

Viták az államforma (az alkotmány) felett a spanyolnátha idején

1. Prológus

A délvidéki Magyar Tudomány Napja alkalmából 2020-ban rendezett konferencia – nem meglepő módon – a koronavírus járvány társadalmi hatásait választotta témájául. Jogtörténészként elgondolkodtam, vajon milyen előadással és tanulmánnyal tudnék ehhez kapcsolódni. A koronavírus járvány – nem sok eltéréssel – éppen az első világháború végén kirobbant spanyolnátha járvány centenáriumára esett, ami Magyarországon is éreztette hatását. Legsúlyosabb hulláma éppen 1918 őszén érte el Budapestet és az országot, amikor a négy éve folyó háborúban az ország lakossága már amúgy is teljesen kimerült. Azt nehéz megbecsülni, vajon a járvány mennyire erősítette a háborúból eredő politikai (társadalmi) változásokat. Az viszont kétségtelen tény, hogy az 1918. október végén elindult folyamatok a spanyolnátha árnyékában zajlottak. Jelen tanulmányomban az ezt követő másfél év közjogi változásait tekintem át. Az 1918 előtti alkotmányos rend alapjaiban történő átalakítására tett kísérletet, majd az ezt követő visszarendeződést. Mi lehetett az oka ezeknek a hirtelen kilengéseknek? Vajon a korábbi közjogi berendezkedéssel történő szakítás egy megfontolt alkotmányozó lépés volt, vagy csak a háború nyomán felhalmozott feszültségek levezetésére szolgált? Megfontolt változási igényt közvetített, vagy csak a győztes hatalmak irányába tett gesztus volt?

2. Mi a republikánus törekvések célja?

Maga az is kérdés, vajon a republikánus törekvéseknek mennyire célja a múlttal történő szakítás? A köztársaságot állambölcseleti szempontok nyomán egy a monarchiánál szebb és boldogabb jövőt biztosító alkotmányos berendezkedésnek tartják, vagy az államforma választás (a múlttal történő szakítás) csupán valamilyen politikai cél elérésének

* Dr. Szabó István egyetemi tanár, dékán, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék, Budapest

eszközül szolgál? A Koszovó függetlenségéért küzdő félkatonai szervezet (UCK) magát felszabadítási hadseregnek nevezte, ami nagyon jól illett volna a már korábban Észak-Írország elszakadásáért küzdő szervezetre is. Utóbbiak azonban nem a felszabadítási hadsereg, hanem a köztársasági hadsereg (IRA) nevet választották. A republikánus államforma a felszabadulást jelenti, hiszen egy monarchiától akarnak elszakadni, s az államformaváltás alkotmánytechnikailag is ellehetetleníti az odatartozást. Az Egyesült Királyságnak nem lehet az egyik alkotó eleme köztársaság.

A magyar történelemből párhuzamot vonva, Kossuth republikánus érzelmeinél is felfedezhetők hasonló motivációk. A köztársaság sokkal inkább a Habsburgoktól való elszakadást szolgálta, mintsem a tradíciókkal történő szakítást. Közjogi gondolkodásában számos ponton megtaláljuk a múlthoz történő ragaszkodást. A vármegyék reformjára vonatkozó elképzeléseknél – a municipalisták vezéréként – a régi vármegyéből számos dolgot meg akart tartani, ami a polgári állam keretei közé is beilleszthető volt.¹ Még a kiegyezés idején, az emigrációból is szót emelt a népképviselői országgyűlés képviselőinek (követeinek) kötött mandátumáért.² A dogmatizmust ebben az esetben is áttörte a tradicionalizmus, hiszen a népképviselői elvet és a szabad mandátumot egymással összefüggő fogalomként kezeljük. A szabadságharc utáni alkotmánytervezetében (kütahya-i alkotmány) is ötvözi a modernizációt a tradíciókkal. A felelős minisztérium intézményét értelemszerűen fenntartja, azonban a rezortok 1848-ban megállapított elnevezéseit a tradíciókhoz szándékozott igazítani, ahogy ő írta: „*A ministerekre nézve is megtartandónak vélem a historiai alapot, s annak analogiáját.*”³ Az igazságügyi minisztert országbírónak, a pénzügyminisztert tárnokmesternek a hadügyminisztert országos főkapitánynak, a belügyminisztert országos főispánnak kívánta nevezni.⁴ S amit külön ki kell emelnünk, a köztársasági államformánál is megtartotta a tradicionális intézményneveket. Elképzelése szerint az állam élén egy a nép által határozott időre választott kormányzó

¹ STIPTA István: Kossuth Lajos önkormányzat-koncepciója. In: Balogh Judit (szerk): Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója. Debrecen: DE-ÁJK 2004. 111-115.

² STIPTA (2004) im. 127-130.

³ Alkotmányjavaslat (1851. április 25. – későbbi módosításokkal és javításokkal) [<http://mek.niif.hu/04800/04882/html/szabadku0167.html>]

⁴ Alkotmányjavaslat im.; STIPTA István: Kossuth Lajos 1859-es alkotmánykoncepciója In: Jogtudományi Közlöny 1995/1. 52.

állt volna, akinek helyettese – az amerikai alelnök mintájára – a nádor volt.⁵ Hiába változtat az államformán, azt nem szakítja el teljesen a korábbi államberendezkedéstől. Ezekből a tényekből vezettem le, hogy Kossuth republikánus érzelmeit nem a múlttal, hanem a Habsburgokkal való szakítás motiválhatta.

A feleltetett kérdéshez visszatérve (vajon az 1918/1920-as időszak miként kapcsolható a közjogi tradíciókhoz) megállapíthatjuk, a köztársasági államformának sem szükségszerű következménye a korábbi közjogi berendezkedéssel történő szakítás. Egy köztársaság is kapcsolódhat a korábbi monarchikus alkotmányos berendezkedés tradícióihoz. Egy-egy alkotmányreform után a kötődés sosem százszázalékos, hiszen minden alkotmány fejlődik, egyes elemek elmaradnak belőle, s emellett újakkal egészül ki. A változások akkor is történnek, ha az államforma monarchia marad.

Az alábbi tanulmányban azt vizsgálom, vajon 1918 őszén a tradíciókkal történő szakítást, mint célt, mi motiválta, s egy esztendő múltával mi okozhatta a radikális visszarendeződést. Az ország területi szétesésének, majd az ezt megpecsételő békeszerződésének milyen hatásai voltak a magyar közjogra.

3. Az alkotmányozó folyamat hiánya.

A Magyarországon lezajlott események a kezdeti hetekben számos hasonlóságot mutattak a másik két vesztes államban (Németországban, Ausztriában) történetekkel. A november 16-án kibocsátott ún. Néphatározat bevezette a republikánus államformát (a népköztársaságot),⁶ s egy alkotmányozó nemzetgyűlés összehívását is előírta.⁷ Míg Németországban és Ausztriában a választásokat hamarosan le is bonyolították,⁸ hazánkban ez a területi viták miatt elakadt. A nemzetgyűlés választásáról szóló néptörvény⁹ ugyanis Horvátország kivételével a teljes háború előtti államterületre kiterjedt, az antant viszont

⁵ Alkotmányjavaslat im.

⁶ 1918. november 16-i Néphatározat I. cikk

⁷ 1918. november 16-i Néphatározat II. cikk (1) bekezdés

⁸ Németországban 1919. január 19-én bonyolították a választásokat, s a nemzetgyűlés Weimarban február 6-án tartotta alakuló ülését, Ausztriában az alkotmányozó nemzetgyűlést február 6-án választották meg, s március 4-én tartotta az alakuló ülését.

⁹ 1919. évi XXV. néptörvény

ezt ellenezte.¹⁰

Az antant akadékoskodásánál nagyobb probléma volt azonban, hogy valójában az alkotmány előkészítésének folyamata sem indult el, bár a Néphatározat az alkotmányozó nemzetgyűlés feladatként a népköztársasági alkotmány elfogadását jelölte meg.¹¹ Míg Németországban az alkotmány előkészítésével megbízott Hugo Preuß már 1918. decemberében elkészítette az első alkotmánykonceptiót,¹² 1919. január 20-án pedig a birodalmi értesítő (Reichsanzeiger) 15. számában az első nyilvános szövegtervezetet is közzétették, addig Magyarországon szinte semmi nem történt. A minisztertanács jegyzőkönyveit olvasva az 1918. november 20-i ülésen találunk egy egymondatos megjegyzést, amelyben az igazságügyi miniszter megbízást kap a köztársaság alkotmányának előkészítésére.¹³ A Tanácsköztársaságig még négy hónap telik el, azonban a minisztertanács ülésein nem kerül szóba az új alkotmány. A levéltári forrásokban magam nem találtam, s a szekunder irodalomban sem olvastam arról, hogy bárki talált volna olyan minisztériumi anyagot, amely nemhogy szövegtervezet, hanem legalább egy koncepció lett volna az új alkotmány alapvonalairól.

A kormányzati munkához hasonlóan a jogtudomány aktivitása is igen alacsony szinten maradt. Németországban Hugo Preuß hivatalos tervezete mellett jogtudósok és társadalomtudósok tucatja készítettek önálló alkotmánytervezeteket,¹⁴ hazánkban azonban – minisztériumi előkészítéshez hasonlóan – a jogtudományban is csend honolt. A bibliográfiák részletes tanulmányozása után is mindössze egyetlen a témához kapcsolható tanulmányt találhatunk. Az 1919-es esztendő elején Benárd Emil a Jogállam c. folyóiratban jelentett meg egy alkotmánykonceptiót,¹⁵

¹⁰ Vix alezredes már 1919. január 23-i keltezésű levelében a választások elhalasztását kérte Károlyi Mihálytól. [MNL OL K-26-1920-III-1455.]

¹¹ 1918. november 16-i Néphatározat II. cikk (1) bekezdés

¹² PREUB, Hugo: Das Verfassungswerk von Weimar. Herausgegeben, eingeleitet und erläutert von Detlef Lehnert, Christoph Müller, DianScheffold. Heidelberg: Mohr Siebeck 2015. 111-134. p.

¹³ A jegyzőkönyvi szöveg mindössze ennyi: „Az igazságügyminiszter úr előterjesztésére a minisztertanács megbízza őt a köztársaság alkotmányának előkészítő munkájával” [MNL OL K-27 1918. november 20-i ülés 6. p.]

¹⁴ FENSKE, Hans: NichtamtlicheVerfassungsentwürfe 1918/1919 *Archiv des öffentlichen Rechts* 121. Band (1996) 24-58.; DUBBEN, Karin: Die Privatentwürfe zur Weimarer Verfassung – zwischen Konservativismus und Innovation. Berlin: Logos. 2009.

¹⁵ BENÁRD Emil: A Magyar Népköztársaság alkotmánya. *Jogállam*, 1919/1-2 sz., 73-85.

a szövegszerű tervezetig azonban ő sem jutott el.

A Jogtudományi Közlönyben 1918. novemberétől megjelenő cikkekben számos forradalmi változást igénylő írást találunk, de arról, hogy ennek egy új karta alkotmány lenne az előfeltétele, nem írnak. A sort Vámbéry Rusztem Forradalom című írása nyitja,¹⁶ s később olvashatunk az igazságszolgáltatás demokratizálásáról,¹⁷ a jogtudomány forradalom utáni feladatiról,¹⁸ vagy éppen a forradalmi jogalkotásról.¹⁹ A jogtudomány legkiválóbbjai közül Szladits Károly és Angyal Pál írásai tűnnek fel. Szladits értekezik a jogrendszer átalakulásáról,²⁰ s figyelemre méltó a Magyar Jogászegylet február 23-i ülésén elmondott, meglehetősen forradalmi hangvételű székfoglalója is. Utóbbiban kitér az alkotmány megújításának igényére, de elsősorban nemzetiségi kérdés megoldására utal, új karta alkotmányról nem tesz említést.²¹ Angyal Pál egy cikksorozatban a köztársasági államforma okán szükségessé váló büntetőjogi módosításokról értekezik,²² de ő is az addigi jogrenden végrehajtandó módosításokkal operál, nem pedig valamiféle a múlttal szakító új alkotmányos rend kiépítésén.

A jogtudománynak az új alkotmányhoz való viszonyáról így összességében megállapíthatjuk, hogy Benárd Emil említett írásán kívül

¹⁶ VÁMBÉRY Rusztem: Forradalom. *Jogtudományi Közlöny* 1918/44-45. 337-338.

¹⁷ LÁDAY István: Az igazságszolgáltatás demokratizálása. *Jogtudományi Közlöny* 1918/46. 345-346., *Jogtudományi Közlöny* 1918/47. 353-355., *Jogtudományi Közlöny* 1918/49. 370-371.,

¹⁸ ROSNYAI Dávid: A jogtudomány első feladata a forradalom után. *Jogtudományi Közlöny* 1918/46. 346-348.,

¹⁹ MORUS Junior: Forradalmi jogalkotás. *Jogtudományi Közlöny* 1919/6. 41.

²⁰ SZLADITS Károly: A jogrendszer átalakulása. *Jogtudományi Közlöny* 1918/51. 385-386.

²¹ „Háború és forradalom átalakította állami létünket. Egész alkotmányunkat, jóformán egész közigazgatásunkat újjá kell építenünk a népállam vezérigéi és szükségletei szerint. Teljes bizalommal várjuk a békekonferenciától a magyar állam történeti és gazdasági integritásának biztosítását. De ezen az egységes államterületen belül új államszerkezetet kívánunk állítani a régi helyébe, olyat, amely a nemzetiségi autonómia rendszerén épülve fel, testvérm nemzetiségeinknek megadja a szabad önkormányzati érvényesülést. A hatósági köröknek ezzel járó szétválasztása és magasabb egységbe egyesítése a legnehezebb államszerkezeti probléma, melynek sikeres megoldásával a magyar jogászság minden időre példaadó világtörténeti hivatást fog betölteni.” [*Jogtudományi Közlöny* 1919/9. 65.]

²² ANGYAL Pál: Büntető jogszabályaink és a Magyar Népköztársaság. *Jogtudományi Közlöny* 1918/49. 369-370.; *Jogtudományi Közlöny* 1918/50. 379-380., *Jogtudományi Közlöny* 1918/51. 387-388., *Jogtudományi Közlöny* 1919/1. 4-5., *Jogtudományi Közlöny* 1919/2. 13-14., *Jogtudományi Közlöny* 1919/8. 58-59.,

nemhogy önálló munkák nem jelentek meg annak szükségességéről, de a forradalmi átalakulással foglalkozó tanulmányok farvizén sem jelent meg a probléma.

S akkor érintsük röviden az egyetlen témáról szóló tanulmányt. A belőle vett idézetrészekkel az alábbiakban igyekszem Benárd Emil gondolatainak esszenciáját összefoglalni:

„Hazánk jórészen íratlan történeti alkotmányát ekkép előreláthatólag írott alkotmány fogja felváltani, talán fájdmára azoknak, a kik a magyar alkotmány erejét annak ősi voltában, történeti keletkezésében látják. (...) Másrészről ennek az alkotmánynak nem is kell mindenben szakítani a történeti múlttal. (...) A nemzet nagy értékeinek céltalan elpredálása lenne, ha alkotmányunk az ősi magyar alkotmány el nem avult, megreformálódott, bevált intézményeit nem használná fel. Az új alkotmány ekként javarészen történetileg kifejlődött évszázados alkotmányos intézményeinknek az írásba foglalása lehet, s így az alkotmány írott volta mellett is megteremtené a magyar alkotmány történeti alapjellegét. (...) Annak felismerése, hogy a Népköztársaság alkotmánya részben eddig is létező, részben új alkotmányos intézményekből fog állani, arra a szerkesztési elvre is vezethetne, hogy az alkotmánytörvény alkotmányunknak csakis az új tételeit tartalmazza, egyebekben pedig alkotmányunk megőrizni kívánt régi intézményeinek a fenntartását mondja ki. Az ilyen redakció külsőleg is kifejezné alkotmányunk történeti jellegét és az alkotmányjogi jogfolytonosságot: ezzel szemben a megváltozott idők szelleme olyan törvényszerkesztési technikát ír elő, a mely kerekésre, világosságra, egyszerűsége és teljessége törekszik. Legyen tehát az új alkotmány-törvény a Magyar Népköztársaság mindenki számára hozzáférhető egységes és teljes alkotmánykódexe.”²³

Benárd Emil gondolatainak lényege: a közjogi tradíciókkal nem szabad teljes egészében szakítani, viszont az új alkotmányos berendezkedés kialakításához nem elegendő a történeti alkotmányt új törvényekkel kiegészíteni, hanem azt egy karta alkotmányban kell összefoglalni. Kiáll egy új kartaalkotmány mellett, de a tradíciókkal történő teljes szakítást elutasítja.

4. A Szent Korona eltávolítása az államcímerről (1918. november)

Bár a Károlyi Mihály nevével fémjelezett időszak politikai kommunikációját a múlttal való szakítás jellemezte, ugyanakkor – mint az

²³ BENÁRD im.73-85.

előző pontban láthattuk – erre irányuló tényleges alkotmányozó (alkotmányelőkészítő) tevékenység nem folyt. Így a tradíciókhoz történő kapcsolódás, vagy az azzal történő szakítás elemzéséhez is kevés tárgyszerű forrást találunk. Az államcímer szabályozása azon ritka esetek közé tartozik, amely alkalmas lehet erre. Bár a kormány részére a Néphatározat erre vonatkozó kötelezettséget nem állapított meg,²⁴ azt mégis fontosnak tartották. A címerszabályozást érdemes formai és tartalmi oldalról is megvizsgálni, azok mennyire kötődtek a tradíciókhoz, illetőleg mennyire szakítottak vele. Első alatt a megállapítás jogforrási hátterét, a második alatt pedig a címernek tulajdonított szimbólumvilágot értem.

Az új címert egy kormányrendelettel állapították meg.²⁵ A Néphatározat III. cikkelye ugyan – az alkotmányozó nemzetgyűlés összeüléseig – a teljes állami főhatalmat a Károlyi Mihály vezette népkormányra ruházta, vagyis a kormány törvényeket (néptörvényeket) is alkothattott, az államcímer meghatározásánál megmaradt a kormányrendeleti formánál, követve az 1918 előtt kialakult gyakorlatot. Az államcímer kormányrendeletben történő szabályozása a karta alkotmány keretei között szokatlan, hiszen az magába az alkotmány szövegébe kívánkozna. A kormányrendeleti forma a tradíciókhoz kötődik, mivel az állam címerének meghatározása történeti szálon az uralkodó kompetenciája volt, amely hatáskörét a felelős minisztérium felállítása után utóbbin keresztül gyakorolt. Valószínűleg nem határozottan erre irányuló tudatossággal, de a Károlyi-kormány a címerszabályozást egy tradicionális jogalapra építette.

A rendelet a korábbi kiscímet annyiban módosította, hogy a Szent Koronát levette róla, sőt a hármashalom középső részén lévő koronát is:

„A Magyar Népköztársaság címere abban tér el az eddig használt állami kis címertől, hogy a címerpajzson nyugvó királyi korona és a hármashalom középső részén volt nyílt korona elmarad.”²⁶

A rendelet szövegének szóhasználatára is oda kell figyelni, a címerpajzson nyugvó koronát nem Szent Koronának, hanem királyi koronának nevezi. A korona eltávolításából és királyi koronaként történő megnevezéséből egyértelműen levonható a következtetés, hogy *a*

²⁴ A Néphatározat IV. cikkelye felsorolta azokat a tárgyköröket, amelyekben a népkormány haladéktalan intézkedéseket kellett tennie [választójog, sajtószabadság, a nép esküdtbíráskodása, egyesülési és gyülekezési jog, földreform].

²⁵ A köztársaság címeréről és az állampecsétről szóló 5746/1918. ME. sz. rendelet.

²⁶ 5746/1918. ME. rendelet 1.§ (1) bekezdés

Károlyi-éra a címeren elhelyezett koronát az államforma jelképének tekintette. Ez a tradíciókkal történő szakítást jelenti, hiszen nem fogadta el a Szent Koronának a magyar államiságot jelképező jelentéstartalmát.

5. A Tanácsköztársaság és annak bukása utáni állapotok

A totalitárius államokra jellemző módon a Tanácsköztársaság hamar abszolválta az „alkotmányozás” feladatát. Persze idézőjelbe téve, hiszen ez csupán formális alkotmány volt. A szövetséges tanácsok országos gyűlése által 1919. június 23-án kibocsátott dokumentum – a szocialista alkotmányoktól megszokott módon – már az 1.§-ában világosan szakított a tradíciókkal.²⁷ A szocialista (kommunista) hatalom általános jellegzetességei közé tartozik a múlt elítélése, s egy boldogabb jövő ígérete.

A Tanácsköztársaság bukása után a kérdés az volt, hogy az 1918. november 16-án kikiáltott népköztársasághoz, vagy netán az azt megelőző időszakhoz kapcsolódjanak vissza. A győztes hatalmak – mivel a Habsburgok visszatérést el akarták kerülni – a köztársasági verziót várták el. A Tanácsköztársaság idején még a későbbi miniszterelnök, Bethlen István is ehhez igazodó ígéretet tett a győztes hatalmaknak.²⁸ Az antant később informálisan azt is jelezte, hogy az államforma kérdésében népszavazást tartana kívánatosnak.²⁹ Bízta abban, hogy a lakosság többsége a köztársaság mellett áll. Az államélet újraindításában azonban már József főherceg, a IV. Károly által 1918 őszén megbízott homo regius is részt vett. Friedrich István részére ő adott kormányalakítási megbízást. Az új kormány pedig első ülésén az alábbi határozatot fogadta el:

„Kimondja a minisztertanács, hogy Magyarország hivatalos elnevezése: Magyar Köztársaság, amelynek élén József királyi herceg, mint kormányzó áll.”³⁰

²⁷ „A Tanácsköztársaságban a proletárság minden szabadságot, jogot és hatalmat kezébe vett, abból a célból, hogy megszüntesse a kapitalista rendet és a burzsoázia uralmát s ennek helyébe a szocialista termelési és társadalmi rendet tegye.” [A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság Alkotmánya 1.§]

²⁸ RUSZOLY József: Az első nemzetgyűlési választások előzményeihez. In: RUSZOLY József: Alkotmánytörténeti tanulmányok 1. JATE Kiadó, Szeged, 1991, 222-223.

²⁹ Huszár Károly miniszterelnök erre még az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvényjavaslat minisztertanácsi vitájában is utalt. [MNL OL K-27. 1920. február 13-i ülés 33.]

³⁰ MNL OL K-27 1919. augusztus 8-i ülés 10.

A határozat elismeri a republikánus államformát, de a Néphatározattal két ponton is szakít. Egyrészt nem az abban szereplő népköztársaságot használja az államforma megjelöléseként, de különösen világos szakítást jelent, hogy József főherceget ismeri el államfőként. Ő vitán felül a Néphatározat előtti időszakhoz kötődik.

Bár József főherceg hamarosan lemond tisztségéről, a következő hónapok ebben a köztes állapotban teltek el. A kormány elismeri a republikánus államformát, tényleges tevékenysége azonban nem kötődik világosan az 1918. november 16-a utáni közjogi berendezkedéshez. Például, már regnálásának elején (augusztus 8-án) a helyi önkormányzatoknál az 1918. október 30-i állapotok helyreállítását rendelik el.³¹ Persze nem egy, s nem két olyan esetet találunk, amikor az 1919. március 21-e előtti joghelyzet helyreállítását rendelik el.

A minisztertanács 1919. december 4-i ülésén érdekes beadványt tárgyalt. A magyar királyság pártja a Szent Koronának a címerre történő visszahelyezését, illetőleg a közhatóságoknál a népköztársasági helyett az állami jelző használatának elrendelését kezdeményezte.³² A minisztertanács azonban a határozathozatalt általános politikai indokból nem tartotta kívánatosnak. Bár az indítvány csupán államformasemlegessé karta tenni a közhatóságok elnevezését, a kormány ezt is kényes döntésnek tartotta. Az is beszédes azonban, hogy az indítványt napirendre vették, mert az a kérdés irántiszimpátiát jelzi. Az indítvány viszont kicsit maga is zavaros, mert a kormány a bíróságoknál már egy, augusztus 20-án kihirdetett rendeletében előírta, hogy ítéleteiket a Magyar Köztársaság nevében

³¹ „Amíg a közigazgatás újjászervezése alkotmányos úton megtörténik, mindazok az önkormányzati testületi szervek (törvh. Bizottság, közigazg. bizottság, közs. Képviselő-testület, városi tanács, községi elöljáróság és mindezek alakulatai), valamint mindazok az egyének, akik 1918. október hó 30-án akár az említett szervek testületi tagjaiként, akár választás vagy kinevezés alapján hatósági vagy hivatali jogkört gyakoroltak, kötelesek működésüket haladéktalanul megkezdeni (...)” [3886/1919. ME. sz. rendelet (2) bekezdés]

³² „A miniszterelnök úr bemutatja a magyar királyság pártjának beadványát olyértelmű kormányintézkedés megtétele iránt, hogy a magyar állam címerére a szent korona visszahelyeztessék, a magyar közhatóságok államinak és ne népköztársaságinak neveztessenek és ez az elnevezés használtassék az összes hivatalos iratokon és hogy a bírósági ítéletek a magyar állam nevében és (ne) a népköztársaságok nevében mondassanak ki.” [MNL OL K-27 1919. december 4-i ülés 46.]

hozzák,³³ a magyar királyság pártja azonban még népköztársaságot említ.

6. A közjogi tradíciók legerősebb megjelenése: az államforma meghatározása

Az 1920 februárjában összeülő nemzetgyűlés már kifejezetten szakított a Károlyi-éra közjogi berendezkedésével. Az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvény teljes tevékenységüket érvénytelenné nyilvánította, a Néphatározatot külön is megemlítve.³⁴ Bár utóbbi érvénytelenítésével visszaállt az 1918. november 16-a előtti államforma (a királyság), a miniszterelnökség iktatóbélyegzőjén még Horthy Miklós kormányzóvá választását követően is a „*Magyar Köztársaság miniszterelnöksége*” felirat szerepelt.³⁵ Az antant reakcióitól tartva a régi államformát még mindig nem fessegették.

A problémát a Simonyi-Semadam Sándor által vezetett új kormány megalakulása mozdította ki a holtpontról. 1920. március 15-én történt kormányalakítást követő első minisztertanácsi ülésen kijelentette, hogy az ország államformája nem köztársaság, hanem királyság, s a kérdésben kormányrendelet kibocsátását tartotta szükségesnek.³⁶ Az igazságügyminiszter már másnap bemutatta a tervezetet,³⁷ amelynek alapján március 18-án kihirdették „*Az állami hatóságok, hivatalok és intézmények elnevezéséről, és az állami címereken a szent koronának alkalmazásáról*” szóló 2394/1920. ME. sz. rendeletet. A jogszabály lényegében az 1920:I.tc. végrehajtási rendelete volt, s megállapította, hogy „*Az [...] 1920:I. törvénycikk [...] Magyarország ezeréves államformáját nem változtatta meg, [...] Jérvénytelennek nyilvánította azokat az alkotmányellenes forradalmi rendelkezéseket, amelyek [...] a királyság intézményét eltörölni kívánták, [...] Ezekhez képest tehát mindaddig, amíg a törvényhozás másként nem rendelkezik, Magyarország törvényes államformája a*

³³ „A bíróságok az alkotmányosság teljes helyreállításáig a Magyar Köztársaság nevében ítékeznek.” [4038/1919. ME. sz. rendelet 1.§ (2) bekezdés]

³⁴ „*Az úgynevezett népköztársaság és tanácsköztársaság szerveinek néptörvény, rendelet vagy más elnevezés alatt kibocsátott mindennemű rendelkezései érvénytelenek. (...) Az Országos Törvénytárból az oda beiktatott úgynevezett néphatározat és néptörvények töröltetnek.*” [1920. évi I. törvénycikk 9.§]

³⁵ MOL K-26-1920-III-1443 (2160/1920) [A példaként említett irat iktatására 1920. március 12-én került sor.]

³⁶ MOL K-27. 1920. március 15-i. ülés 12. p.

³⁷ MOL K-27. 1920. március 16-i. ülés 28-31. p.

királyság marad.”

A jogforrási háttérből az a következtetés is levonható lenne, hogy a köztársasági államformát egy kormányrendelettel módosították királyságra. Ez pedig elég furcsa lépés lenne. A képet azonban árnyalja, hogy az államformát 1918 előtt a szokásjog határozta meg, ami írásba foglalás nélkül is létező norma. Az évszázadok folyamán a történeti alkotmány számos szokásjogi szabályát törvényben megerősítették, a normatív ereje azonban ekkor sem a törvényből eredt, hanem a szokásjogból. Az államformánál kilenc évszázad alatt nem érezték szükségét ilyen írott megerősítésnek, talán 1920 zavaros viszonyai között ez aktuális lehetett volna. Az kétségtelenül rendhagyó, hogy a szokásjognak egy ilyen lényeges elemét nem törvénnyel, hanem rendelettel erősítik meg. Csekey István teljes joggal vetette fel ezt a problémát.³⁸

Mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a történeti alkotmány keretei között a törvény, és a rendelet nem csak anyagi (jogot létesítő), hanem alaki (már létező jogot rögzítő) jogforrás is lehetett. Napjainkban azonban már csak az előbbi.

A magyar közjog – Werbőczy nyomán³⁹ – a szokásjognak három funkciót tulajdonított: törvényt magyarázó, törvényrontó és törvényt pótló.⁴⁰ A két alkotmánytípus között a lényegi különbség az, hogy a történeti alkotmánynál törvényt pótló szokás is létezett, míg a kartális alkotmánynál ez csak a törvényt magyarázó funkcióra szorítkozhat. A joggyakorlat ugyanis csak tételes normaszöveg alapján oldhat meg jogvitákat. A törvényt pótló szokás viszont úgy keletkezett, hogy a joggyakorlat tételes normaszöveg hiányában is megoldhatott jogvitákat, vagyis a joggyakorlat pótolta a törvényt. Anyagi jogforrás pedig akkor lehet a törvény, vagy a rendelet, ha ilyen törvényt pótló szokást erősít meg. Anyagi jogforrás jellegét napjainkban azonban egyedül az Alaptörvényben fedezhetünk fel,⁴¹

³⁸ „Ez a most kibocsátott rendelet már erős és határozott lépés a jogfolytonosság teljes megvalósítása felé, de kifogásoljuk, hogy mindez miért nem törvény formájában történt meg.” [CSEKEY István: A kormányzó és jogköre. *Magyar Jogi Szemle*, 1920/5. 260.]

³⁹ HÁRMASKÖNYV Előbeszéd 11. cím 3–5. §§.

⁴⁰ MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*. Pécs, Danubia, 1926. 31., EGYED István: *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943. 53.

⁴¹ Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat indokolásának (67) bekezdésében kimondta, hogy „(...) Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri.” [Lásd még VARGA Zs. András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezéseiben. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4. 89.] Itt az Alaptörvény anyagi jogforrásként funkcionál: nem jogot keletkeztet, hanem létező jogot rögzít.

így talán érthető, hogy minden törvényt, és rendeletet automatikusan alaki jogforrásként kezelünk.

Az államforma tehát az 1920. évi I. törvénycikk hatálybalépésétől de jure királyság lett, ehhez különösebb kétség nem férhet. A királyi trón betöltését azonban kül- és belpolitikai okok egyaránt nehezítették, így a de facto helyzet rendezése nem történt meg. Az ország tartósan királyság maradt, anélkül, hogy a királyi trónt betöltötték volna. Márpedig király nélkül az államműködésben a republikánus elemek kerülnek túlsúlyba. Ez az álláspont a korabeli közjogi irodalomban is meghatározó volt (lásd pl. Csekey István,⁴²Polner Ödön,⁴³vagy Buza László⁴⁴ munkásságát). A legveretesebb véleményt azonban Adolf Merkl fogalmazta meg, aki a Jogtudományi Közlöny 1925. március 1-i számának vezércikkében kifejezetten ezzel a problémával foglalkozott. Konklúziója pedig az alábbi volt:

„Az előrelátó politikai szem láthatja már a királyság körvonalait, a jogászi szem, amely tekintetét a már érvényben lévő jogszabályokra irányozhatja csupán, azonban nem lát egyebet, mint köztársaságot. (...) A jelenlegi magyar állam mindazonáltal mégis csak köztársaság, amelynél a «királyság» megjelölés ellentmondásban van a provizórikus alkotmánnyal.”⁴⁵

⁴² Csekey az 1920. évi I. törvénycikket az alábbi kritikával illette: „Ahelyett, hogy az államhatalmat a szent korona elmélete alapján osztotta volna meg államfő és a nemzettagokat képviselő nemzetgyűlés közt: az államfőt megillető jogoknak tekintélyes részét továbbra is megtartotta magánál s ezzel a szuverénitásnak egész különös, köztársasági ízű szellemét csempészte be a magyar alkotmányba.” [CSEKEY (1920) im. 259.]

⁴³ Polner Ödön az alábbi véleményen volt: „Ez kétségtelenül köztársasági jogi állapotoknak felel meg és az 1920:1. t.-c. a kormányzó jogállását és hatáskörét indokolása szerint tudatosan és bevallottan általában olyannak állapította meg, amilyen a köztársasági államfőké szokott lenni. Különbözik azokétól különösen annyiban, hogy az állást nem meghatározott időre kell betölteni, és hogy külső méltósága magasabb. Ezek a különbségek azonban a lényegyet nem érintik.” [POLNER Ödön: A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdése. *Magyar Jogi Szemle*, 1920/3. 97.]

⁴⁴ Buza László az alábbi véleményen volt: „Magyarország államformája és kormányzata ma is csak tényleges állapotot mutat. Az ország tényleg ma is köztársaság; de jogilag monarchia s monarchia marad mindaddig, amíg az erre illetékes jogalkotó tényező – az összeülő nemzetgyűlés – az államformát nem változtatja meg.” [BUZA László: A királyválasztás joga. *Magyar Jogi Szemle*, 1920/2. 84]

⁴⁵ MERKL Adolf: A mai Magyarország államformájának kérdéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 1925/5. 35.

A de facto helyzetben tehát erős republikánus vonásokat találhatunk. Ez pedig azt a kérdést veti fel, hogy a de jure és a de facto helyzet szétválasztható-e? *Lehet-e úgy királyság az államforma, hogy az államberendezkedés dogmatikai elemzése a köztársasághoz vezet.*

A válasz a tradíciókon nyugszik. Ha erősek, felülírhatják a dogmatista gondolatmenetet.

7. Az államcímer meghatározása (1920)

A 2394/1920. ME. sz. rendelet az államformával együtt az címer kérdését is rendezte. A jogszabály (5) bekezdése szerint: *„Hatályban maradnak azok a törvényes rendelkezések is, amelyek értelmében a magyar állam címerein a magyar állami főhatalom jelképéül a szent koronát kell alkalmazni.”*

Lényeges, hogy a rendelet a Szent Koronát nem az államforma közvetítőjeként, hanem az állami magyar állami főhatalom jelképeként határozza meg. A *„Hatályban maradnak azok a törvényes rendelkezések”* tagmondat arra utal, hogy a kormány ugyanazt a konklúziót vonta le, mint az államformánál: ha az 1920. évi I. törvénycikk a népköztársaság időszakának intézkedéseit érvénytelenné nyilvánította, akkor ez az 1918. november végi Károlyi-féle címer rendeletre is vonatkozik. Nem azért kell a koronás címert használni, mert az államforma királyság, hanem azért, mert a népköztársaság előtt az volt az állami címer.

8. Epilógus

A tanulmány címében Trianon közjogi tradíciókra gyakorolt hatásának vizsgálatát ígértem. Ehhez kapcsolódóan néhány feltételezést már a Prológusban igyekeztem igazolni. Kossuthra hivatkozva abból indultunk ki, hogy az államformaváltásnak (a köztársaság bevezetésének) sem szükségszerű velejárója a monarchikus időszakhoz köthető tradíciók eltörlése. A múlttal történő szakítás nem feltétlen alkotmányjogi következmény, csupán pillanatnyi politikai döntés. 1918-ban is sokkal inkább az uralkodóval szemben a vesztt háború miatt érzett harag, a győztes hatalmak irányába tett gesztus, a jobb békefeltételekbe vetett remény motíválta a múlttal való szakítást, mintsem az addigi közjogi berendezkedéssel szemben táplált ellenérzés.

A Néphatározattal a múltat elsöprő politikai döntés megszületett, új alkotmány kibocsátását irányozták elő. Amikor azonban a tényleges

alkotmányozó munkához hozzá kellett kezdeni, akkor mind a szak-minisztérium, mind a jogtudomány a bénultság állapotába került. Számos szónoklatot olvashatunk a forradalmi változások sürgető szükségéről, de alkotmány szöveget senki nem írt. Az egyetlen fellelhető tanulmány (Benárd Emil) is arról értekezik, hogy a történeti alkotmánnyal nem szabad teljes egészében szakítani. Egyes részeit meg kell tartani, egyes részein változtatni kell. Ha 1848 áprilisának mintájára új törvényekkel egészítik ki a történeti alkotmányt, akkor ez jogalkotás-technikailag jól kivitelezhető. Amennyiben karta alkotmányt akarnak készíteni, akkor a történeti alkotmányból megtartott részeket is világosan elhatárolva le kell írni. És ez nagy buktató. Ha a múltból mindet eltörlünk, mint azt a Tanácsköztársaság tette, akkor könnyű alkotmányt írni, különösen egy diktatúrában. Aki megfogja a pennát, azt ír, amit jónak lát. A történeti alkotmányt vita nélkül írásba foglalni viszont szinte lehetetlen. Valószínűleg ezért nem fogott hozzá senki.

Újra visszatérve a címben megfogalmazott kérdésre, mikén hatott Trianon a közjogi tradíciókra, megadhatjuk a választ: rendkívüli mértékben felerősítette azokat. A forradalomtól és a köztársaságtól a közvélemény nagy része az ország területi épségének megóvását várta. Mikor ez csődöt mondott, a forradalommal szemben kiábrándultság lett úrrá. Trianon már nem közvetlenül a veszített háború, hanem a bukott forradalmak következménye volt. Legalábbis az ország lakosságának jó része így látta. Így Trianon a tradíciókkal szakítani akarók háttérbe szorulását idézte elő. Ez leginkább az államformában mutatkozott meg, ezért is fektettem erre nagyobb hangsúlyt. 1920-ban úgy gondolták, hogy a kormányzói intézmény csak átmeneti időre szól, mert a királyi trón betöltését belátható időn belül rendezni tudják. Ez azonban nem történt meg, ami miatt az idő múlásával a jogdogmatika egyre erősebb nyomás alá helyezte az államformát.⁴⁶ Az államberendezkedés de facto republikánus volt, akkor de jure miért királyság az államforma. Azért, mert főleg Trianon miatt a közjogi tradíciókhoz nagyon erősen ragaszkodtak. Úgy érezték, hogy ez lényegesen jobban szolgálja az ország területi integritásának helyreállítását, mint egy múlttal szakító új közjogi berendezkedés.

⁴⁶ A dogmatikai bizonytalanságokat legalaposabban Schweitzer Gábor foglalta össze. [SCHWEITZER Gábor: Közjogi provizórium, jogfolytonosság, új közjogi irány - A két világháború közötti magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlat. In: A magyar királyi köztársaságtól a Magyar Köztársaságig – Közjog és tudománytörténeti tanulmányok. Pécs, Publicon, 2017. 14-25]

Felhasznált irodalom:

- ANGYAL Pál: Büntető jogszabályaink és a Magyar Népköztársaság. *Jogtudományi Közlöny 1918/49; Jogtudományi Közlöny 1918/50, Jogtudományi Közlöny 1918/51, Jogtudományi Közlöny 1919/1, Jogtudományi Közlöny 1919/2, Jogtudományi Közlöny 1919/8.*
- BENÁRD Emil: A Magyar Népköztársaság alkotmánya. *Jogállam, 1919/1-2 sz.*
- BUZA László: A királyválasztás joga. *Magyar Jogi Szemle, 1920/2.*
- CSEKEY István: A kormányzó és jogköre. *Magyar Jogi Szemle, 1920/5.*
- DUBBEN, Karin: Die Privatentwürfe zur Weimarer Verfassung – zwischen Konservativismus und Innovation. Berlin: Logos. 2009.
- EGYED István: *A mi alkotmányunk.* Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943.
- FENSKE, Hans: Nichtamtliche Verfassungsentwürfe 1918/1919 *Archiv des öffentlichen Rechts 121. Band (1996) 24-58.*
- HÁRMASKÖNYV
- MERKL Adolf: A mai Magyarország államformájának kérdéséről. *Jogtudományi Közlöny, 1925/5.*
- MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog.* Pécs, Danubia, 1926.
- MORUS Junior: Forradalmi jogalkotás. *Jogtudományi Közlöny 1919/6.*
- PREUß, Hugo: Das Verfassungswerk von Weimar. Herausgegeben, eingeleitet und erläutert von Detlef Lehnert, Christoph Müller, DianSchefold. Heidelberg: Mohr Siebeck 2015.
- LÁDAY István: Az igazságszolgáltatás demokratizálása. *Jogtudományi Közlöny 1918/46. 345-346., Jogtudományi Közlöny 1918/47. 353-355., Jogtudományi Közlöny 1918/49. 370-371.,*
- POLNER Ödön: A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdése. *Magyar Jogi Szemle, 1920/3.*
- ROSNYAI Dávid: A jogtudomány első feladata a forradalom után. *Jogtudományi Közlöny 1918/46.*
- RUSZOLY József: Az első nemzetgyűlési választások előzményeihez. In: RUSZOLY József: Alkotmánytörténeti tanulmányok 1. JATE Kiadó Szeged 1991.
- SCHWEITZER Gábor: Közjogi provizórium, jogfolytonosság, új közjogi irány - A két világháború közötti magyarországi alkotmányjog-tudomány vázlat. In: A magyar királyi köztársaságtól a Magyar Köztársaságig – Közjog és tudománytörténeti tanulmányok. Pécs, Publicon, 2017.
- STIPTA István: Kossuth Lajos 1859-es alkotmánykonceptiója In: *Jogtudományi Közlöny 1995/1.*
- STIPTA István: Kossuth Lajos önkormányzat-konceptiója. In: Balogh Judit (szerk): Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam konceptiója. Debrecen: DE-ÁJK 2004.
- SZLADITS Károly: A jogrendszer átalakulása. *Jogtudományi Közlöny 1918/51.*

VARGA Zs. András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kögens rendelkezéseiben. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4.
VÁMBÉRY Rusztem: Forradalom. *Jogtudományi Közlöny* 1918/44-45.