

A TRADICIONÁLIS ÁLLAMFORMA

SZABÓ István
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

A tradíciókhoz történő kapcsolódás a rendszerváltás utáni magyar közjogban – hol gyengébb, hol erősebb intenzitással – folyamatosan jelen van. Már 1990 nyarán a címer vita (rajta legyen a Szent Korona, vagy ne) ehhez kapcsolható, néhány hónappal később ugyanígy a helyi önkormányzatok régi elnevezéseinek a helyreállítása (vármegye, főispán). Az első próbálkozás sikerrel járt, a második nem.

Közjogi rendszerünk mennyire álljon a dogmatizmus, s mennyire a tradicionalizmus talaján? A kérdés igazából akkor válik érdekessé, ha a kettő ütközik. Amennyiben a történeti hagyományokból valami dogmatikailag is jól alátámasztható, miért vitáznánk rajta. Számos esetben pro és kontra, a hagyományok mellett és azokkal szemben is felhozhatók dogmatikai érvek. Ilyenkor viták keletkeznek. A jogdogmatika célja a jog logikus rendszerbefoglalása, a vita tárgya pedig az, vajon egy tradicionális intézmény illeszthető-e abba a meghatározott logikai rendszerbe. A harmadik estkör, amikor a tradíció mellett nem szólnak komolyabb dogmatikai érvek. Amennyiben a fennálló alkotmányos rendet logikus rendszerbe akarjuk foglalni, bizonyos tradicionális elemek nem illeszthetők bele.

Jelen tanulmányban – az előző bekezdésben meghatározott szempontokhoz igazodva – Magyarország két világháború közötti államformáját vesszük vizsgálat alá. Mennyire állt a dogmatizmus, illetőleg mennyire a tradicionalizmus talaján.

2. Az államforma meghatározása 1920-ban (a de jure helyzet)

Mielőtt rátérnék a két világháború közötti államforma dogmatikai helyességének vizsgálatára, néhány gondolatot szólnunk kell arról, vajon ebben az időben a magyar közjog egyáltalán világosan meghatározta-e az ország államformáját? Tényleg királyság volt az? A Tanácsköztársaság bukása után ugyanis a köztársasági államforma maradt használtban, s ezen a gyakorlaton az alkotmányosság helyreállításáról szóló 1920. évi I. törvénycikk sem idézett elő változást. Maga a törvény az államformára irányuló közvetlen rendelkezést nem tartalmazott, s annak kihirdetése, majd a kormányzó március 1-ei megválasztása után a hivatalos szervek továbbra is köztársaságként jelölték meg az ország államformáját.¹ Változást csak a március 18-án kibocsátott 2394/1920. ME sz. rendelet hozott, amely az 1920. évi I. törvénycikk quasi végrehajtási rendeleteként megállapította, hogy a fennálló joghelyzetben Magyarország államformája királyság. Ebből pedig könnyen levonható az a következtetés, hogy a köztársasági államformát egy kormányrendelettel módosították királyságra. Vagyis a 2394/1920. ME sz. rendelet csupán annak a „maszatolásnak” a része, amelyet az azt megelőző hónapokban a kormányok az államforma körül többször megtettek.²

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.³ Az államformánál kilenc évszázad alatt nem érezték

¹ A miniszterelnökség iktatóbélyegzőjén például még március első felében is a „Magyar Köztársaság miniszterelnöksége” felirat szerepelt. [MNL K-26-1920-III-1443 (2160/1920); a példaként említett iratot 1920. március 12-én iktatták.]

² Takács Péter a 2394/1920. ME sz. rendelettel összefüggésben megjegyzi: „[...] a korszak kezdetén a kormányok – természetesen rendeletekkel – gyakran „tamperolgatták” az államformát és ‘maszatolgattak’ az állam nevével: a Tanácsköztársaság bukását követően Peidl Gyula kormánya már másnap, augusztus 2-án a kommunizmus előtti államformát (Magyar Népköztársaság) deklarálta, amit Friedrich István kormánya augusztus 8-án Magyar Köztársaságra nevezett át.” TAKÁCS Péter: A király nélküli királyság. *Jogtörténeti Szemle*, 2017/3. 88. (26-os végjegyzet).

³ Például a király sérthetetlenségének az államalapításig visszanyúló hagyományát az áprilisi törvényekben írott formában is megerősítették. [1848. évi III. törvénycikk 1.§]. A kormányzót viszont ilyen tartalommal ez nem illette meg. Bár az 1920. évi I. törvénycikk 14.§ (1) bekezdése a kormányzó személyét is sérthetetlenné nyilvánította, ebbe a közjogi felelőtlenség nem tartozott bele, a nemzetgyűlés ugyanis az alkotmány, vagy a törvények megsértése miatt vád alá helyezhette.

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.⁴

Mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a törvény és a rendelet nem csak anyagi (jogot létesítő), hanem alaki (már létező jogot rögzítő) jogforrás is lehetett.

A magyar közjog – Werbőczy nyomán⁵ – a szokásjognak három funkciót tulajdonított: törvényt magyarázó, törvényt rontó és törvényt pótló.⁶ 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. Alaki jogforrás pedig akkor lehet a törvény, vagy a rendelet, ha ilyen törvényt pótló szokást erősít meg. Alaki jogforrás jellegét napjainkban azonban egyedül az Alaptörvényben fedezhetünk fel,⁷ így talán érthető, hogy minden törvényt, és rendeletet automatikusan anyagi jogforrásként kezelünk.

Az 1920. évi I. törvénycikk azonban itt nem úgy rendelkezik, hogy a királyra az 1848. évi III. törvénycikkben megállapított sérthetlenségi szabályok a kormányzóra az alábbi korlátozásokkal vonatkoznak, hanem korábbi törvényre történő utalás nélkül állapítja meg a korlátozást. Az uralkodói sérthetlenség intézményének forrását ugyanis, hiába volt az már törvényben is leírva, nem abból, hanem továbbra is a szokásjogból eredeztette.

⁴ „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.

⁵ *Hármaskönyv*. Előbeszéd, 11. cím 3–5. §§.

⁶ MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*. Pécs, Danubia, 1926. 31.; EGYED István: *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943. 53.

⁷ 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.” Ld. még VARGA Zs. András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kögens rendelkezéseiben. *Iustum Aequum Salutare*, XII. évf., 2016/4. 89.; VARGA Zs. András: Az alkotmánybírók szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. *Iustum Aequum Salutare*, XIV. évf., 2018/2. 28. Itt az Alaptörvény anyagi jogforrásként funkcionál: nem jogot keletkeztet, hanem létező jogot rögzít.

A 2394/1920. ME. sz. rendelet azonban a történeti alkotmány idején keletkezett, amikor a jogrendszerünk még ismerte a törvénytöltő szokást. Az államformát pedig 1918 előtt ilyen típusú jogforrás állapította meg. A rendelet szövegében⁸ a „Magyarország ezeréves államformáját” megjegyzés nem más jelent, mint Magyarország szokásjogi úton megállapított államformájára történő hivatkozást. Ezt a törvényhozás megváltoztathatja, de mindaddig, amíg ilyen intézkedés nem történik, a szokásjog marad hatályban.

Ebből világosan látható, hogy a 2394/1920. ME. sz. rendelet nem anyagi, hanem alaki jogforrás volt. Így nem állítható párhuzamba az 1918/1919-es államforma szabályozásokkal. A köztársaságnak ugyanis nem voltak szokásjogi gyökerei, így az azokat megállapító jogforrások mind anyagi jogforrások voltak.

3. A de facto helyzet

Annak magállapítás után, hogy az államforma de jure királyság volt, következő lépésként a de facto helyzetet kell vizsgálnunk. Az 1920. elején létrehozott államberendezkedés állambölcseleti szempontok alapján republikánus, vagy monarchikus tartalommal bírt.

A kormányzói tisztet felállító 1920. évi I. törvénycikk miniszteri indokolása – a törvényszentesítéssel⁹ és a felelősséggel¹⁰ összefüggésben – két alkalommal is utalt arra, hogy az ideiglenes államfő republikánus jellemzőkkel rendelkezik. S ez az álláspont a korabeli közjogi irodalomban is

⁸ A 2394/1920 ME. sz. rendelet vonatkozó része az alábbiak szerint szól: „Az [...] 1920:I. törvénycikk [...] Magyarország ezeréves államformáját nem változtatta meg, [...] érvénytelennek nyilvánította azokat a [...] rendelkezéseket, amelyek [...] a királyság intézményét eltörölni kívánták, [...] Ezekhez képest tehát mindaddig, amíg a törvényhozás másként nem rendelkezik, Magyarország törvényes államformája a királyság marad.”

⁹ „Éppen azért a kormányzó a törvényhozás terén a királyt megillető legfontosabb jogot: a szentesítés jogát nem fogja gyakorolhatni, hanem úgy, mint a köztársasági alkotmányok szerint a köztársasági elnöknek, csupán a törvény alaki perfekciójához tartozó kihirdetésről való gondoskodás fogja feladatát alkothatni [...]” [Az 1920. évi I. törvénycikk 13. §-ához fűzött miniszteri indokolás (NI-1920-I-21)].

¹⁰ „A kormányzó közjogi állása ugyanis nem azonosítható a szuverén államfő állásával, hanem megfelel annak a jogállásnak, amelyet a köztársaságban a köztársasági elnök tölt be; éppen ezért a kormányzót az alkotmány vagy a törvény vétkes megszegése esetében a felelősség alól felmenteni nem lehet [...] [Az 1920. évi I. törvénycikk 14. §-ához fűzött miniszteri indokolás (NI-1920-I-23-24)].

meghatározó volt (lásd pl. Csekey István,¹¹ Polner Ödön,¹² vagy Buza László¹³ 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.”¹⁴

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.*

¹¹ 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) i. m. 259.

¹² 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 lényegét nem érintik.” POLNER Ödön: A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdése. *Magyar Jogi Szemle*, 1920/3. 97.

¹³ 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 összeülendő nemzetgyűlés – az államformát nem változtatja meg.” BUZA László: A királyválasztás joga. *Magyar Jogi Szemle*, 1920/2. 84.

¹⁴ MERKL Adolf: A mai Magyarország államformájának kérdéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 1925/5. 35.

4. A de facto és a de jure helyzet szétválása

Adolf Merkl a jog logikus rendszerét nem engedte megbontani, a de facto és a de jure helyzet szétválasztásának lehetőségét egyértelműen elutasította. Álláspontja szerint az alkotmányozó hatalom kompetenciája csupán az első meghatározására terjed ki, amiből *a de jure helyzet megállapítása már a jogtudomány feladata*.¹⁵ Az előző pont végén vett idézetből kitűnik, hogy a provizóriumot sem fogadta el kivételes körülményként. Szerinte az államformának a mindkori de facto helyzettel kell megegyeznie. Ha majd betöltik a trónt, akkor királyság lesz az államforma, ameddig viszont ez nem történik meg, addig köztársaságnak kell lennie. Merkl gondolatait tehát egyedül a jog logikus rendszerbefoglalása irányította.

Ez az igény persze a korabeli magyar közjogi gondolkodásból sem hiányzott, ami számos vitához vezetett, s sokszor erőltetett dogmatikai magyarázatokat szült. Egy republikánus típusú államberendezkedésből levezetni a királyságot, mint államformát, nem volt egyszerű feladat. A dogmatikai bizonytalanságokat legalaposabban Schweitzer Gábor foglalta össze.¹⁶

A tisztán dogmatista gondolkodás számára a megoldás is nagyon egyszerű volt: módosítani kell az államformát. Ha az köztársaság lesz, a dogmatikai problémák megoldódnak. Merklnél érezhető ennek a megoldásnak az igénye, a párhuzamos magyar közjogi irodalomban azonban nem. *A tradicionalizmus hatása nem egyforma*. Ausztriában ez szinte ismeretlen volt, az első világháború után létrejött osztrák állam az 1918 előtti Osztrák Császársággal mindenféle jogfolytonosságot tagadott.¹⁷ Mi másra

¹⁵ „De vajjon kérdés tárgya lehet-e, hogy milyen államformája van Magyarországnak? Nem döntötte-e el ezt a kérdést már a tételes magyar közjog? Az a hivatalos terminológia, amely ma is «magyar királyságról» s «magyar királyi» hatóságokról beszél, hagyhat-e fenn kétséget az iránt, hogy ez az állam monarchia? / Mindenesetre. Mert hiszen a jogrend csupán megalkotja azokat a jogintézményeket, amelyeknek alapján az államforma kérdésében véleményt nyilváníthatunk, a jogtudománynak a feladata azonban, hogy az alkotmány, különösen pedig a legfőbb államszervekre vonatkozó tételes szabályozás alapján eldöntse azt, hogy a kérdéses alkotmány milyen államformát mutat.” MERKL i. m. 33.

¹⁶ 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.

¹⁷ Leo WITTMAYER: Zu den Voraussetzungen und Grundproblemen der provisorischen Verfassung von Deutschösterreich. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Band I. (1919/20) 62.; Wilhelm BRAUNEDER: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2001. 189–190.

épült volna a teljes jogi gondolkodás, mint a dogmatizmusra. A magyar jogi gondolkodásban azonban a tradicionalizmus folyamatosan jelen volt, amin Trianon csak erősített. Így a korabeli magyar közjog, bár birkózott a dogmatikai ellentmondással, azt a konklúziót nem vonta le, hogy a problémát az államforma módosításával kellene megoldani. És ez a megoldási lehetőség *akkor sem nyert teret, amikor az ideiglenesnek szánt közjogi helyzet egyre inkább állandósult*. Az állandósulás legmarkánsabb jele a kormányzóválasztás felszínre kerülése volt. A kormányzót 1920 elején átmeneti időre választották, megbízatása az államfői hatalom gyakorlásának rendezéséig tartott.¹⁸ Mikortól kezdtek azzal számolni, hogy a kormányzói szék a nélkül üresedhet meg, hogy az államfői hatalom rendezése megtörténne. A megüresedés nyilvánvalóan a hivatalban lévő kormányzó halálát jelentette, vagyis azt, hogy *az államfői hatalom gyakorlásának rendezése emberöltőn túli időkre csúszhat*. Ennek lehetőségével már az 1926-os felsőházi törvény is számolt,¹⁹ az 1937-es közjogi reform idején pedig még határozottabban jelent meg.²⁰

Az ideiglenesnek szánt közjogi helyzet állandósulása erősítette azt a megoldási irányt is, amely a de jure és a de facto helyzet szétválását az 1920 elején kialakított államszervezet reformjával szándékozott felszámolni. Ők már azzal számoltak, hogy az államfői tisztség mikéntjének 1920. évi I. törvénycikkben említett rendezése nem fog megtörténni, s így a kormányzó tisztsége állandósul, a dogmatikai problémát pedig jogállásának átalakításával akarták feloldani.²¹ Az 1937-es közjogi reformban felleljük ennek

¹⁸ „A nemzetgyűlés addig, amíg az államfői hatalom gyakorlásának mikéntjét véglegesen rendezi és ennek alapján az államfő tisztét tényleg átveszi, az államfői teendők ideiglenes ellátására a magyar állampolgárok közül titkos szavazással kormányzót választ.” 1920. évi I. törvénycikk 12. §.

¹⁹ „Ha a kormányzói tiszt az államfői hatalom gyakorlásának végleges rendezése előtt üresedik meg, a kormányzót a magyar állampolgárok közül az országgyűlés két háza titkos szavazással együttes ülésben választja meg; az e végre szükséges intézkedéseket haladéktalanul meg kell tenni.” 1926. évi XXII. törvénycikk 48. §.

²⁰ „Az 1920.I. törvénycikk a kormányzói méltóságot rövid időre szóló intézménynek tervezte. Ezzel a kiindulóponttal szemben az említett törvény megalkotása óta eltelt idő tanulságai és a mai nemzetközi helyzet arra figyelmeztetnek, hogy a jövőben még előre meg nem határozható ideig szükség lehet az állami főhatalom ideiglenes gyakorlására hivatott kormányzói tiszt fenntartására.” Az 1937. évi XIX. törvénycikk 2. §-ához fűzött miniszteri indokolás (1) bekezdése (KI-1935-VII-677).

²¹ Az okfejtés lényege, hogy a kormányzói intézményt nem a királyt helyettesítő kormányzóból kell levezetni, hanem sui generis államfőnek kell tekinteni. Jogállását pedig a felelősség megszüntetésével és hatásköreinek kiterjesztésével közelíteni kell a királyéhoz. A sui

nyomait, de a két helyzet szétválását ténylegesen nem számolta fel. Maga az is vita tárgya volt, hogy ez dogmatikailag lehetséges-e.²² Átalakítható-e úgy a kormányzó jogállása, hogy a királyéval megegyezzen.

5. Befejezés

Rövid tanulmányom bevezetőjében a tradicionalizmus és a dogmatizmus viszonyát három csoportra bontottam. A két világháború közötti államformáról levezetett okfejtésből azt gondolom egyértelmű, hogy ez az eset a harmadik csoportba sorolható: a tradíciók mögé nem tudunk nyomós dogmatikai érveket állítani. A nemzetgyűlés (később az országgyűlés) a közel évezredes hagyományokhoz ragaszkodva fenntartotta a királyság államformáját, ugyanakkor nem állított mellé egy az állambölcseleti elveknek megfelelő monarchikus államszervezetet. Az antantnak a Habsburgok viszszerátérését akadályozó külpolitikai nyomása, felerősítve a legitimisták és a szabad királyválasztók között kialakult belpolitikai törésvonallal ugyanis a trónbetöltést holtpontra juttatta. *Egy közel évezredes múltú államformát azonban nem adtak fel azért, mert politikai konfliktusok miatt nem tudtak egy dogmatikailag hozzáilleszthető államszervezetet kialakítani.*

A királyság szinte kizárólag a tradíciókon nyugodott, ezt közvetíti a tanulmány címe is: „*A tradicionális államforma*”. Számunkra pedig ennek üzenete az, hogy *közjogi intézményeink alapulhatnak tisztán tradíciókon is, nem feltétlenül szükséges hozzá mindenkit meggyőző dogmatikai alátámasztás.*

generis állását erősítené, ha az államfői tisztség nevét is megváltoztatnák. A kormányzó a királyhelyettesítő szerepre utal, de a fejedelem elnevezés már egy önálló államfői intézményt közvetítene. Az erdélyi fejedelem tisztsége is a magyar király hivatalából alakult ki. CSEKEY István: A kormányzói jogkör kiterjesztése. *Magyar Szemle*, XXIX. kötet (1937) 5–16.

²² BUZA László: A kormányzói jogkör kiterjesztése. *Jogállam*, 1937/3–4. 109–115.