

AZ ÁLLAMFORMA RENDEZÉSE (1920)

SZABÓ István

1. Prológus

Az első világháború elvesztéséből eredő forradalmi hullám hazánk közjogi berendezkedésén gyakori változásokat idézett elő, amely az államformára is nyilvánvalóan kihatott. Ezen események alkotmányosságát később vitatták ugyan, de azok mégis világosan meghatározták az ország államformáját. A Tanácsköztársaság bukását követően azonban a tételes jogi helyzet is tisztázatlanná vált. 1920 elejére a közjogtudomány ismertebb művelői a forradalmak alkotmányjogi tevékenységét érvénytelennek tekintették, amiből egyértelműen következett, hogy Magyarország államformája szakadatlanul királyság volt.¹

A külpolitikai helyzet azonban erősen determinálta a belső közjogi viszonyokat. Az antant a *Habsburgoktól* mindenképpen meg akart szabadulni, márpedig a királyság magyarországi restaurációja ezzel ellentétes irányba hatott. 1919 áprilisában még *Bethlen István* későbbi miniszterelnök is azt ígérte az antantnak, hogy az 1918. novemberi viszonyokhoz óhajtának visszatérni², vagyis a Néphatározatot tekintik kiindulópontnak. A Tanácsköztársaság bukását követően egy hétig regnáló Peidl-kormány számottevő lépéseket nem tudott tenni, az augusztus 7-én megalakult Friedrich-kormány pedig az október 31-i, vagyis a *Károlyi Mihály* miniszterelnöksége előtti viszonyokhoz tért vissza, de megmaradt a köztársasági alapokon³ (lásd 3. pont). Ennek oka minden valószínűség szerint az antant elismerésének megszerzése volt. *Friedrich* ugyanis

¹ KMETY Károly: A királyválasztás joga. *Magyar Jogi Szemle*, 1920/1. 10.; BUZA László: A királyválasztás joga. *Magyar Jogi Szemle*, 1920/2. 84.; POLNER Ödön: A trón megüresedésének és betöltésének kérdéséhez. *Magyar Jogi Szemle*, 1920/4. 196–197.

² RUSZOLY József: Az első nemzetgyűlési választások előzményeihez. In: RUSZOLY József: *Alkotmánytörténeti tanulmányok I.* Szeged, JATE Kiadó, 1991. 222–223.

³ Uo. i. m. 225.

a legitimistákhoz húzott, amit a minisztertanács ülésein sem titkolt.⁴ 1919 novemberében leginkább ezért kellett a miniszterelnökséget átadnia az antant bizalmát jobban bíró *Huszár Károlynak*.

A probléma lényege tehát az volt, hogy a Tanácsköztársaság bukása után hatalomra került politikai erők szerették volna a királyságot helyreállítani, az antant viszont ezt nem nézte jó szemmel. Így az 1919 augusztusa és 1920 márciusa között működő kormányok elfogadták a köztársasági megjelölést, de egyre erősebben tapogatóztak, hogy ettől miként lehetne elmozdulni. Az antant ebben a kérdésben megfogalmazott elvárásai ugyanis fokozatosan puhultak. Kezdetben még erélyesebb igény fogalmazódott meg arra is, hogy az államforma kérdésében népszavazás döntsön. Ezt Huszár Károly miniszterelnök – az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvény minisztertanácsi vitájában – még 1920 februárjában is felemlítette, de már azzal megjegyzéssel, hogy a kormány ígéretei végül is a nemzetgyűlést nem kötik.⁵

Jelen tanulmányomban azt tekintem át, hogy 1919 augusztusától miként használták az államforma megjelölését, illetőleg az 1920 februárjának végén megszületett törvényhozási döntés mennyire világosan rendezte a problémát. Vagyis azt a folyamatot, ahogyan a Friedrich-kormány idején még egyértelműen köztársaságinak jelölt államforma 1920 márciusára hogyan tér vissza a királysághoz.

2. A tényhelyzet és a joghelyzet problémája

Mielőtt részletesen belemennénk az államforma kérdésébe, szét kell választanunk a tény- és a joghelyzetet.⁶ A királyi hatalom gyakorlásának hiányában ugyanis az államhatalom működésébe szükségszerűen bekerülnek republikánus elemek, az csak akkor tud monarchikus módon működni, ha a királyi hatalmat gyakorolják. A joghelyzet viszont csak erre irányuló kifejezett döntéssel változhat meg, vagyis az államforma mindaddig királyság marad, amíg alkotmányos úton köztársaságra nem változtatják. Ennek következménye, hogy a tényleges kormányzati módszerekből nem lehet üggydöntő következtetéseket levonni az államforma jogi vonatkozásaira. Attól, hogy a királyi hatalom gyakorlásának

⁴ MOL K-27. 1920. február 6-i ülés, 9. napirendi pont.

⁵ Huszár Károly miniszterelnök erre az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvényjavaslat minisztertanácsi vitájában is utalt. MNL K-27. 1920. február 13-i ülés, 33.

⁶ BUZA i. m. 84.

szünetelése miatt a monarchikus kormányzati modell nem gyakorolható, az államforma még nem módosul automatikusan köztársaságra.

A tanulmány célja nyilvánvalóan a joghelyzet tisztázása, hiszen közismert, hogy 1918 novemberétől a királyi hatalom gyakorlása szünetelt, aminek következtében az államszervezet tényleges működésében republikánus elemek is megjelentek. Sőt a tényhelyzet a korszak végéig (1944-ig) így maradt, hiszen a királyi trónt a királyságnak mint államformának a kinyilvánítása után sem töltötték be (lásd 11. pont).

3. Az államforma megjelölése a kormány működésének körében

A Tanácsköztársaság bukását követően tehát az első jelentős állomás a Friedrich-kormány megalakulása volt, amely az antant elvárásainak megfelelően még köztársasági alapon állt⁷ (lásd 1. pont).

A kormány tagjainak 1919. augusztus 8-i dátummal aláírt miniszteri esküje szerint: „[...] Mindaddig, amíg a nemzet Magyarország államformáját alkotmányos úton meg nem állapítja, Magyarország kormányójául József főherceget ismerem el...”⁸. Ez arra utal, hogy az államforma kérdésében később alkotmányos döntést kell hozni. A mindennapi kormányzati munkában azonban egyértelműen a köztársasági megjelölést használták. A miniszterelnökségre érkező leveleken ugyanis már a „Magyar Köztársaság miniszterelnöksége” feliratú iktatóbélyegző található,⁹ amelyet egészen 1920 márciusának közepéig használtak (lásd 9. pont). Az államforma megjelölésére példaként felhozható a törvénykezés ideiglenes szabályozásáról szóló, a *Budapesti Közlöny*ben 1919. augusztus 20-án megjelent 4038/1919. ME. számú rendelet is, amely kimondta: „A bíróságok az alkotmányosság teljes helyreállításáig a Magyar Köztársaság nevében ítéleznek.”¹⁰ Az államforma nyílt megjelölése nem lett volna feltétlenül szükséges. Később az 1920. évi I. törvénycikk például ennek a problémának a kikerülésére nagyon diplomatikus megoldást tartalmazott, miszerint: „A bírói hatalmat [...] a törvényhozás további rendelkezéséig a magyar állam nevében

⁷ RUSZOLY i. m. 225.

⁸ MNL K-26-1920-III-5863 (3872/1919)

⁹ MNL K-26-1920-III-4674

¹⁰ 4038/1919. ME. számú rendelet, 1. § (2) bek.

*gyakorolják.*¹¹ A 4038/1919. ME. számú rendelet azonban konkrét államformát jelölt meg.

A minisztertanács még 1919 végén is igen tartózkodó volt a régi államformával kapcsolatban. December 4-i ülésén tárgyalta a magyar királyság pártjának beadványát, amely azt kérte, hogy az állami címerre kerüljön vissza a Szent Korona, valamint a közhatalóságokat ne népköztársasági, hanem „állami” jelzővel jelöljék meg. A kormány azonban a beadvány feletti határozathozatalt általános politikai indokból nem tartotta kívánatosnak.¹² Az indítvány pedig nem is a királyságnak mint államformának a nyílt elfogadását kérte, hanem az erre csak közvetetten utaló lépést.

Jelentős változást fedezhetünk viszont fel a minisztertanács 1920. február 13-i ülésének jegyzőkönyvében. Az ülésen részt vevő miniszterek felsorolásánál ugyanis a tisztségük megjelölése előtt ott áll a „magyar királyi” jelző,¹³ amely így már az 1920. évi I. törvénycikk kihirdetése előtt is feltűnt.

4. Az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvényjavaslat előkészítése

Az államforma körüli problémák feloldása nyilvánvalóan törvényhozási döntést igényelt. A nemzetgyűlési választások lebonyolítása után így a kormány haladéktalanul törvényjavaslatot dolgozott ki *Az alkotmányosság helyreállításáról és a főhatalom ideiglenes gyakorlásának rendezéséről* címmel. A minisztertanács által 1920. február 13-án megtárgyalt szövegváltozatot az igazságügyi minisztériumban *Túri Béla* és *Rassay Károly* államtitkárok dolgozták ki.¹⁴ A kormányülésen lezajlott vita után a törvényjavaslatot – elég jelentős változásokat foganatosítva – a miniszterelnökségen újraszövegezték, s így terjesztették a nemzetgyűlés elé. A törvényhozás közjogi bizottsága ezen újabb korrekciókat hajtott végre, sőt még a plenáris ülés idején is fűztek hozzá módosító indítványt.

A prológusban említett okok miatt azonban az államforma feletti egyértelmű döntést a törvényjavaslat sem tartalmazta. A jelentősebb vitákra okot adó kérdéseket szándékosan megkerülték, a javaslat csak az államműködés újraindításához nélkülözhetetlen rendelkezéseket tartalmazta. Ezt a nemzetgyűlés közjogi

¹¹ 1920. évi I. tc. 7. §.

¹² MNL K-27. 1919. december 4-i ülés, 46.

¹³ MNL K-27. 1920. február 13-i ülés, 1.

¹⁴ MNL K-27. 1920. február 13-i ülés, 22.

bizottságának jelentése is hangsúlyozta.¹⁵ Az államforma mellett azonban volt még egy, s ezzel szorosan összefüggő probléma, mégpedig *IV. Károlynak* a magyar trónhoz való joga. A törvényjavaslat viszont nem utalt arra, hogy melyik kérdést hagyja nyitva, az államformát, vagy a trónbetöltési rendet. Az utóbbi azonban feltételezi az elsőt, hiszen ha Magyarország köztársaság, *IV. Károly* jogállásának elemzése okafogyott kérdés.

5. Az eckartsai levél beiktatása és a törvényjavaslat preambuluma körüli viták

A minisztertanács által tárgyalt tervezetben *IV. Károlynak* az államügyek vite-léről történő lemondását tartalmazó úgynevezett eckartsai levele még a javaslat főszövegének része volt.¹⁶ A miniszterek között azonban heves pengeváltás alakult ki róla. *Bárczy István* igazságügy-miniszter, valamint *Friedrich István* hadügyminiszter megállapította, hogy az eckartsai levél törvénybe iktatása detronizációt jelentene. *Rubinek Gyula* földművelésügyi miniszter azonban erre nyíltan kijelentette, hogy ez valóban így van, de ő detronizációt akar.¹⁷ Végül a minisztertanács – többségi döntéssel – az eckartsai levelet kihagyta a törvény szövegéből¹⁸, s csak a miniszteri indoklásban tett róla említést.¹⁹

Meg kell azonban állapítani, hogy *IV. Károly* vitát kiváltó levelének a törvénybe történő beemelése zavarokat okozott volna. Nem biztos ugyanis, hogy ez detronizációt jelentett volna, hiszen a király lemondása az országgyűlés jóváhagyásával volt érvényes.²⁰ Az eckartsai levél beiktatását tekinthetnénk úgy is, mint a lemondó nyilatkozat törvényi megerősítését. Márpedig a nemzetgyűlés a lemondás elfogadásával kinyilvánítaná, hogy a Habsburg–Lotaringiai-ház magyar trónhoz való joga még élő közjogi szabály. Ez inkább megerősítené, mint detronizálná a dinasztíát.

Hasonlóan sok vitát váltott ki a törvény preambulumának kezdő szövege is, amely szintén *IV. Károly* uralkodói jogaival volt összefüggésben. A minisztertanács által tárgyalt tervezet még az eckartsai levélre utalt, miszerint:

¹⁵ KI-1920. 1. kötet 28–29.

¹⁶ MNL K-27. 1920. február 13-i ülés, 24–25.

¹⁷ MNL K-27. 1920. február 13-i ülés, 32.

¹⁸ MNL K-27. 1920. február 13-i ülés, 34.

¹⁹ 1920. évi I. törvénycikk miniszteri indokolása, általános indokolás II. pont (3) bekezdés.

²⁰ 1867. évi III. tc. 3. §; NAGY Ernő: *Magyarország közjoga (államjoga)*. Budapest, Athenaeum, 1901. 222.

„[...] nyilatkozatában kijelentette, hogy minden részvételéről az államügyek vitelében lemond, s azóta is az országból távol van, anélkül, hogy a királyi hatalmat gyakorolná”²¹. A levélnek a törvény szövegéből történő elhagyásával a preambulumból is kimaradt az utalás. A miniszterelnökségen történt átszövegezés után a nemzetgyűlés elé terjesztett szövegváltozat már az alábbi rendelkezést tartalmazta: „[...] a királyi hatalom gyakorlása az 1918. évi november 13. napja óta szünetel”²². A nemzetgyűlés közjogi bizottsága szerint azonban a szünetelés megjelölése a királyi hatalom gyakorlásában történő fennakadást már jogilag minősítené, ezért annak elhagyásával a szöveget az alábbiak szerint módosította: „[...] a királyi hatalom 1918. évi november 13. napja óta nem gyakoroltatik”²³. Ez a szövegváltozat azonban újabb problémát vetett fel. A „nem gyakoroltatik” kifejezés úgy is értelmezhető, hogy létező jogról van szó, amelyet jelenleg nem gyakorolnak. E szerint a királyi hatalom gyakorlásában 1918. november 13-án csak ideiglenes fennakadás történt, amely bármikor helyreállhat. A javaslat legitimista elkötelezettsége miatt Kovács J. István nemzetgyűlési képviselő módosító indítványt terjesztett elő, amely szerint az alábbi szöveg került volna a preambulumba: „IV. Károly 1918. november hó 13-án minden részvételéről az államügyek vitelében lemondott, s azóta is az országból távol van”²⁴. Ez az alternatíva újra az uralkodó lemondását hangsúlyozta. Erre reagálva Túri Béla mint a közjogi bizottság előadója már a plenáris ülésen „[...] a királyi hatalom gyakorlása az 1918. évi november 13. napján megszűnt” szöveg beiktatását javasolta, amellyel az említett Kovács J. István is elégedett volt, s így javaslatát visszavonta.²⁵ A „nem gyakoroltatik”, illetőleg a „gyakorlása megszűnt” kifejezés között valóban jelentős tartalmi különbség van. Végül ez a változat került bele a törvény kihirdetett szövegébe is. Az eckartsau-i levél és a preambulum szövege feletti vita egyértelműen arra utal, hogy a törvény által nyitva hagyott kérdés a királyi hatalom további gyakorlásának módja, amely lényegében determinálta az államformát. Ez ugyanis csak akkor kérdés, ha az államforma királyság (lásd 4. pont).

A közjogi bizottság a kormányzó törvényjavaslatokkal szemben emelt vétőjogánál szintén egy apró, de lényeges korrekciót iktatott be a törvény szövegébe. „A kormányzó [...] az államfő megválasztásának kérdésében alkotott

²¹ MNL K-27. 1920. február 13-i ülés, 22–23.

²² KI-1920. 1. kötet, 3.

²³ KI-1920. 1. kötet, 29.

²⁴ KI-1920. 1. kötet, 34.

²⁵ KN-1920. 1. kötet, 58.

törvényekre nézve...” szövegrészből a választásra utaló szót törölte, s helyére „*A kormányzó [...] az államfő személyének kérdésében alkotott törvényekre nézve...*” szövegváltozatot iktatta.²⁶ Az államfő választására utaló szó törlése szintén a szabad királyválasztók és a legitimisták közötti véleménykülönbség kompromisszumos megoldására utalt.

A közjogi bizottság véleményéből érdemes kiemelni még egy részmondatot, miszerint: „*a törvényjavaslat a legitimitás és a legalitás kérdését nem érinti*”²⁷. A bizottság álláspontja szerint a törvényjavaslat ezt a kérdést nyitva hagyja, márpedig ez ismételt a királyi hatalom gyakorlásának módjára és nem az államformára utal. Túri Béla egyébként a törvényjavaslatához a nemzetgyűlés plenáris ülésén fűzött expozéjában is a monarchikus államberendezkedés sajátosságairól beszélt,²⁸ s ezzel támasztotta alá a javaslat szellemi hátterét.

Az eckartsaui levél beiktatása és a törvény preambuluma körül kialakult vitákból tehát az állapítható meg, hogy azok a szabad királyválasztók és a legitimisták közötti véleménykülönbség körül csúcsosodtak ki. Ezekből az elemekből arra következtethetünk, hogy az 1920. évi I. törvénycikk vitája során a mérvadó politikai erők a királyságot mint államformát tényként kezelték.

6. A forradalmak közjogi ténykedésének érvénytelenné nyilvánítása

Bár az 1920. évi I. törvénycikk az államformáról tételesen nem rendelkezett, az azt megváltoztató forradalmi döntéseket érvénytelenné nyilvánította.²⁹ A Néphatározatot tételesen is megemlítette, mint amelyet az Országos Törvénytárból törölni kell.³⁰ Az államforma módosításáról szóló jogforrások érvénytelenítésének teljesen logikus következménye, hogy visszaáll az azt megelőző állapot, vagyis Magyarország királyság.

²⁶ KI-1920. 1. kötet, 29.

²⁷ KI-1920. 1. kötet, 28.

²⁸ KN-1920. 1. kötet, 53.

²⁹ 1920. évi I. tc. 9. § (1)–(2) bek.

³⁰ 1920. évi I. tc. 9. § (2) bek.

7. Az államforma kérdésének jövőbeni meghatározása

Az eddigi okfejtésekből levezethető, hogy a nemzetgyűlés az államműködés helyreállításához szükséges közjogi lépéseknél Magyarországot királyságnak tekintette, de kerülte ennek egyértelmű kinyilvánítását.

A törvényben azonban egy biztonsági mechanizmus is megjelent, amellyel az államforma nyitottságára utalt. A kormányzónak a törvényekkel szembeni vétőjogánál ugyanis ez a jogosítványa két kérdésben ki volt zárva. Az egyik az államfő személyének meghatározására vonatkozó nemzetgyűlési döntés, a másik pedig az államformára vonatkozó határozat volt.³¹ A vétőjog korlátozásának önmagában nincs jelentősége, sokkal inkább a tárgyának. Ebből ugyanis arra következtethetünk, hogy az államforma meghatározásának a közeljövőben a nemzetgyűlés napirendjére kell kerülnie, vagyis véglegesen ezt a kérdést a törvény nem zárta le. A rendelkezéshez fűzött miniszteri indokolás is ezt támasztja alá: „A törvényjavaslat a nemzetgyűlésnek két legfőbb törvényhozói feladatára nézve, nevezetesen az államforma és az államfő személyének megválasztása kérdésében alkotandó törvényekre nézve, a kormányzónak nem ad visszaküldési jogot...”³² A miniszteri indokolás tehát a nemzetgyűlés két legfontosabb törvényhozási feladatának egyikeként jelöli meg az államforma felől történő döntést. Amennyiben az 1918 előtti közjogi berendezkedés kétséget kizáró restaurációjáról lett volna szó, akkor az államforma kérdésében hozandó törvényről nem tettek volna külön említést.

8. A kormányzói pecsét megállapítása

Az ideiglenes államfő március 1-jén történt megválasztása után a Huszár Károly vezette, immár ügyvezető kormány elkészítette az államhatalmi cselekmények hitelességének igazolására szolgáló egyik legfontosabb eszköz, az államfői pecsét megállapítására vonatkozó előterjesztését.³³ A kormányzói pecsétnek nyilvánvalóan tartalmaznia kellett az állami címert, de az előterjesztés ebben a kérdésben két ponton is óvatosan fogalmazott.

Az egyik ilyen bizonytalanság a közép vagy a kis címer használatából eredt. A kormány-előterjesztés a külpolitikai helyzetre tekintettel az utóbbi

³¹ 1920. évi I. tc. 13. § (2) bek.

³² 1920. évi I. tc., a részletes indokolásban a 13. §-hoz fűzött indokolás (4) bekezdése.

³³ MNL K-26-1920-III-2134.

használatát javasolta, kifejtve viszont azt is, hogy a társországok elhagyása az állami címerből nem jelent semmilyen joglemondást ezen területekről. A másik, az államforma szempontjából is releváns kérdés a Szent Koronának a címerre történő ráhelyezése volt. A népköztársaság kikiáltása után a Szent Koronát levették a címerről,³⁴ amiből egyértelműen következik, hogy az államforma jelképének tekintették. A magyar királyság pártjának 1919 végén tett javaslatánál³⁵ is említettem (lásd 3. pont), hogy a kormány az államforma körüli bizonytalanság miatt levette napirendjéről a Szent Koronának a címerre történő visszahelyezését.

A kormányzói pecsétre vonatkozó előterjesztés egyértelmű abban, hogy a Szent Koronát rá kell helyezni az állami címerre, de az indoklása óvatos. Egyrésztől hivatkozik arra, hogy az 1920. évi I. törvénycikk szerint „*Magyarország eddigi államformája érintetlenül fennáll*”. Nem mondja azonban ki, hogy mi ez az államforma, s nemsokára áttér egy másik érvelésre is. E szerint a Szent Korona nemcsak a királyi hatalom, hanem általában a magyar államhatalom jelképe is. Az első okfejtés utal az államformára, s ezzel összefüggésben arra, hogy ezzel a Szent Korona használata összeegyeztethető. Amennyiben a Szent Koronát az államforma kifejezésére használjuk, ez az államforma, ha kimondjuk, ha nem, nyilvánvalóan a királyság. A második okfejtés viszont arra a verzióra vonatkozik, hogy a Szent Korona akkor is rákerülhet az állami címerre, ha az államforma netán mégse királyság lenne. Ez viszont még mindig azt jelzi, hogy március 13-án, amikor a tárgyalat kormány-előterjesztés datálódik, az államforma kérdésében történő nyílt állásfoglalást a kormány még mindig mellőzte.

9. A 2394/1920. ME. számú rendelet kibocsátása

Láthattuk, hogy az 1920. évi I. törvénycikk még tudatosan került az államformára vonatkozó nyílt rendelkezést. A kormányzó megválasztása óta ügyvezetői minőségben működő Huszár-kormány sem foglalt állást a kérdésben. A miniszterelnökségen a hivatalos megjelöléseknél nem módosítottak az addigi gyakorlaton, az iktatóbélyegzőkön még márciusban is változatlanul a „*Magyar Köztársaság miniszterelnöksége*” szerepelt.³⁶

³⁴ 5746/1918. ME. számú rendelet, 1.§

³⁵ MNL K-27. 1919. december 4-i ülés, 46.

³⁶ MNL K-26-1920-III-1443 (2160/1920). A példaként említett irat iktatására 1920. március 12-én került sor.

A problémát a *Simonyi-Semadam Sándor* által vezetett új kormány megalakulása mozdította ki a holtpontról. Az 1920. március 15-én történt kormányalakítását követő első minisztertanácsi ülésen kijelentette, hogy az ország államformája nem köztársaság, hanem királyság, s a kérdésben kormányrendelet kibocsátását tartotta szükségesnek.³⁷ Az igazságügy-miniszter már másnap bemutatta a tervezetet,³⁸ amelynek alapján március 18-án kihirdették „*Az állami hatóságok, hivatalok és intézmények elnevezéséről, és az állami címereken a szent koronának alkalmazásáról*” szülő 2394/1920. ME. számú rendeletet. A jogszabály lényegében az 1920:I. tc. végrehajtási rendelete volt, s megállapította, hogy „*Az [...] 1920:I. törvénycikk [...] Magyarország ezeréves államformáját nem változtatta meg, [...] érvénytelennek 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 királyság marad.*”

A kormányrendelet érvelése logikus és megalapozott. A Néphatározatnak az országos törvénytárból történő törlését követően visszaállt az azt megelőző állapot, vagyis Magyarország államformája királyság (lásd 6. pont). Ugyanakkor nem mondható szokásos módnak, hogy egy ország államberendezkedésére vonatkozó ilyen lényeges hatással bíró törvényértelmezést a kormány hajtson végre. Az aktuális politikai környezetet vizsgálva azonban már könnyebben érthetővé válik a döntési mechanizmus. Láthattuk, hogy egy olyan kérdésről volt szó, amellyel a nemzetgyűlés nagy többsége egyetértett, azonban a döntést a korábban említett okok miatt (lásd 1. pont) magában a törvényben nem mondott ki. A kormányrendelet kibocsátása után azonban a törvényhozási gyakorlatban a nemzetgyűlés is használta a „királyi” jelzöt (lásd 10. pont), vagyis semmilyen kifogást nem fogalmazott meg a rendelettel szemben.

A 2394/1920. ME. számú rendelet megjelenése után a miniszterelnökségen is megszűntek az államformával kapcsolatos bizonytalanságok. Március végén a budapesti I. választókerületben időközi választásokat kellett tartani. Az ennek előkészítése kapcsán folytatott levelezés éppen a tárgyalt kormányrendelet megjelenésének idejére esett. Egy március 19-én, vagyis egy nappal a kormányrendelet megjelenése után iktatott levélen a „*Magyar Köztársaság miniszterelnöke*” bélyegző látható, ahol a „Köztársaság” szót kézzel áthúzták.³⁹ Másnap már „*Magyar miniszterelnökség*” feliratú új iktatóbélyegzőt használ-

³⁷ MNL K-27. 1920. március 15-i ülés, 12.

³⁸ MNL K-27. 1920. március 16-i ülés, 28–31.

³⁹ MNL K-26-1920-III-2400.

tak.⁴⁰ Bár a „királyi” jelző ezen sem volt rajta, de 1918 előtt is ezt a gyakorlatot folytatták. Így az ehhez történő visszatérés egyértelműen az akkori királlyági államformára történő utalás volt.

Végezetül még fel kell hívni a figyelmet a kormányrendelet idézett részének utolsó részmondatára is, amely szerint addig marad Magyarország államformája királlyág, „*amíg a törvényhozás másként nem rendelkezik...*” Ezzel a rendelet tartotta magát ahhoz az előzőekben kifejtett érveléshez is, hogy a nemzetgyűlésnek az államforma kérdését napirendre kell vennie (lásd 7. pont). A rendelet hatálya arra az átmeneti időszakra szólt, amíg törvényhozás tételes rendelkezése meg nem születik. Ezzel egyértelműen utaltak a rendelet végrehajtási jellegére is, amely szerint jelenleg ez a joghelyzet, de a törvényhozás bármikor jogosult eltérően intézkedni. Ahogy azonban az antant nyomása csökkent, a további intézkedés kérdése lekerült a napirendről, s Magyarország a 2394/1920. ME. számú rendelet által megállapítottak szerint királlyág maradt.

10. Az államformára utaló jelzők használata a törvényhozásban

Az államformára vonatkozó tételes rendelkezést tehát egy kormányrendelet mondta ki, de ezt követően a nemzetgyűlés is vitathatatlanul elfogadta ezt az álláspontot. Ez után a törvényhozás során folyamatosan használni kezdte a „királyi” jelzőt. Példaként megemlíthető a kir. ítélőbírák és a kir. ügyészek státusáról szóló 1920. évi XX. törvénycikk, a magyar királyi szabadalmi bíróság elnökének, alelnökének és bíráinak illetményéről szóló 1921. évi XXIV. törvénycikk, vagy a magyar királyi honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk. Az 1921-es trónfosztó törvény pedig deklaratív módon is kimondta: „*A nemzet a királlyág ősi államformáját változatlanul fenntartja...*”⁴¹

11. Összegzés

Magyarország államformáját tehát 1919–1920 fordulóján a Tanácsköztársaság bukását követően hatalomra kerülő politikai erők restaurációs törekvése és az

⁴⁰ Uo.

⁴¹ IV. Károly Ő Felsege uralkodói jogainak és a Habsburg Ház trónörökösödésének megszüntetéséről szóló 1921. évi XLVII. tc. törvénycikk, 3. §.

antant elvárásai közötti egyensúlyozás határozta meg. A kormányzat 1919 késő nyarától deklaráltan köztársasági alapokon állt, s még az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvényben is került a királyságnak mint államformának a nyílt deklarálását.

Az 1920. évi I. törvénycikk kihirdetését követően azonban, bár a törvény tételesen nem rendezte az államformát, mégis viszonylag egyértelmű következtetéseket tudunk megállapítani. A (nép)köztársaságot deklaráló Néphatározat törlésével az államforma az 1918. november 16. előtti állapotok szerint alakult, vagyis Magyarország királyság volt (lásd 6. pont). A preambulum pontos szövegéről folytatott vita a trónbetöltés rendje körül kialakult nézetek ütközését közvetíti, aminek viszont előfeltétele, hogy az államforma királyság legyen. A törvényből levonható olyan következtetés is, amely szerint a nemzetgyűlésnek az államforma kérdését napirendre kell tűznie. Mindez azonban a fennálló joghelyzetet nem érinti, mindaddig, amíg ez a döntés nem születik meg, Magyarország államformája az 1918. november 16. előtti állapotok szerint alakul. Az államforma világos meghatározása előli kitérés vezetett viszont ahhoz a furcsa helyzethez, hogy ezt tételesen nem a törvényhozás, hanem a kormány állapította meg. Így került kibocsátásra a 2394/1920. ME. számú rendelet, amely ezeket a következtetéseket levonta, s világosan kimondta, hogy Magyarország államformája királyság.

Érdemes néhány gondolat erejéig a forradalmak közjogi tevékenységére is kitékinteni. Az alapvető kérdés az, hogy a köztársaság kikiáltását elegendő-e a forradalmi szervek által kimondani, vagy azt egy alkotmányozó nemzetgyűlésnek is meg kell erősítenie. Németországban vagy Ausztriában a forradalmi szervek ez irányú intézkedéseit később megerősítette egy ilyen testület, Magyarországon azonban erre nem került sor. Bár összehívása tervbe volt véve, arra végül nem került sor. Az antant is halasztotta a választások megtartását,⁴² ami azzal lehetett összefüggésben, hogy Magyarországgal szemben a szomszédos államok jelentős területi igényeket támasztottak. A tervbe vett választásokat azonban a történelmi Magyarország teljes területén tartották volna.⁴³ A forradalmak közjogi tevékenységének érvénytelenségére vonatkozó, a *Prológusban* említett álláspont egyik alapvető érve éppen az volt, hogy semmilyen arra jogosult, alkotmányosan megalakult szerv nem erősítette meg. A Néphatározatot kibocsátó Nagy Nemzeti Tanácsot nem tekintették legitim ál-

⁴² Vix alezredes 1919. január 23-i keltezéssel külön levelet intézett Károlyi Mihályhoz, amelyben a választások elhalasztását kéri. MNL K-26-1920-III-1455.

⁴³ Lásd 1919. évi XXV. néptörvény 1. sz. melléklet.

lamhatalmi szervnek, így az általa hozott döntések közjogilag nem relevánsak. E szerint Magyarország államformája szakadatlanul királyság maradt.

Ki kell még térnünk a joghelyzet és a tényhelyzet elkülönítésére is. Említettem (lásd 2. pont), hogy a tanulmány célja a joghelyzet tisztázása, hiszen a királyi hatalom gyakorlásának szünetelése miatt a tényleges kormányzati rendszerbe sok republikánus elem került. Ezzel kapcsolatban meg kell említeni viszont azt is, hogy az 1920. évi I. törvénycikk csak a joghelyzetet tisztázta. A kormányzó jogállásának szabályozása kapcsán a törvény miniszteri indokolása is több alkalommal utal arra, hogy az ideiglenes államfő jogállásának vannak republikánus elemei. A törvényekkel szembeni vétőjog kapcsán megemlíti, hogy „*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*”⁴⁴. Az államfői felelősség kapcsán pedig az alábbi indoklást fűzi a törvényjavaslatához: „*A kormányzó közjogi állása ugyanis nem azonosítható a szuverén államfő állásával, hanem megfelel annak a jogállásnak, amelyet a köztársaságban a köztársasági elnök tölt be.*”⁴⁵

Az 1920. évi I. törvénycikk után tehát a joghelyzet tekintetében Magyarország királyság volt, illetve a forradalmak közjogi tevékenységének érvénytelenségére vonatkozó felfogás szerint ez az államforma megszakítás nélkül fennállt. Tekintettel azonban arra, hogy a királyi trónt 1918 után nem töltötték be, a tényleges kormányzati rendszerben a tisztán monarchikus modell már sohasem állt helyre. A harmincas évek második felére ez az állapot hosszabb távon is stabilizálódni látszott, az 1937-es közjogi reform ugyanis a kormányzói szék megüresedésének esetére már nem a királyi trón betöltését irányozta elő, hanem új kormányzó választását.⁴⁶ Ezzel összefüggésben felvetődhet a kérdés, hogy a hatalmon lévő politikai erők miért ragaszkodtak még ekkor is olyan erősen a királysághoz mint államformához. A legitimisták részéről ez még érthető, hiszen várhatták az alkalmas pillanatot, amikor a Habsburgok visszatérhetnek a magyar trónra. A szabad királyválasztók viszont a királyi trón betöltésére semmilyen személyi alternatívát nem vetettek fel, érvelésük egy közjogi elméletté vált, amelynek gyakorlati megvalósítására nem létezett igazi forgatókönyv. A cél, mint 1920-ban is, a forradalmaktól való elhatárolódás lehetett, de ennek

⁴⁴ 1920. évi I. törvénycikk, a részletes indokolásban a 13. §-hoz fűzött indokolás (2) bek.

⁴⁵ 1920. évi I. törvénycikk, a részletes indokolásban a 14. §-hoz fűzött indokolás (2) bek.

⁴⁶ 1937. évi XIX. tc. 3–5. §.

jelentősége az idő múlásával egyre csökkent. Emellett azonban lényeges és nem csökkenő jelentőségű érv volt a trianoni békeszerződés is. A Horthy-kor egyik legelszántabb törekvése volt a trianoni békeszerződésben feldarabolt ország területi integritásának helyreállítása, amelynek nagyon fontos eleme volt a kontinuitáshoz történő ragaszkodás.