

*Késői recenzió Adolf Merkl egy tanulmányához*

A tradíciók<sup>1</sup> rendszerformáló ereje a történeti alkotmányban

1. BEVEZETÉS

A *Jogtudományi Közlöny* 1925. március 1-jei számának vezércikkében Adolf Merkl Magyarország korabeli államformájáról értekezett,<sup>2</sup> s arra a következtetésre jutott, hogy keleti szomszédjuknál annak meghatározása téves. Az államszervezet felépítése ugyanis köztársasági jellemzőkkel bír, a hivatalosan megállapított államforma mégis királyság. Gondolatmenete világos: az államforma az államberendezkedésből levont következtetés, vagyis egy logikai premissza–konklúzió viszony. Az alkotmányozó meghatározza az államberendezkedést (a premisszát), amelyből a jogtudomány levonja a konklúziót, vagyis megállapítja az államformát.<sup>3</sup> Majd külön kihangsúlyozza, hogy „a jogtudomány számára az államforma megítélésénél csakis magának az alkotmánynak az állam szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezései lehetnek irányadók”.<sup>4</sup> A premissza legfontosabb elemeként pedig az államfői tiszt betöltését, a kormányzó nemzetgyűlés általi választását jelöli meg.<sup>5</sup>

Ezzel az ellentmondással azonban a monarchikus államformát megállapító nemzetgyűlés és a magyar jogtudomány is tisztában volt. Már a kormányzói tisztet felállító 1920. évi I. törvénycikk miniszteri indokolása – a törvényszentesítéssel<sup>6</sup> és az államfő felelősségével<sup>7</sup> összefüggésben – két alkalommal is utalt arra, hogy abban a formában, ahogy a törvény tartalmazza, a kormányzó tiszte republikánus jellemzőkkel bír. A premisszában más elemeket helyeznek el. Míg Merkl az államfői tiszt betöltéséből, addig

<sup>1</sup> A „tradíció” szót nem teológiai, hanem általános értelmében használom.

<sup>2</sup> MERKL, A., *A mai Magyarország államformájának kérdéséről*, in *Jogtudományi Közlöny* LX (1925/5), 33–35.

<sup>3</sup> „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, A., *A mai Magyarország...*, 33.

<sup>4</sup> MERKL, L., *A mai Magyarország...*, 33.

<sup>5</sup> Uo.

<sup>6</sup> „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 alakí perferkciójához tartozó kihirdetésről való gondoskodás fogja feladatát alkothatni...” [Az 1920. évi I. törvénycikk 13. §-ához fűzött miniszteri indokolás (NI-1920-I-21).]

<sup>7</sup> „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 azért 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).]

a miniszteri indokolás a törvényszentesítés megvonásából és a felelősségből vonja le az államformára vonatkozó konklúziót, ezek azonban kiegészítik egymást. Mindhárom elemből azonos következtetés vonható le. A választás kapcsán azon elgondolkozhatunk, vajon nem sorolhatjuk-e a megoldást a választási monarchiák közé, összességében azonban nem vitatható az államszervezetből levont republikánus konklúzió. A hazai jogtudomány részéről megemlíthetjük Csekey Istvánt,<sup>8</sup> Polner Ödönt<sup>9</sup> vagy Buza Lászlót,<sup>10</sup> akik szintén így ítélték meg Magyarország akkori államberendezkedését. S a lista még bővíthető lenne. A hiba tehát nem abból származott, hogy a kormányzói intézményt felállító nemzetgyűlés, vagy a magyar jogtudomány nem ismerte volna fel a dogmatikai problémát.

## 2. ÁLLAMSZERVEZET – ÁLLAMFORMA (A PREMISSZA–KONKLÚZIÓ VISZONY)

Egy logikai viszonyban első lépésként a premisszát kell meghatározni, s ebből tudjuk levonni a megfelelő következtetést. Az államszervezet–államforma viszonyában ez azt jelenti, hogy először kell kidolgozni egy ország alkotmányát (meghatározni az államszervezetet), s a jogtudomány ezt követően tudja ebből megállapítani az államformát. A folyamat azonban a valóságban mindig a feje tetejére áll. Az államformaváltások forradalmak következményei, amiről azonnali politikai döntés születik, s csak ezt követően kezdik meg a hozzá tartozó alkotmány elkészítését. Vagyis a folyamatot a konklúzió levonásával indítják, s csak utána kezdenek hozzá a premissza kidolgozásához. Ez 1918 végén Németországban, Ausztriában és Magyarországon is hasonlóan zajlott. A katonai összeomlás után napokon belül kikiáltották a köztársaságot, s csak ezt követően kezdődött meg az új alkotmány kidolgozása. A logikai összefüggést ebben az esetben úgy lehetett fenntartani, ha az előre megállapított konklúzióhoz logikailag illő premisszát hoznak létre. Ha előre meghatározták az államformát, akkor ehhez dogmatikailag illő államszervezetet alakítanak ki.

<sup>8</sup> 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, I., *A kormányzó és jogköre*, in *Magyar Jogi Szemle* I (1920/5), 257–265.

<sup>9</sup> 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 olyanak 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 Ö., *A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdése*, in *Magyar Jogi Szemle* XVIII (1937/3), 96–101.

<sup>10</sup> 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 erreilletékes jogalkotó tényező – az összeülő nemzetgyűlés – az államformát nem változtatja meg.” BUZA L., *A királyválasztás joga*, in *Magyar Jogi Szemle* I (1920/2), 83–87.

A folyamat Magyarországon is az államforma meghatározásával kezdődött, s a kérdés az volt, miként sikerül az ehhez igazodó államszervezet kiépítése. Németországban és Ausztriában ez korrekt módon megtörtént, hiszen mind a Weimari Alkotmány, mind az 1920-as osztrák szövetségi alkotmány az előre meghatározott köztársasági államformához dogmatikailag illeszkedő államszervezetet hozott létre.

### 3. AZ ÁLLAMFORMA MEGHATÁROZÁSA

Magyarországon azonban az államformáról hozott politikai döntés sem haladt ilyen egyenes úton. Az 1918. őszi katonai összeomlás után eltörölték a királyságot, a november 16-án kibocsátott ún. Néphatározat az ország államformáját népköztársaságként határozta meg. A republikánus törekvéseknek azonban mélyebb gyökerei nem voltak, támogatottsága inkább a jobb békefeltételekbe vetett reményből táplálkozott.<sup>11</sup> Az 1919. márciusi 21-i szélsőbaloldali hatalomátvételt pedig katonai megszállás követte, ami erős visszarendeződést indított el.

1919. augusztus 8-án Friedrich István számára József főherceg, a Károly király által még az összeomlás előtti hetekben kijelölt *homo regius* adott kormányalakítási megbízást. József főherceg színre lépése már reális alternatívaként vetette fel az 1918. november 16-án kibocsátott alkotmányos rend helyreállítását is. Az antant azonban a Habsburgok visszatérését ellenezte, emiatt a királyság visszaállítását sem nézték jó szemmel. A szándék viszont ez volt, ami egy több hónapos huzavonához vezetett. Az antant elvárásainak megfelelően az állam megjelölésére továbbra is a „Magyar Köztársaság” elnevezést használták, s ez még az alkotmányosság helyreállításáról szóló 1920. évi I. törvénycikk kihirdetése és Horthy Miklós kormányzóvá választása után sem módosult.<sup>12</sup> A joghelyzet azonban a törvény kihirdetésével megváltozott, hiszen az a forradalom minden közjogi tevékenységét érvénytelenítette, a népköztársasági államformát bevezető Néphatározatot külön is megemlítve.<sup>13</sup> Ezzel visszaállt az 1918 előtti állapot, vagyis az ország államformája *de jure* ismét királyság volt. Az államformát ugyanis 1918 előtt a szokásjog határozta meg, s ha nincs attól eltérő rendelkezést tartalmazó törvény, akkor az írásba foglalás (törvényben történő említés) nélkül is érvényesül.

Ezt a konklúziót végül március közepén vonták le, az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvényhez kibocsátott 2394/1920. ME. sz. rendelettel. Mint említettem, ez levonta a Néphatározat érvénytelenítéséből eredő konklúziót, s megállapította, hogy

<sup>11</sup> Bővebben ld. SZABÓ I., *Trianon hatása a közjogi tradíciókra*, in *Kisebbségvédelem különszám*, 2020, 193–210.

<sup>12</sup> Bővebben ld. SZABÓ I., *Az államforma kérdése 1919/1920 fordulóján*, in *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*, szerk. MEZEY, B. – RÉVÉSZ T. M., Gondolat, Budapest 2006, 585–597.

<sup>13</sup> „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. § (1)–(2) bekezdés.

„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.”

Németország és Ausztria esetében a – logikailag fordított – folyamat zökkenőmentesen haladt előre. Az államforma gyors meghatározásával kezdődött, majd az ehhez igazodó államszervezet kiépítése is nagyobb fennakadások nélkül megtörtént. Magyarországon viszont külső befolyás miatt a kiindulópontot jelentő államformáról sem lehetett szabad döntést hozni, így a dogmatikailag illeszkedő államszervezet kiépítése sem volt egyszerű feladat.

#### 4. AZ ÁLLAMFORMÁHOZ IGAZODÓ ÁLLAMSZERVEZET KIALAKÍTÁSÁNAK AKADÁLYAI

A Tanácsköztársaság bukása után hivatalba lépő Friedrich-kormány tagjainak miniszteri esküjében világos utalást találunk az államforma rendezetlenségére.<sup>14</sup> Az alkotmányos államélet újraindítása parlamenti választásokkal történhetett meg, s az így összeülő nemzetgyűlés feladata volt a kérdés rendezése. A főleg külpolitikai determinációk okán azonban ez mégis nehezen történt meg. Az 1920. évi I. törvénycikket olvasva még mindig olyan érzésünk támad, hogy tovább lebegtetik a döntést. A kormányzó hatásköreivel összefüggésben beiktatták a törvény szövegébe, hogy: „A kormányzó az államformának és az államfő személyének kérdésében alkotott törvényekre nézve a visszaküldés jogával nem élhet.”<sup>15</sup> Ez arra utalt, hogy a nemzetgyűlés a jövőben az államformáról még törvényt alkot, vagyis maga ez a törvény sem rendezi azt. Magyarországon az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvényben tehát *úgy kellett az államszervezeti kérdéseket rendezni, hogy az államforma kérdésében nem mertek világosan állást foglalni.*

A március közepén a Néphatározat érvénytelenítéséből levont konklúzió tisztázta a problémát, így az is megállapítható volt, milyen államszervezetre van szükség. A rövid válasz: be kell tölteni a királyi trónt. Azonban, mint már említettem, az antant ellenezte a Habsburgok visszatérését, de az ország is megosztott volt a kérdésben. Köztudott, hogy a jogtudomány és a politikai élet szereplői egyaránt két, nagyjából azonos erejű táborra szakadtak. Egyik részük szerint a Habsburgoknak továbbra is joga volt a magyar trónhoz, a másik tábor viszont azon a véleményen volt, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásával a magyar trónhoz való jogukat is elvesztették, így a nemzetre visszaszállt a királyválasztás joga. Utóbbiak szerint a nemzetgyűlés új dinasztia

---

<sup>14</sup> A kormány tagjainak esküje egységesen az alábbi szövegrészt tartalmazta: „...Mindaddig, amíg a nemzet Magyarország államformáját alkotmányos úton meg nem állapítja...” MNL K-26-1920-III-5863 (3872/1919).

<sup>15</sup> 1920. évi I. törvénycikk 13. § (2) bekezdés.

választhatott az ország élére. Bár Károly király 1921-ben két alkalommal is megkísérelte a visszatérést, a külpolitikai ellenszél és a belpolitikai megosztottság együttes hatása mellett ennek sikere nagyon csekély volt. Egy új dinasztia trónra emeléséhez szükséges támogatottsággal azonban a másik tábor sem rendelkezett. A trónbetöltés így holtpontra jutott, aminek következtében az 1920 elején ideiglenesnek szánt államszervezet állandósult.

## 5. AZ IDEIGLENES ÁLLAMSZERVEZETBŐL LEVEZETHETŐ ÁLLAMFORMA-KONKLÚZIÓ

A királysághoz igazodó államszervezet kialakítása tehát nem sikerült, aminek fő oka a trónbetöltés meghiúsulása volt. S ezzel összefüggésben már megelőlegeztük Merkl állításának igazságát, miszerint ez az államszervezet republikánus jelleget öltött. Néhány gondolat erejéig azonban érdemes a részleteket is megvizsgálni.

A bevezetőben már érintettük, hogy Merkl a konklúziót az államfő választásának szabályaiból vonta le. A törvény miniszteri indokolása viszont a felelősségből és a hatáskörből (a törvényszentesítés hiányából) vezette le a republikánus jelleget, s Csekey István és Polner Ödön is hasonló véleményen volt, mint azt a tőlük vett és fentebb lábjegyzetben elhelyezett idézetek mutatják.

Merklnek a választásból levezetett kategorikus kijelentése pedig némileg árnyalható. A kormányzó ugyanis a magyar közjogtörténetben a király helyettesítését ellátó személy volt, s arra az átmeneti időre állították, amíg a királyi hatalom gyakorlása valamilyen oknál fogva szünetelt. A választás az országgyűlés hatáskörébe tartozott, s a választhatóságnak nem voltak különleges feltételei. Így a kormányzó választásának 1920-ból származó szabályrendje megegyezett azzal, ahogy 1918 előtt a király helyettesítését rendezni lehetett. S arról sem feledkezhetünk meg, hogy az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvény a kormányzó hatásköreit a királyi hatalomhoz igazítva állapította meg.<sup>16</sup> Az 1918 előtt megszokott rendet követve a kormányzó a király hatásköreit vette át, s az országgyűlés (nemzetgyűlés) egyedileg ebben állapított meg bizonyos korlátozásokat. Mindezekből az is levezethető lenne, hogy az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvény a királyi hatalom gyakorlásának szünetelése idejére már a történeti alkotmányból korábban is ismert államszervezetet hozott létre.

Az 1920 után kialakult helyzet azonban lényegesen különbözött a korábbi esetektől. Itt ugyanis nem volt király, akit a kormányzó helyettesítsen. A történelmi példáknál a trón betöltött volt, csak valamilyen ok (általában kiskorúság) miatt a király akadályozva volt a kormányzati ügyek intézésében. A tényleges államfő nem a kormányzó, hanem a király volt. Az 1920-ban megválasztott kormányzó azonban nem egy kormányzati jogai gyakorlásában akadályozott királyt helyettesített, hanem ő maga volt az államfő. A kormányzót pedig mint *sui generis* államfőt, a magyar közjogtörténet nem ismerte.

---

<sup>16</sup> 1920. évi I. törvény cikk 13. §.

Így hiába az előző bekezdésben említett történeti szál, ez az eset nem állítható párhuzamba a korábbi történelmi példákkal.

A tárgyalta korszakban, Romániában és Jugoszláviában is működött kormányzó (kormányzótanács). Azonban mindkét államban a kiskorú királyt helyettesítették,<sup>17</sup> vagyis volt király, így dogmatikailag helyes volt az államforma megállapítása.

Ha Magyarország ez a furcsa közjogi helyzet rövid ideig áll fenn, a dogmatikai ellentmondással senki sem foglalkozott volna. Meghatározták az államformát, a megfelelő államszervezet kiépítéséhez pedig kell valamennyi idő. A probléma akkor került felszínre, amikor már érezhető volt, hogy az ideiglenesnek szánt államszervezet tartóssá válhat. Merkl öt év elteltével ragadott tollat, s gondolatmenete teljesen logikus. Magyarország 1920-ban a monarchikus államforma mellett döntött, azonban az ehhez illeszkedő államszervezetet nem tudta kialakítani. Ha az ideiglenesnek szánt államszervezet állandósul, akkor ezt kell kiindulópontnak tekinteni, s a premissza–konklúzió viszonyt ebből kell levezetni. Röviden összefoglalva, az államformát köztársaságra kell változtatni. Természetesen ezt követően is lehet lépéseket tenni a királyság helyreállítására, s ha az ehhez dogmatikailag illő államszervezetet sikerül létrehozni, akkor a jogtudomány levonja a szükséges konklúziót, s az államforma ismét királyság lesz.

Az 1937-es közjogi reform után Merkl gondolatai még aktuálisabbá váltak, mert az ideiglenesnek szánt államszervezet állandósulását nem csupán az időmúlás bizonyította, hanem a törvényhozás is megerősítette.

## 6. AZ IDEIGLENESSÉG ÁLLANDÓSULÁSA: AZ 1937-ES KÖZJOGI REFORM

Az idő múlásával egyre inkább el kellett gondolkodni, mi lesz akkor, ha a kormányzói szék az államfői hatalom gyakorlásának rendezése előtt megüresedne. A felsőház 1926-os felállításával a törvényhozó hatalmat újra kétkamarás országgyűlés gyakorolta, amellyel az egykamarás nemzetgyűlés megszűnt. A kormányzó választásának szabályait összhangba kellett hozni a változó parlamenti szervezettel, így azt a két kamara együttes ülésének hatáskörébe utalták.<sup>18</sup> A módosítás azonban inkább jogtechnikai jellegű volt, a problémát mélyebben nem gondolták át. A törvényhozás szervezeti változásával a nemzetgyűlés megszűnt, amit a vonatkozó törvényeken át kellett vezetni.

A problémának azonban jóval komolyabb háttere volt, ami felett itt még elsiklottak. Még nem gondoltak arra, hogy a kormányzói szék akár hamarabb is megüresedhet, mint ahogy az államfői ügyek vitelét rendezik. Ha a kormányzó választásának szabályait napirenden tartják, az viszont ezt jelenti. A felsőházi törvényt egy évvel Adolf Merkl tanulmányának megjelenése után fogadták el. Ha előtte történik, a jeles jogtudós valószínűleg nem hagyja szó nélkül.

---

<sup>17</sup> Romániában 1927-ben az akkor 6 éves I. Mihály helyett vette át egy régenstanács az államügyek vitelét. Jugoszláviában I. Sándor király tragikus halálát követően az akkor 11 éves II. Péter helyett az államfői feladatokat Pál régensherceg látta el.

<sup>18</sup> 1926. évi XXII. törvénycikk 48. § (1) bekezdés.

A 30-as évek közepén azonban a probléma napirendre vétele már nem volt tovább halasztható, a hivatalban lévő kormányzó közelített a hetvenéves életkorhoz, az ideiglenes állapot pedig másfél évtizede tartott. Reális esélye volt annak, hogy Horthy Miklós elhunytáig sem tudják a provizóriumot megszüntetni. Az 1937. évi XIX. törvénycikk miniszteri indokolásából kitűnik, hogy *a kormányzói intézménnyel már előre fel nem mérhető ideig számolnak*.<sup>19</sup> Ehhez igazodva részletesen szabályozták a kormányzó választásának eljárásrendjét<sup>20</sup> és a széküresedéstől az új kormányzó megválasztásáig szóló helyettesítését is.<sup>21</sup>

## 7. KÍSÉRLETEK A DOGMATIKAI ELLENTMONDÁS FELOLDÁSÁRA

A dogmatikai probléma megoldására akkor is, napjainkban is, számos elemzés készült, de az ellentmondásra nem tudtak észszerű magyarázatot találni. *Akárhogy is vizsgálták az 1920 elején felállított ideiglenes államszervezetet, abból királyságot nem tudtak levezetni*. Konkrétan is érdemes megemlíteni Takács Péter nem olyan régen megjelent tanulmányát,<sup>22</sup> amelyben az államformák ókori hármas felosztását (monarchikus–arisztokratikus–demokratikus), illetőleg az újkori kettős felosztását (monarchikus–republikánus), valamint ezek összes lehetséges ötvöződését megvizsgálta, vajon van-e olyan dogmatikai megoldás, amellyel az 1920-ban felállított magyar államszervezet a monarchiák közé sorolható. Azonban ő is minden vonalon negatív eredményre jutott.

Mivel az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvénnyel felállított államszervezet vitathatatlanul republikánus jellegű volt, az 1937-es közjogi reform idején arról kezdődött disputa, vajon lehetséges-e ennek olyan reformja, amellyel *a királyi trón betöltése nélkül is erősíthető az államszervezet monarchikus jellege*. Csekey István egy a reform előtti hónapokban megjelent tanulmányában két pontot jelölt meg, amellyel ezt lehetségesnek tartotta: *a hatáskörök kiterjesztését és a felelősség megszüntetését*.<sup>23</sup> Korábban láthattuk, hogy az államszervezet republikánus jellegét Merkl és Csekey nem azonos premisszából vezette le. Előbbi a választás szabályaiból, utóbbi (a törvény miniszteri indokolásával megegyezően) a hatáskörből és a felelősségből. Így érthető, hogy Csekey miért eme két elemen óhajt módosítani. Csekey érvelését azonban a be-

<sup>19</sup> „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).

<sup>20</sup> 1937. évi XIX. törvénycikk 5. §.

<sup>21</sup> 1937. évi XIX. törvénycikk 3–4. §.

<sup>22</sup> TAKÁCS P., *Egy köztes államforma kategória mérlegelésének lehetősége Magyarország 1920 és 1944/1946 közötti korszakára vonatkozóan*, in *Viginti quinque annis: II. Emlékkonferencia Zlinszky János tiszteletére, a PPKE JÁK 25. tanévében*, szerk. EL BEHEIRI N. – SZABÓ I., Pázmány Press, Budapest 2020, 445–462.

<sup>23</sup> CSEKEY I., *A kormányzói jogkör kiterjesztése*, in *Magyar Szemle XXIX (1937/1)*, 5–16.

vezetőben már idézett Buza László is elutasította. Neki a korszak kezdetétől az volt a véleménye,<sup>24</sup> hogy király nélkül a *de facto* és a *de jure* helyzet szükségszerűen szétválik, s a kormányzó jogállásának módosításával ezt a problémát nem lehet feloldani. Ezt a véleményét a Csekey tanulmányára írt 1937-es reflexiójában is fenntartotta.<sup>25</sup> A dogmatikai hiba pedig éppen ebből (a *de facto* és a *de jure* helyzet szétválásából) eredt.

Az 1937-es közjogi reform a kormányzó felelősségre vonhatóságát megszüntette. Azonban kétséges, hogy ez jogállását valóban a monarchikus államfőhöz közelítette, s nem a korabeli autokrata köztársasági elnökökhöz. Több ok miatt is arra következtethetünk, hogy az utóbbi a megalapozottabb. Először is a törvény nem felelőtlené nyilvánította a kormányzót, hanem a felelősségre vonás lehetőségét szüntette meg.<sup>26</sup> Tehát nem anyagi jogi, hanem csupán eljárásjogi akadályt állított. A király viszont személyében volt felelőtlen, ami anyagi jogi oldallal bírt. Másodsorban maga a törvény miniszteri indokolása is az 1935-ös lengyel alkotmánnyal példálózott, mint amely nem tette lehetővé a köztársasági elnök felelősségre vonását.<sup>27</sup>

A felelősség kérdésében tehát nem mutatkozott érdemi áttörés, a törvényszentesítés pedig el sem jutott az országgyűlési előterjesztésig. Alapvető gondot jelentett a koronázás hiánya. Ha a kormányzót a királlyal azonos jogállásúvá teszik, olyan hatásköröket is biztosítanak neki, amit a király is csak megkoronázása után gyakorolhatott. Például a törvények szentesítése is ebbe a körbe tartozott. *A kormányzó a Szent Korona alkotó részeiben nem léphetett a nemzettel azonos jogállásra.* Ez csak a királyt illette meg.

## 8. TRADICIONALIZMUS ÉS DOGMATIZMUS

A dogmatikai probléma megoldását Merkl és a magyar jogtudomány nem azonos irányban kereste. Merkl számára vitán felüli, hogy ebben a helyzetben módosítani kell az államformát. Már a bevezetőben idéztem ama gondolatát, hogy az államforma meghatározása egy dogmatikai feladat. Az alkotmányozó megállapítja az államszervezetet, ebből az államformát azonban már a jogtudomány határozza meg. Ha a magyar államberendezkedés republikánus jellegű, akkor az államformát köztársaságban kell meghatározni. Tanulmányának hangvételét az értetlenség jellemzi, miért nem lehet ilyen alaplolgokat megérteni.

A magyar jogtudományban azonban az államforma módosítása, mint megoldási lehetőség, nem vetődött fel. A két gyakrabban idézett szerző (Buza László és Csekey István) két irányvonalat képviselt. Buza elutasítja Merkl logikáját, s kifejezetten bírál-

---

<sup>24</sup> BUZA L., *A királyválasztás joga...*, 84.

<sup>25</sup> BUZA L., *A kormányzói jogkör kiterjesztése*, in *Jogállam 1937/3–4.* 109–115.

<sup>26</sup> „A kormányzót az országgyűlés nem vonhatja felelősségre.” 1937. évi XIX. törvénycikk 7. §.

<sup>27</sup> „...hogy az államfőnek a napi politikai kérdésein, valamint a párharcokon felülállása a lehető legnagyobb mértékben biztosítassák, vezette a lengyel nemzetet is akkor, amidőn az állami berendezés alapjait egyébként részletesen szabályozó 1935. április 23-i alkotmányban mellőzte a köztársasági elnök alkotmányos felelősségrevonásának szabályozását...” KI-1935-VII-682.



ja is Csekeyt, mert túl erősen az osztrák jogtudós hatása alá került.<sup>28</sup> Nem fogadja el, hogy az államforma az államszervezetből levont tudományos konklúzió lenne, szerintük azok egymástól független döntések. Vagyis *a de facto és a de jure helyzet elválhat egymástól*. Ha a trón nincs betöltve, az szükségszerűen republikánus hatalomgyakorláshoz vezet, mert a királlyal azonos státuszú helyettest nem lehet kialakítani. Ez azonban nem jelent kényszert az államforma módosítására, mert ez az alkotmányozó ettől független, önálló döntése.

Csekey István elfogadja Merkl logikai összefüggését, viszont *a megoldási javaslat ellentétes vele*. Nem az államformát módosítaná, hanem az államszervezeten próbál olyan módosításokat végrehajtani, amelyek a királyi trón betöltése nélkül is erősítik annak monarchikus jellegét.

Dogmatikailag kétségtelenül Merkl álláspontja a megalapozottabb. Ha az államszervezet republikánus jellemzőkkel bír, akkor az államforma legyen köztársaság. A Buza által követett *de facto és de jure* helyzet szétválasztása, vagy a Csekey által kialakított király nélküli monarchia elmélete dogmatikailag sokkal nehezebben védhető. Mi az oka, hogy mégis ezt az utat járták?

Az osztrák jogtudomány a jog egyetlen rendszerformáló tényezőjeként annak dogmatikai helyességét fogadja el. A magyar jogtudományban azonban a dogmatika mellett a tradíció is rendszerformáló tényező. S utóbbi akkor kerül előtérbe, ha a kettő között ellentmondás keletkezett. Akkor, amikor a jogrendszer folyamatos fejlődése nyomán egy-egy tradicionális elem már nem illett annak logikus rendjébe. Ilyenkor a törvényhozó elgondolkodott, hogy a jog logikus felépítésének érdekében a tradíciót szüntesse meg, vagy a tradíció megtartásával a dogmatikai rend alól tegyen kivételt. Ha az egyetlen rendszerformáló tényező a dogmatika, akkor ez a kérdés nem vetődhet fel.

Így a tanulmány elején feltett kérdésre – miszerint a két világháború közötti Magyarországon miért volt az államforma királyság, ha tisztában voltak az államfelépítés republikánus jellegével – a válasz egy mondatban megadható. *A dogmatizmust felülírta a tradicionalizmus*. Adolf Merklnél azonban utóbbi nem volt elfogadott rendszerformáló tényező, így az értetlenség és a vita szinte elkerülhetetlen volt.

## 9. A DOGMATIZMUS EGY DOMINÓEFFEKTUSA

A tradicionalizmus és dogmatizmus kapcsolatából néha dominóeffektusok is keletkeznek. Dogmatikai okok miatt megszüntetünk egy tradicionális intézményt, az új állapot azonban egy másik tradicionális intézménnyel kerül ellentmondásba, így rögtön annak megszüntetésére is igény keletkezik.

Az államformáról folytatott eddigi fejtegetések *ilyen dominóeffektusként hatottak a Szent Koronára*. Adolf Merkl igénye az volt, hogy az államformát az államszervezet jellemzőiből levont konklúzióval határozzuk meg. Ha a királyi trónt nem tudjuk betöl-

<sup>28</sup> BUZA L., *A kormányzói jogkör...*, 109.

teni, módosítsuk az államformát köztársaságra. Következő lépésként felvetődik a dogmatikai kérdés, vajon a Szent Korona-tan mennyire kompatibilis a köztársasági államformával. Egyes álláspontok szerint a Szent Korona *a Magyar Királyság jelképe*,<sup>29</sup> ergo, azt köztársasági államforma mellett hatályos közjogunkból törölni kell. Amíg a republikánus államszervezeti jellemzők ellenére, vállalva a dogmatikai ellenmondást, fenntartottuk a monarchikus államformát, addig nem volt gond a Szent Koronával. Viszont, ha az államformánál a dogmatikai hibát korrigáljuk, akkor az automatikusan a Szent Koronára is tovább gyűrűzik, azzal kapcsolatban is dogmatikai problémát teremt.

Itt azonban a dogmatikai érvelésben is tévedést érzek. Közjogi hagyományaink szerint *a Szent Korona a magyar állam területét, a magyar nemzetet (a Szent Korona népét), a felettük álló állami főhatalmat, s magát a magyar államot testesítette meg*.<sup>30</sup> Mivel a terület, a népesség s a felettük álló főhatalom az állam három tartalmi ismérve, a negyedik elem lényegében az első háromnak az egyesítése. A Szent Korona így elsősorban a magyar államot testesítette meg, s ehhez kapcsolódóan az állam három nélkülözhetetlen tartalmi elemét. Az államforma tehát sem a legszűkebb jelentéstartalomnál (államiság), sem a hozzá közvetlenül kapcsolódó három elem között nem volt megtalálható, hanem csak egy újabb logikai lépéssel tudjuk hozzáfűzni. Az egyik kapcsolódó elemet (az állami főhatalmat) ugyanis a nemzet és a király együttesen birtokolta, s ahhoz, hogy király létezhesen, az államformának királyságnak kellett lennie. A dogmatikai csúsztatás pedig ott történik, hogy *az államformát – a főhatalom kihagyásával – közvetlenül kapcsolják a Szent Koronához*. A két világháború között viszont éppen a főhatalom tartalmában állt elő jelentős változás. Az 1918-ig azt a nemzet és a király közösen birtokolta, a kormányzó azonban nem léphetett a király helyére, így a közhatalom a nemzet kizárólagos birtokába került. A főhatalom tartalmában 1918 után lezajlott változásban tehát nem találtuk problémát, abban viszont igen, ha a főhatalom változatlan tartalma mellett az államformát módosítják. Ez teljesen logikátlan.

De igazából az a kérdés, hogy ha valóban dogmatikai ellentmondás lenne a monarchikus államforma és a Szent Korona között, ez feltétlen kényszerrel szülne annak hatályos közjogunkból való törlésére? Ezeréves alkotmánytörténetünkben több mint kilenc évszázad telt el monarchikus keretek között, a köztársaság még egy évszázados múltra sem tekint vissza. Ama dogmatikai elvárás, hogy a köztársasági államformára tekintettel a monarchikus múlthoz a legkisebb mértékben is kapcsolódó összes elemet „gyomláljuk” ki alkotmányos rendszerünkben, alapvetően a múltunkkal történő szakítást jelentené.

<sup>29</sup> SZENTE Z., *A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben*, in *Közjogi Szemle* IV (2011/3), 1–13.

<sup>30</sup> „A szent korona, mint közjogi fogalom, jelenti (...) magát a cselekvésképes souverain magyar államot. (...) A szent korona fogalmában tehát terület, nép- és főhatalom (...) a legbensőbb közjogi egységben egyesülnek...” FERDINANDY G., *Magyarország közjoga. (Alkotmányjog)*, Politzer Zsigmond és Fia, Budapest 1902, 53–54.

## 10. EPILÓGUS

Az Adolf Merkl 1925-ös tanulmányában felvetett probléma a 21. század elején is aktuális: dogmatikai okok miatt szakítanunk kell-e az összes olyan tradícióval, amely a jogrendszer logikus felépítésébe nem illeszthető. *Az organikus jogfejlődésben ugyanis szinte természetszerűen keletkeznek dogmatikai ellenmondások.* Többször előfordult, hogy az aktuális államhatalom egyes történelmi töréspontokon nem tudta céljait dogmatikailag helyes módon megvalósítani. De a hosszabb időmúlás történelmi töréspontok nélkül is szülhet dogmatikai ellentmondásokat. Gondoljunk csak a szolgabíró intézményére. A tisztséget a 13. században igazságszolgáltatási tevékenységre állították fel, így az elnevezés helyes volt. 1869 után azonban már kizárólag közigazgatási feladatokat látott el, így a bíró elnevezés hibássá vált. A kiegyezés után a városok élén álló tisztviselők nevét bíróról (főbíróról) polgármesterre változtatták, a járásokban azonban megmaradt a szolgabírói (főszolgabírói) elnevezés, s a kis- és nagyközségek élén álló tisztviselő neve is bíró maradt. Van, ahol korrigálták a dogmatikai problémát, van, ahol a tradíció maradt erősebb.

Egyes esetekben a 21. században is tehetünk kivételt a tradíciók javára, amelynek nyomán tudatosan eltérünk a jogrendszer logikus felépítésétől. Úgy, ahogy ezt 1920 és 1944 között is tudatosan tették. Láthattuk, hogy a magyar jogtudomány is tisztában volt a dogmatikai hibával. A dominóeffektusokat is el lehet kerülni. A monarchikus államformával kapcsolatba hozható alkotmányos elemeket, csupán dogmatikai okokból, nem szükséges hatályos közjogunkból törölni.