

Suhajda Máté

Az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlása és a közjogi provizórium egyes kérdései a magyar közjogtörténetben 1921-ig*

I. Bevezető gondolatok

Közel 100 éve, hogy 1918 őszén társadalmi-politikai, nemzetközi és közjogi szempontból jelentős változások következtek be. E változások egyike az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlása, ami alapjaiban változtatta meg a közép-kelet európai térséget, jelentősen befolyásolva az európai történelem menetét.

A következőkben ennek folyamatát szeretném alkotmánytörténetileg megközelíteni, melyhez elengedhetetlen a társadalmi-politikai és a történelmi kitekintés. Munkámban elsősorban a felbomlás közvetlen lefolyását és az ezzel kapcsolatos fontosabb jogintézmények (államforma, államfő, jogfolytonosság) változását vizsgáltam.

Célom, hogy más – de nem feltétlenül új – nézőpontból közelítsek a vizsgált időszakhoz és eseményekhez, átfogóbb illetve gazdagabb képet adva egy olyan korszakról, amely hazánk történelme és jogtörténete szempontjából egyaránt meghatározó, jelenünk pedig megköveteli a mind teljesebb megértését.

1. A kiegyezés

1.1. A kiegyezés jogi természete

A vizsgálódás célja annak kiderítése, vajon a kiegyezési „törvények” akár magyar, akár osztrák oldalon tartalmaztak-e rendelkezést a két állam közötti kapcsolat megszüntetése vagy módosítása esetére. Mivel egyik oldalon sem szabályozták e helyzeteket *expressis verbis*, a kiegyezés jogi természetét kell vizsgálnunk, áttekintve az erre vonatkozó nézeteket.

A magyar közjogtudomány nem képviselt egységes álláspontot a kérdésben. A téma homlokterében az a probléma áll, vajon hazánk megőrizte-e teljes szuverenitását, s így e törvény egyoldalúan, rendes törvényhozási úton

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián a Magyar Állam-és Jogtörténet II. Tagozatában III. helyezésben és két különdíjban részesült. Konzulens: Dr. Korsósné Dr. Delacasse Krisztina adjunktus

megváltoztatható lett volna-e, vagy módosításához más, az országon kívül álló tényezőnek a hozzájárulása is kellett volna.

Ferdinandy Gejza szerint három különböző felfogás létezett. Az egyik – általa legelterjedtebbnek vélt – nézet szerint a törvény egy Magyarország és Ausztria között létrejött nemzetközi szerződést tartalmaz. A másik szerint ez nem nemzetközi szerződés, hanem egyszerűen egy magyar törvény, melyet Magyarország minden nemzetközi jogsérelem és Ausztria hozzájárulása nélkül megváltoztathat. A harmadik nézet szerint pedig ez sem nem önálló alkotás, de nem is szerződés, hanem „*oly alkotmányozó tartalmú együttes alkotás Ausztriával*”,¹ mint amilyen az 1868. évi XXX. tc. Magyarország és Társországai között, így amint a létrehozatala, úgy a megváltoztatása is csak együttesen lehetséges. E felfogást *Ferdinandy* jogilag megalapozatlannak tartotta, művében több szempontból is cáfolta, emiatt, valamint kevésbé elterjedt volta okán részletesebben nem ismertetem.

Ferdinandy szerint *Kmety Károly* azok közé tartozott, akik a legelterjedtebb felfogást képviselték, jöllehet *Kmety* művében határozottan állást foglal amellett, hogy a kiegyezési törvény nemzetközi szerződésnek Ausztria és Magyarország között nem minősíthető – sőt, az 1867. évi december 21-i osztrák birodalmi törvényt vizsgálva ugyanez megállapítható – így az a magyar állam által önállóan, minden részében megváltoztatható.²

Tomcsányi ettől némiképp eltérő vélekedése szerint a törvény államszövetségi viszonyt konstituált a közös ügyek tekintetében; nemzetközi jogi, nem pedig belső államjogi kapcsolatot, egyúttal perszónáluniót.³ Ez azonban nem jelentette azt, hogy közös lett volna az államfői méltóság, csak annyit, hogy e két egyenrangú és egymástól teljesen különálló államfői tisztséget ugyanazon személy viseli (ti. az osztrák császárit és a magyar királyit). Az uralkodó azonos voltára utalt a Monarchia elnevezés is, azonban külön közjogi egységet ezalatt nem szabad érteni. Épp így nem jelentett a két államon kívül vagy felül álló államiságot sem.⁴

Érdeemes felidézni *Löwenthal József* báró, osztrák miniszteri tanácsos gondolatait a kérdés kapcsán, aki az *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* c. bécsi folyóirat 1917. évi számában megjelent tanulmányában az osztrák-magyar közjogi viszonyt elemezte. Írásában sorra vette a viszony tartalmában lévő közös elemeket: az uralkodó azonosságát, a külügy, hadügy és a pénzügy közösségét, s azt vizsgálta, hogy e közösségek illetve közös elemek az államok kapcsolatának melyik típusára vezethetők

¹ *Ferdinandy Gejza*: Magyarország közjoga (Alkotmányjog). Politzer Zsigmond és Fia kiadása, Budapest 1902. 783. o.

² *Kmety Károly*: Magyar közjog. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest 1926. 455. o.

³ *Tomcsányi Móric*: Magyarország közjoga (harmadik, átdolgozott kiadás). Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1940. 67–68. o.

⁴ *Kmety*: Magyar közjog... 457. o.

vissza. E vizsgálat eredményeképp megállapította, hogy a két állam viszonya a nemzetközi jog által tanított államkapcsolatok egyikére sem illik rá, hanem teljesen *sui generis* alakulat, majd – sajátos szemlélettel – magánjogi szemszögből közelített a kérdéshez. Az elemzés során arra jutott, hogy az osztrák-magyar kapcsolat semmilyen tekintetben sem hasonlít a jogi személy fogalmához, így nem képez egy egységes államot, „és egyébként a két állam összeköttetése tisztán társasági jellegű.”⁵

A szerzők megállapításait alapul véve tehát elmondható, hogy nem volt konszenzus a tekintetben, vajon a kiegyezés nemzetközi szerződésnek tekinthető-e, illetve egyoldalúan megváltoztatható-e, abban viszont többnyire egyetértettek, hogy a dualizmus két szuverén állam kapcsolatát jelentette.

1.2. A kiegyezés osztrák oldala

Ausztriában a kiegyezés mélyreható változást eredményezett, minthogy az ő felfogásuk szerint addig fennálló egységes Osztrák Császárságot két félre osztotta szét, a differenciált föderalizmust a dualizmussal váltotta fel.

A következőkben tehát az 1867-es ún. decemberi alkotmányról kell szólnom, ami nem egyetlen alkotmánylevélből, hanem több különálló alkotmánytörvényből állt. A két állam kapcsolatára tekintettel főként az ún. Delegationsgesetz említendő, amely meghatározta, hogy a birodalmi tanácsi tartományoktól milyen hatásköröket vontak el a Magyarországgal való közös intézés körébe, illetve, hogy ez melyeket korlátozta („pragmatikus ügyek”, „dualisztikus ügyek”).⁶

A kiegyezés jogi természetére vonatkozóan osztrák oldalon sem volt egységes álláspont, hanem különböző felfogások léteztek, illetve léteznek, az alábbiakban ezek közül ismertetnék néhányat, *Brauneder* nyomán.⁷

A *decentralizált egységes állam* felfogását vallók szerint az Osztrák Császárság alapjait tekintve változatlan maradt az egységes monarchikus hatalom következtében, így 1860–1867 között egy előrehaladó decentralizációs folyamatról beszélhetünk, mely 1867-ben tetőzött, azonban az állam egységét nem bontotta meg.

A *szövetségi államra* vonatkozó nézetek képviselői szerint a kiegyezés az eladdig egységes államot két államra bontotta: Ciszlajtániára és Magyarországra, saját külön államfővel („közös tartományfejedelem”, „Magyarország királya”), saját parlamenttel (Birodalmi Tanács, illetve Országgyűlés), saját jogrenddel és közigazgatással. Ezek együttesen

⁵ Az osztrák-magyar közjogi közösség minősítése. Szemle, Jogállam. A Jogállam Kiadóhivatala, Budapest 1918. 532. o.

⁶ Wilhelm Brauneder: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig. JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 1994. 195. o.

⁷ Brauneder: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig... 231. o.

szövetségi államot („Birodalmat”) alkotnak saját államfővel (mely mindenütt azonos), Birodalmi Parlamenttel, saját törvényhozási joggal („birodalmi törvények”), birodalmi miniszterekkel, birodalmi hadsereggel és haditengerészettel.

A *realunió* elmélete ettől eltérően azt tartja, hogy a közös szervek nem az egyes államok fölé rendelt szövetségi állam szervei, hanem az egyes államoké: az uralkodó az osztrák császári és a magyar királyi pozíciót egy személyben egyesíti, mellette állnak a két állam közös miniszterei (nem „birodalmi miniszterek”), azaz olyan személyek, akik mind a ciszlajtániai osztrák, mind a magyar miniszterek pozícióját egyszerre testesítik meg. A delegációk csupán parlamenti bizottságok, amelyek feladata egyezményes törvények előkészítése, e testületek tehát nem alkotnak „Birodalmi Parlamentet” saját törvényhozási jogokkal, továbbá nem létezik közös, egységes „birodalmi hadsereg” sem, hanem mindössze két hadsereg-kontingenst állítottak fel.

Végül pedig, akik az Osztrák-Magyar Monarchiát *államszövetségnek* fogták föl, nem vélték felfedezni közös államjogi vonásokat, a létezett szervek közös állami szervek mivoltát tagadták, helyette nemzetközi jogon alapuló államközösségi szerveknek tekintették őket.

Hermann Baltl – Gernot Kocher szerzőpáros a két állam között fennállt viszonyt dualizmusként említette, s egyaránt tekintették mind realúnióknak, mind perszonálúnióknak.⁸

Az egységes, valamint a szövetségi államra vonatkozó felfogás elsősorban osztrák oldalon – az előbbi a császári politikában különösen⁹ – vált meghatározóvá, a realúnió és az államszövetségre vonatkozó nézetek pedig a magyar teoretikusok körében voltak elterjedtek – véli *Brauneder*. Szerinte az említettek közül végül a mérsékelt magyar nézet érvényesült: az össz állam két különálló állam realúniója „*a Pragmatica sanctio alapján kötelező erejű közös ügyekkel és intézményekkel, amelyek kifelé egyetlen összhatalmat alkotnak.*”¹⁰

Azt az egyébként magyar nézetet, amely szerint nincs közös, egységes hadsereg, hanem csupán hadsereg-kontingensek vannak, az osztrák oldalon elutasították, jóllehet az önálló magyar hadseregre törekvés eredményeként 1868-ban az egységes „császári és királyi hadsereg” mellé két további formáció lépett, nevezetesen a császári-királyi Landwehr Ciszlajtániában, valamint a Magyar Királyi Honvédség, mely kettő az egyes államok saját ügyének számított.¹¹

⁸ Hermann Baltl – Gernot Kocher: *Österreichische Rechtsgeschichte*. 11. Auflage, Leykam Buchverlag, 2008. 214. o.

⁹ Baltl – Kocher: *Österreichische Rechtsgeschichte*... 214. o.

¹⁰ Brauneder: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*... 232. o.

¹¹ Brauneder: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*... 232-233.

Amennyiben tehát a dualizmus mindkét oldalon törvényi alapon állt (s így nemzetközi jogi relevanciát a két állam belső joga alapján nyert), elvileg a módosítás vagy megszüntetés jogilag érvényesen, bármelyik fél által, egyoldalúan, a belső jogrendszer által támasztott követelmények szerint, a jogforrási hierarchiában megfelelő helyen álló jogszabályi rendelkezéssel végbemehetett. Nem szabad megfeledkezni azonban a mindkét ország alkotmányjogában fellelhető, az uralkodót illető szentesítési-, és az osztrák jogban megtalálható vétőjogról, melynél fogva a dualizmus jogilag érvényesen fenntartható maradhatott volna (elvileg) pusztán e jogok (prerogatívák) gyakorlása, illetőleg nem gyakorlása révén.

2. Az államformaváltás

2.1. Előzmények – a választójog kérdése

Az 1910-ben megtartott általános országgyűlési választások eredményeit tekintve megállapítható, hogy a Nemzeti Munkapárt került többségbe a képviselőházban, megszerezve a mandátumok 62%-át (255 mandátumot)¹². Ez lehetővé tette a későbbiekben a pártot vezető, s egyúttal a miniszterelnöki posztot is 1917. május 23-ig betöltő *Tisza István* számára, hogy ellenőrzése alatt tartsa (még lemondása után, kormányon kívülről is) a parlamenti többséget,¹³ jelentős hatást gyakorolva a későbbi eseményekre. Mivel az Osztrák-Magyar Monarchia fennállása során ez volt az utolsó országgyűlési választás, e parlamenti összetétel döntő szerepet játszott az ország sorsának alakulásában egészen a felbomlásig.

A választójogi szabályozás a korszakban heves vitákat kiváltó intézmény volt, egyúttal meghatározta a képviselőház összetételét s a politika alakulását, illetve mind nemzetközi (itt részletesen ki nem fejtett), mind belpolitikai szempontból összefüggött a felbomlással, így a következőkben röviden vizsgálandó e téma.¹⁴

A választójog problémája, különösen az általános választójog kérdése már a kezdetektől, de különösen 1906-tól (Andrássy-féle választójog-tervezet) küzdelmet eredményezett.

Az Andrássy-féle tervezet az 1884-es belga választási rendszer mintájára plurális választási rendszert javasolt. A befizetett adó összege és az iskolai

¹² Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: Parlamentarizmus Magyarországon 1867-1944. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2008. 156. o.

¹³ Jean Bérenger – Kecskeméti Károly: Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608-1918. Napvilág kiadó, Budapest 2008. 419. o.

¹⁴ Mivel itt csak előzményként kerül említésre a választójog problémája és annak kapcsolata a Monarchia felbomlásával, az Andrássy-féle tervezetet csak példálózó jelleggel ismertetem, a többi tervezet és törvény részletes bemutatását is elhagyva.

végzettség függvényében a választónak egy, kettő vagy három szavazata lehetett volna. Hogy az írástudatlanokat se zárja ki a szavazásból, a tervezet 12 írástudatlannak egy szavazatot adott, akiket „bizalmi emberük” képviselt. A tervezet szerzőinek számítása szerint a szavazatok 65%-ának a magyar választókra, 16,8%-ának a német választókra, 18,2%-ának pedig más nemzetiségű választókra kellett jutnia. A választók száma így 4 143 607 fő lett volna. A tervezet mindkét oldalról kritikákat kapott, így az általános választójog hívei egyenlőtlensége és féltékenysége, a konzervatívok merészsége okán bírálták, aminek eredményeképpen 1908 végén levették a képviselőház napirendjéről.¹⁵

A küzdelem az általános választójogért folytatódott; sztrájkokkal, nyilvános gyűlésekkel, tüntetésekkel, egészen az 1913: XIV. tc. elfogadásáig. A választók száma 1912-ben az 1874-es törvény szerint valamivel egymillió felett volt; az 1913-as törvény ehhez képest 800 ezerrel több embernek adott választójogot, a visszalépés a Kristóffy-, és az Andrassy-féle tervezethez képest azonban jelentős volt.¹⁶

Két évvel később, 1915-ben *Rakovszky István* kampányt indított a „hősök választójogáért”, felszámolandó azt az anomáliát, hogy a képviselők megválasztására alkalmatlannak tartják azt a több százezer mozgósított embert, akik négy fronton védelmezték az országot. Tiszánál süket fülekre talált, és sem *Apponyi Albert*, sem *Andrassy Gyula* nem szánta el magát arra, hogy felülvizsgálja a háború elején elfogadott „*parlamentari békét*”.¹⁷

Ismét két évre rá, 1917 áprilisában *IV. Károly* azt kérte *Tisza Istvántól*, hogy készítse elő a választójog tényleges kiterjesztését. Egy hónappal később, miután nem terjesztett elő megfelelő tervezetet, *Tiszának* távoznia kellett.

Még ugyanebben az évben *Vázsonyi Vilmos* választójogi tervezetet készített. Ennek során komoly előkészítő munkát végzett, többek között áttekintést készített Európa és a többi földrész 58 választási törvényéről, egészen az 1917. évi angol törvénytervezetig. A tervezet (amely csaknem 4 millió emberre, a felnőtt lakosság háromnegyedére kiterjesztette volna a választójogot) *Tisza István* ellenállásán elbukott.

A – felülvizsgált, és végül elfogadott – 1918. évi XVII. törvény a választók számát 2 millió 750 ezerre korlátozta.¹⁸

¹⁵ Bérenger – Kecskeméti: Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon... 394. o.

¹⁶ Bérenger – Kecskeméti: Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon... 395., 408., 409. o.

¹⁷ Uo. 417. o.

¹⁸ Uo. 417-419. o.

	Választók száma	%-os arány a lakosságszámhoz képest
1874. XXXIII. tc.	820 000	6%
Andrássy-féle tervezet	4 100 000	24%
Kristóffy-féle tervezet	2 050 000	12%
1913. évi XIV. tc.	1 800 000	10%
1918. évi XVII. tc.	2 750 000	15%

A százalékos arány az adott évi népességszámhoz viszonyítva lett kiszámítva. Az adatok becslések.¹⁹

Felmerül a kérdés, vajon *Tisza István* miért volt hajthatatlan a választójoggal kapcsolatos nézetei tekintetében?

Tisza István álláspontját – pragmatikus államférfi lévén – az általános választójog bevezetésének lehetséges következményei szabták meg. A választásra jogosultak számának lényeges emelkedése és a titkos szavazás a vidéki körzetekben megváltoztathatta volna a parlamenti erőviszonyokat, és veszélyeztethette volna az uniót Ausztriával, mivel a függetlenségi eszmék számíthattak a magyarok többségének támogatására. *Tiszának* meggyőződése volt, hogy Magyarország integritása csak a Monarchia keretében tartható fenn. A Habsburg védernyő nélkül azonban az országnak semmi esélye nem lett volna a történelmi határok közötti fennmaradásra kisebbségeinek követeléseivel és a szomszédos államok irredentizmusával szemben. Ez a tökéletesen elképzelhető kétfelvonásos forgatókönyv (először elválás Ausztriától, majd felosztás) tette *Tiszát* „hajlíthatatlanná”.²⁰

A Vázsonyi-féle tervezet „bukása” (és az 1918. évi XVII. törvény létrejötte) kapcsán *Bérenger-Kecskeméti* szerzőpáros ugyanakkor megjegyzi, hogy ebben a helyzetben, amikor a háború a végéhez közeledett, a vereség pedig előre látható volt, amikor a katonák, a hátország és minden magyarországi nemzetiség támogatta az általános választójogot „*Tisza István* görcsös ellenállásának semmilyen ésszerű indoka nem volt.” Jóllehet „1916 után (...) választás esetén – akár korlátozott, akár kibővített választójog mellett – a Nemzeti Munkapárt elvesztette volna többségét.” Ehhez azonban akarat és bátorság kellett volna: az országgyűlés feloszlata és választások kiírása. „*Ezt a kockázatot sem a király, sem Wekerle nem szándékozott vállalni*

¹⁹ Vö. Boros – Szabó: Parlamentarizmus Magyarországon... 142. o. 5. sz. táblázat

²⁰ Bérenger – Kecskeméti: Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon... 409-410. o.

(...).²¹ Így a képviselőház voltaképpen *Tisza Istvánnak* engedelmességet egészen 1918. október 17-ig.

Konklúzióként – a szakirodalom által képviselt véleményt elfogadva – végső soron levonható, hogy az általános választójog megszavazása, akárcsak 1918-ban, valószínűleg javított volna Magyarország helyzetén jövőbeni tárgyalófélként a győztesek előtt, de nem lett volna elégséges az ország feldarabolásának megakadályozásához.²²

2.2. Az alkotmányos helyzet 1918 őszén

A következőkben át kell tekinteni azokat az eseményeket – külpolitikai helyzet, országgyűlési ülések, a Nemzeti Tanács megalakulása, utcai események (ún. őszirózsás forradalom) – melyek végül elvezettek az államforma megváltoztatásához, a népköztársaság kikiáltásához.

Mindenekelőtt – jelentőségére való tekintettel – az 1918. október 16-án tartott, 823. képviselőházi ülés („országos ülés”) érdemel figyelmet.

Előzményként említést kell továbbá tenni *IV. Károly* október 16-i manifesztumáról, aminek értelmében Ausztria „szövetséges állammá alakul át, amelyben minden néptörzs saját külön állami közösséget alkot letelepülési területén”,²³ ezenfelül felszólított nemzeti tanácsok létrehozására, amelyek – az uralkodó elképzelése szerint – minden ausztriai nemzet Reichsrat-képviselőiből lettek volna létrehozandók. A manifesztum Magyarország belső szerkezetére illetve a horvát-magyar viszonyra nem vonatkozott, a kiáltvány szerint: „*Ez az új alakulás a magyar szent korona országainak integritását semmilyen tekintetben sem érinti.*”²⁴ Megalkotói sértetlenül kívánták hagyni a közös hadügyet, és külügyet, utóbbit változatlanul a Pragmatica Sanctióból következőnek tekintették.²⁵ A manifesztum kibocsátása okán egy külön napirendi pontot is felvettek az országgyűlés ülésén tárgyalandók közé: „A miniszterelnök nyilatkozata a politikai helyzetről”.

Az ülésen az elsők között *Wekerle Sándor* miniszterelnök szólalt fel: „(...) *hogy a t. házat a mai politikai helyzetről és ezzel szemben elfogadható álláspontunkról, habár csak fővonásokban és az alapelvek ismertetésével, de*

²¹ Uo. 419. o.

²² Bérenger – Kecskeméti: Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon... 419-421. o.

²³ Rudolf Hoke – Ilse Reiter: Quellensammlung zur österreichischen und deutschen Rechtsgeschichte. Böhlau Verlag, Wien 1993. 505. o.

²⁴ Extra – Ausgabe der Wiener Zeitung (Nr. 240.), den 17. Oktober 1918., k.k. Hof- und Staatsdruckerei. 1. o.

²⁵ Galántai József: A Habsburg-monarchia alkonya. Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1985. 349. o.; Siklós András: A Habsburg-birodalom felbomlása 1918. Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1987. 164. o.

*mégis tüzetesen ismertessem.*²⁶ *Wekerle* felszólalása további részében két fontosabb témáról ejtett szót: a háborúból békébe való átmenet kérdéséről, valamint a politikai helyzet változásáról. A Képviselőházi Napló ekként rögzíti az elhangzottakat: „*Köztudomású dolog, hogy Ausztria föderatív alapon igyekszik belügyeit rendezni. Ez mellőzhetetlenné teszi hogy a perszonál-unió alapjára helyezkedjünk!*” Említést tett továbbá az 1867. évi XII. tc. várható módosításáról: „*(...) miután közös ügyeink megszűnnek, nagyon természetesen maga után vonja az 1867:XII. t.-czikk megváltoztatását.*”²⁷

Noha a manifesztum alkotói érintetlenül kívánták hagyni a közös ügyeket, *Wekerle* szavaiból következően ebben a kérdésben a magyar kormány ellenkező álláspontot képviselt. Emellett beszédében kilátásba helyezte a horvát-magyar kiegyezés (1868. évi XXX. tc.) revízióját is. Mindezek ellenére a képviselőház 823. országos ülésén sem új törvényt, sem törvénymódosítást nem fogadtak el (bár a kormány október 20-i ülésén kidolgozott egy, a perszonálunióra vonatkozó törvényjavaslatot).²⁸

Az ezt követő napon, 1918. október 17-én tartott országgyűlési ülésen elhangzottak nagyobb horderejű változásokat jeleztek. *Tisza István* beszéde volt az, amely aztán később futótűzként terjedt, hatása felmérhetetlen volt. A Képviselőházi Naplóból idézve: „*T. ház! Én nem akarok semmiféle szemfényvesztő játékot űzni a szavakkal. Én elismerem azt, amit gróf Károlyi Mihály t. képviselő ur tegnap mondott, hogy, ezt a háborút elvesztettük.*” Feltehetően maga is érezte, hogy a kelleténél többet mondott. Szavait azonnal, és egy későbbi felszólalása során is magyarázni és indokolni próbálta:

„*Elvesztettük nem abban az értelemben, hogy ne tudnánk még tovább is szívós és hősiesség védekezést kifejteni; hogy ne tudnók az ellenségnek a végleges győzelmet nagyon drágává tenni, de igenis elvesztettük abban az értelemben, hogy az erőviszonyok beállott eltolódásánál fogva a háború megnyerésére többé reményünk nem lehet, és hogy ennek folytán keresnünk kell a békét oly feltételek mellett, amelyeket ilyen viszonyok között ellenségeink elfogadnak.*”²⁹

²⁶ Képviselőházi napló, 1910. XLI. kötet, 823. országos ülés (a továbbiakban KN), 271., 273-274. o.

²⁷ „*A békeakcióról legyen elég megjegyezni annyit, hogy – amint arról a ház minden egyes tagjának tudomása van – mi a Wilson-féle 14 pont és Wilson északamerikai elnöknek egyéb nyilatkozatai alapján a békeajánlatot megtettük. (...)*”. KN: 823. országos ülés... 271., 274-275. o.

²⁸ Galántai: A Habsburg-monarchia alkonya... 350–351. o. Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 164. o.

²⁹ KN: 823. országos ülés... 292 o.; Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 166-167.

Ugyanezen felszólalásában hangsúlyozta – amit korábban *Wekerle* – a perszonálunióvá alakulás szükségességét: „*Ismétlem tehát, hogy miután az osztrák viszonyok kialakulása a perszonál uniót mellőzhetetlenül szükségessé tette, ennek a perszonál uniónak sem a szavakkal játszásnak, sem félrendszer szabálynak lennie nem szabad (...)*” mondván, hogy „*az a körülmény, hogy az osztrák viszonyoknak az az átalakulása, amely az 1867:XII. t.-c. fentartását és alkalmazását lehetetlenné teszi, az 1723-iki törvények hatályán nem változtat, az a perszonál uniónak teljes keresztülvitelét nem akadályozza.*”³⁰ E fontos kijelentés ellenére a képviselőház 824. országos ülésén ismét nem került sor sem törvényjavaslat benyújtására, sem törvényt módosításra.

Ez számomra arra enged következtetni, hogy – bár számtalan lényegi változás történt Magyarország helyzetét illetően, ideértve a háborús és politikai eseményeket – az 1867. évi XII. tc. e napon (s voltaképpen, ám közjogilag el nem ismert módon az I. sz. néphatározatig)³¹ még hatályban volt. Ennek nyomán – minthogy az Osztrák-Magyar Monarchia még mindig létezett, nem csak de facto, hanem de iure is – elengedhetetlenül vizsgálendő, hogy milyen okok vezettek el a felbomláshoz az osztrák oldalon, mert e folyamat nem érthető meg pusztán az egyik fél szemszögéből.

2.3. A Monarchia a felbomlás felé vezető úton

2.3.1. Az ausztriai események

Az 1867. évi alkotmány álláspontjáról az október 17-i manifesztum mindössze azt jelentette, hogy az általa meghatározott módon egy, az alkotmányt megváltoztató alkotmánytörvény-tervezetet kellett volna elkészíteni, amelyről a Birodalmi Tanácsnak kellett volna döntenie, emellett pedig a manifesztum kitartott a dualizmus mellett. A császári intencióval ellentétben a helyzet másképp alakult, így a manifesztum utópisztikus elképzelésnek bizonyult.

Egy, még a kibocsátás napján kelt határozat alapján a német pártok – német nemzetiek, keresztényszocialisták, és szociáldemokraták – 1918. október 21-én „Német-Ausztria Ideiglenes Nemzetgyűléseként” ültek össze. E grémium tagjainak 1917-ben lejárt mandátuma az 1911. évi választásokra nyúlt vissza, és törvény (nem pedig választás) hosszabbította meg,³² ez a kétséges legitimitáció azonban jogi szempontból aligha volt jelentős, mivel a Birodalmi Tanácsnak az osztrák állam szerveként az új Német-Ausztriához semmi köze

³⁰ KN: 823. országos ülés... 291. o.

³¹ Kmety: Magyar közjog... 290. o.

³² Hazánkban hasonlóképp, törvényi úton történt a mandátumok meghosszabbítása vö. 1915. évi V. tc.

nem volt. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés tagjai tehát nem birodalmi tanácsi képviselőkként ültek össze, hanem mint a még leginkább legitimált népképviselők, jóllehet választás kiírására és lefolytatására nem került sor. Ez azonban nem is szerepelt a célok között, mivel e testület feladatának egy később megválasztandó Alkotmányozó Nemzetgyűlés nép általi választásának előkészítését, illetve egy ideiglenes alkotmány megalkotását tekintette. Ennek ellenére e provizórikus nemzetgyűlés alkotmányozó, és nem csupán előkészítő hatalomként tevékenykedett: fontos alkotmányos intézményeket hívott életre, és véghezvitte a legfontosabb változtatást. Az október 30-án kelt államalapítási határozat egy új, teljesen független, mind alkotmányjogilag, mind politikailag új államot hozott létre.

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés első ülése és a határozat meghozatala között eltelt 9 nap alatt következtek be azok az események, melyek e dokumentum megalkotását szükségessé tették (például az október 30-i bécsi munkássztrájk, vagy a hadsereg kötelékéből érkező visszajelzés az államforma kérdése kapcsán).³³ Említendő egyébként, hogy az államforma kérdésében az államalapítási határozat kifejezetten nem nyilatkozott, jóllehet rögzítette a demokratikus elvet, azzal a rendelkezéssel, hogy a „legfelső hatalmat” egyedül az Ideiglenes Nemzetgyűlés, mint népképviselői szerv gyakorolja, valamint a köztársasági elvet.³⁴

Október 31-én a császári kormány a német-ausztriai államterületre vonatkozó ügyeket átadta a német-ausztriai kormánynak (ti. az államtanácsnak, mely a fent említett határozat 3.§-a értelmében gyakorolja a végrehajtó, és kormányzati hatalmat), majd a két kormány szorgalmazására az uralkodó november 11-én nyilatkozatot adott ki, amelyben előre elismerte Német-Ausztria államforma kérdésében hozott döntését. E kiáltványt *Brauneder* szerint a trónról való lemondásnak tekintették.³⁵ Emellett az uralkodó kinyilvánította, hogy lemond az államügyek vitelében való részvételről, mely a korabeli alkotmányjog értelmében a monarchikus legitimitáció elvének feladását jelentette. A császár ezenkívül felmentette kormányát, és nem nevezett ki újat.

E nyilatkozatnak a körülményekre való tekintettel jogi relevanciája kevésbé, politikai azonban feltétlenül volt: a „*monarchikus államforma hívei alól kihúzta a talajt*”.³⁶ Másnap, november 12-én került sor a képviselőház utolsó ülésére, melynek elnöke kijelentette: „*azzal a ténnyel kell számolnunk, hogy Ausztria szétesett. A Háznak ma nyilvánvalóan több feladatot nem kell ellátnia.*”³⁷ ezután elhatározták, hogy az ülést berekesztik, s következő

³³ Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 137. o.

³⁴ Brauneder: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig... 242. o.

³⁵ Uo. 242. o.

³⁶ Uo. 242. o.

³⁷ Uo. 215. o.

ülésre nem tűznek ki határnapot. Megjegyzendő, hogy a berekesztés joga a kor osztrák alkotmányjoga értelmében uralkodói prerogátíva volt. Ugyanezen a napon a Német-Ausztria állam- és kormányformájáról szóló 1918. november 12-i törvény így rendelkezett (1.§): „*Német-Ausztria demokratikus köztársaság. Valamennyi közhatalom a nép megbízásából működik.*”³⁸ E mondatnak az október 30-i érdemi döntésre tekintettel Kelsen szerint mindössze deklaratív jelentősége van.³⁹

Érdekességképp megjegyzendő, hogy az ez idő tájt megjelent (magyar) Jogtudományi Közlöny aktuális számának egyik cikkében Kmety Károly így elemezte az osztrák közjogi helyzetet: „*Ausztria a maga belső nagy átformálását és az elválást úgy látszik a törvény és eddigi alkotmány egyszerű mellőzésével is hajlandó megcsinálni, tehát államcsíny és forradalomyszerűleg, mert ami ott történik, azt csak az osztrák alkotmányi alaptörvények előzetes megváltoztatása után lehetne jogszerűleg megcselekedni; sem császári proklamációkban adott felhatalmazások, sem ezek alapján alakult nemzeti tanácsokkal ezt alkotmányosan elvégezni nem lehet.*”⁴⁰

Hónapokkal később, 1919. február 16-án sor került az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megválasztására, ami – immár mint a német-osztrák nép által választott legitimnek is tekinthető testület volt – az államformáról szóló 1919. március 12-i törvénnyel kifejezetten megerősítette a fent említett alkotmányos alapelveket, valamint az államforma kérdésben történt normatív változást. A szerv fenntartotta kontinuitását az Ideiglenes Nemzetgyűléssel. Nem így e nemzetgyűlés az osztrák állammal, voltaképpen az Osztrák-Magyar Monarchiával. A jogfolytonosság kérdéséről először a november 12-i döntés (jogforrás szempontjából alkotmánycikkely) rendelkezett, melyben „*kimondják mind az osztrák államra, illetve az Osztrák-Magyar Monarchiára vonatkozóan „minden jogutódlás kifejezett elutasítását”*” (4. cikkely). Később, a St. Germain en Laye-i államszerződés, ami Német-Ausztriában 1920. július 16-án lépett hatályba, fenntartotta a diszkontinuitás álláspontját, mindössze a szerződésben foglalt kötelezettségekre vonatkozóan rendelkezett egy tulajdonképpen részleges, korlátozott jogutódlásról az Osztrák-Magyar Monarchiával.⁴¹ Másként járt el azonban Magyarország:

³⁸ Staatsgesetzblatt für den Staat Deutschösterreich, Gesetz vom 12. November 1918. über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich, aus der deutschösterreichische Staatsdruckerei, Wien 1918. 4. o.

³⁹ Hans Kelsen Werke: Veröffentlichliche Schriften 1919-1920. Band 5, Matthias Jestaedt – Hans Kelsen Institut, Mohr Siebeck, Tübingen 2011. 136–137. o.

⁴⁰ Kmety Károly – Nagy Ernő – és Marczali Henrik: Magyarország függetlensége. Jogtudományi Közlöny (a továbbiakban JK), 53. évf. 44-45. sz. Budapest 1918. 338-339. o.

⁴¹ Vö. Brauner: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig... 243. o.

tudatosan hangsúlyozta a jogfolytonosságot, elsősorban anyagi értelemben, erről részletesebben később szólok.

Német-Ausztriában a formális diszkontinuitás ellenére a materiális kontinuitás tagadhatatlan. Megnyilvánult ez többek között abban, hogy az október 30-án kelt határozat kifejezetten rendelkezett azon törvények és intézmények hatályban maradásáról, melyeket nem szüntettek vagy változtattak meg. Az 1867-es alkotmányból ezen felül életbe léptették az állampolgárok általános jogairól szóló alaptörvényt, valamint egy tartalmilag lényegében egyező törvénnyel a bírói hatalomról szóló alaptörvényt is. Valódi kontinuitás jellemezte az állami-egyházi jogot is. Hasonlóképp a jogi renddel együtt az azt végrehajtó apparátus nagy részét szintén átvették (például a Birodalmi Bíróságot mint Alkotmánybíróságot, a Legfelső Számvevőszéket mint Állami Számvevőszéket).⁴²

2.3.2. A magyar oldal

A következő néhány hét magyar képviselőházi ülései közül az október 22-e és 23-a, a parlamenti ülésszak utolsó két napja is bővelkedett érdeklődésre okot adó felszólalásokban. Itt főként *Károlyi Mihály* szavai említendők, aki „*sürgette a békét, ha kell, az azonnali különbékét*”, valamint Tisza István felszólalása, aki a háború kirobbanásában játszott szerepét próbálta tisztázni.⁴³

Október 23. és november 16. között a képviselőház nem ülésezett. Ezt követően az Osztrák-Magyar Monarchia fennállása alatt az 1910-ben megalakult képviselőház utolsó ülésére 1918. november 16-án került sor. Érdemes megjegyezni, hogy a képviselőház mandátuma 1915-ben lejárt, mivel azonban a háború alatt nem akartak választásokat tartani, az országgyűlés tartamát a békekötést követő hatodik hónap végéig meghosszabbították. (1915: V. tc.) Ez a rendelkezés – bár a világháború kényszere indokolta – alkotmányunk szellemével nem volt összeegyeztethető.⁴⁴

Az utolsó ülésen a képviselőház elnöke, *Szász Károly* a következőket mondta:

„Azt hiszem, mindannyiunk óhaját fejezem ki abban, hogy megvalósuljon a kormánynak hazafias törekvése, hogy a megújuló Magyarország békés, munkás, boldog jövője biztosított és az ország területi integritása megóvassék, amiben a kormány minden magyar ember legmesszebbmenő támogatására számíthat. Kötelességemnek ismerem azzal a javaslattal lépni a ház elé, hogy a magyar országgyűlésnek ez a még 1910-ben

⁴² Brauner: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig... 240-241. o.

⁴³ Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 137-138., 169. o.

⁴⁴ Tomcsányi: Magyarország közjoga... 361. o.

*összeült képviselőháza, a teljesen megváltozott viszonyokra tekintettel mondja ki feloszlását. Miután ez iránt — a mint látom — teljes az egyértelműség, ezt a ház egyhangú határozatául jelentem ki azzal, hogy e határozatról a főrendiházat átiratilag nyomban értesítem.*⁴⁵

E fent említett értesítés nyomán – Szász Károlyt idézve: „A képviselőháznak a mai napon megtartott ülésében az elnöki székől indítványt tettem, hogy a végbement sorsdöntő történelmi eseményekre tekintettel — melyeknek során a magyar nép lerakta alapjait az önálló független demokráta Magyarországnak — a képviselőház önmaga mondja ki feloszlását.”⁴⁶

A főrendiház utolsó ülésén elnöklő Wlassics Gyula így szólt a megjelentekhez:

*„Azt hiszem, méltóságos főrendek, talán kimondhatom, hogy ezen üzenetet, mely szerint az 1910. évi június 21-ikére összehívott országgyűlés képviselőháza mai napon tartott ülésében magát feloszlottnak nyilvánította, a főrendiház tudomásul veszi. Minthogy pedig a törvényeink szerint két házból álló országgyűlés képviselőházának feloszlata termézetesen vonja maga után azt, hogy az országgyűlés másik háza sem folytathatja alkotmányos működését, a főrendiház tanácskozásait ezennel berekesztetteknek nyilvánítom.*⁴⁷

Felmerül a kérdés, vajon alkotmányos eljárás-e, hogy a képviselőház önmaga feloszlását mondja ki, valamint – egyúttal – a főrendiház tanácskozásait berekessze?

Az országgyűlés feloszlásának kérdéséről a következőkben áttekintem az erre vonatkozó törvényi szabályozást 1848-tól, illetve a korszak alkotmányjogászainak álláspontját.

Az 1848. évi törvények nem rendelkeznek arról, vajon az országgyűlésnek joga van-e önmagát feloszlítani, ellenben az 1848. évi IV. törvény 5. §-a eképp szól e kérdésről:

„Ő Felségének joga van az összejött évi ülést prorogálni, s berekeszteni, sőt az országgyűlést a három év eltelése előtt is feloszlítani, és ekkor új képviselőválasztást rendelni; de ez utolsó esetben az újabb országgyűlés összehívásáról aképen rendelkezendik: hogy ez az elébbinek feloszlásától számítandó három hónap alatt összeüljön.”

Itt tehát egyedül az uralkodó (korlátozott) „feloszlátási jogát” ismeri a törvény.

Az 1867. évi X. tc. (ami az 1848. évi IV. törvénycikk 6. §-ának módosításáról szól), így rendelkezik: „(...) midőn Ő Felsege az országgyűlést bármi okból előbb feloszlátja (...)”.

⁴⁵ Bérenger – Kecskeméti: Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon... 422.

⁴⁶ Főrendiházi irományok, 1910. XXV. kötet 1597–1641. sz. 687. o.

⁴⁷ Főrendiházi napló, 1910. V. kötet 1917. július 4. – 1918. november 16. 235. o.

A korszak neves jogtudósa, *Kmety Károly* így értekezik erről:

„A király kizárólagos jogát képezi az országgyűlés feloszlatása, mely az országgyűlés mindkét házának a törvényileg meghatározott országgyűlési időtartam lefolyta előtti megszüntetésében áll. A feloszlatás hatása az, hogy az országgyűlés tagjai azon alapon, melyen eddig együtt voltak, többé nem működhetnek. A feloszlatás után együttmaradó és üléseket tartó képviselők vagy főrendek országgyűlésül nem tekinthetők.” A feloszlatás történhet személyesen vagy leirattal. *„Az országgyűlés hatalmából magát feloszlottnak nem nyilváníthatja. Ha az egyik ház jogellenesen önmagát feloszlatja, az erről szóló átíratot a másik ház nem veheti tudomásul (...).”*⁴⁸

Tomcsányi Móric, Faluhelyi Ferenc, és Ferdinandy Gejza ezzel megegyező álláspontot képviselnek.⁴⁹

Két fontos következtetés is levonható ebből. A képviselőház önmagát jogellenesen oszlatta föl, másrészt, a főrendiház azzal, hogy tanácskozásait berekesztette, hasonlóképp jogellenesen járt el.⁵⁰ Mindezek eredményeképp *alkotmányos vákuum*⁵¹ keletkezett.

Jóllehet az országgyűlés utolsó ülése ezzel nem ért véget, az események sorozata egy közjogtörténetileg aggályosabb fejezettel folytatódott.

Szász Károly a jegyzőkönyv felolvasása és az ülés bezárása előtt még a következőket mondta: *„Jelentve még, hogy a ma délelőtt 11 órakor az országház kupolatermében ünnepélyes ülést tartó Nemzeti Tanács ez ülésén szívesen látja a feloszlatott képviselőház volt tagjait (...).”*⁵²

2.5. A Nemzeti Tanács és az államformaváltás

Az államformaváltás közjogtörténeti vizsgálata előtt fontosnak tartom bemutatni az államformaváltást kimondó, ún. I. sz. néphatározatot kibocsátó szerv mibenlétét.

A Károlyi-párt, a polgári radikálisok és a szociáldemokraták képviselői október 23-án a késő esti órákban a Károlyi-palotában megbeszélést tartottak. A jelenlévők egyetértettek abban, hogy a három pártnak létre kell hoznia a Magyar Nemzeti Tanácsot. Ezt követően október 25-én (amikor úgy tűnt, *Károlyi* miniszterelnöki kinevezésére nem számíthatnak), a Nemzeti Tanács hivatalosan is megalakult.

⁴⁸ Kmety: Magyar közjog... 241-242. o. jóllehet, a király „feloszlatási joga” nem korlátlan.

⁴⁹ Faluhelyi Ferenc: Magyarország közjoga, II. kötet. A Karl Könyvesbolt Kiadása, Pécs 1926. 91. o.; Tomcsányi: Magyarország közjoga... 306. o. Ferdinandy Gejza: Magyarország közjoga. 550. o.

⁵⁰ Minthogy a „berekesztés joga” szintén a királyt illeti. Faluhelyi: Magyarország közjoga... 67. o.

⁵¹ Mezey Barna (szerk.): Magyar Alkotmánytörténet. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 254. o.

⁵² KN: 823. országos ülés... 460. o.

Az 1910-es választások eredményeit vizsgálva megállapítható, hogy a Nemzeti Tanácsot alapító pártok közül pártként egyik sem képviseltette magát a képviselőházban (noha a Tanács tagjai között számos képviselő is helyet foglalt).⁵³

A Nemzeti Tanács legfontosabb célkitűzései voltak a kormány eltávolítása, a képviselőház feloszlata, általános, egyenlő, titkos választójog, Magyarország teljes függetlensége és a háború azonnali befejezése.⁵⁴

Emblematikusan szemlélteti e célok elérésére való törekvést *Károlyi* október 16-i törvényjavaslata, melyben szerepelt többek között: „2.§. *Az 1867. évi XII. tc. hatályát veszti (...), 3.§. A magyar kormány végezze el a likvidációt az osztrák kormánnyal.*”⁵⁵

E célkitűzések elérésére irányuló tevékenység a kor büntetőtörvénye szerint nem volt közömbös. Mind a Csemegi-kódex (1878:V. tc.), mind az 1913. évi XXXIV. tc. büntetni rendelte az ilyen magatartásokat.⁵⁶ Azonban, feltehetően a politikai helyzet miatt, erre nem került sor.

A Nemzeti Tanács tehát státuszát tekintve politikai, pártjellelű, magát forradalminak tekintő szerv volt (ahogy ez *Hock János* lent idézett beszédéből is kiderül), közjogi alapot nélkülözve. (Ebből következően tehát semmilyen alkotmányos felhatalmazással nem rendelkezett kötelező erejű döntés meghozatalára.)⁵⁷

A megalakulást követő eseményeket, amelyek végül elvezettek a néphatározat létrejöttéhez, az alábbiakban röviden ismertetem.

Az 1918. október 27-én megjelent Jogtudományi Közlöny 43. számában az első cikk „Magyarország függetlensége” címmel kapott helyet, s tárgyát

⁵³ Vö. Boros – Szabó: *Parlamentarizmus Magyarországon...* 156. o. Például Lovászy Márton, Hock János, Fényes László, Károlyi Mihály.

⁵⁴ Siklós: *A Habsburg-birodalom felbomlása...* 173. o.

⁵⁵ Juhász Nagy Sándor: *A magyar októberi forradalom története.* Cserépfalvi Könyvkiadó, Budapest 1945. 168-169. o.

⁵⁶ Kmety: *Magyar közjog...* 187. o.; 1878. évi V. tc. 173. §: Öt évig terjedhető államfogházzal büntetendő az, a ki a 171. §-ban meghatározott módon a király személyének sérthetlenségét, a trónöröklés törvényes rendjét, az alkotmányos államformát, vagy a törvény kötelező erejét megtámadja; ugyszintén az is, ki az alkotmány egyes intézményei, a monarchia másik államával fennálló kapcsolat, vagy a magyar államot képező országok közt fennálló államközösség ellen, avagy a királynak, az országgyűlésnek, az országgyűlési bizottságoknak vagy a közözügyek tárgyalására hivatott bizottságnak törvényes joga ellen lázit.; 1913. évi XXXIV. tc. 3. §: Aki a királyság intézményének megszüntetésére irányuló mozgalmat kezdeményez, szervez vagy vezet, vagy ily mozgalomban más módon tevékeny részt vesz, ugyszintén az, aki nyomtatvány útján, vagy pedig irat, vagy képes ábrázolat közszemlére tételével, vagy nyilvánosan szóval a királyság intézménye ellen lázit, vagy a királyság intézményét ugyanily módon politikai célzattal megtámadja, öt évig terjedhető államfogházzal és négyezer koronáig terjedhető pénzbüntetéssel, továbbá a politikai jogok gyakorlatának felfüggesztésével és hivatalvesztéssel büntetendő.

⁵⁷ Kmety: *Magyar közjog...* 190. o.; Siklós: *A Habsburg-birodalom felbomlása...* 174. o.

tekintve – az eseményekkel párhuzamosan – alapvetően három kérdésre kereste a választ: az Ausztriában végbement változások változtatnak-e a Pragmatica Sanctio által meghatározott öröklési renden; e változások milyen átalakulásokat vonnak maguk után a közjogi terminológia terén, illetve, hogy fennmaradhat-e a Pragmatica Sanctio alapján Magyarország és Ausztria közt létrejött örökös szövetség a kölcsönös védelem kötelezettségével. A kérdések megválaszolására három neves jogtudóst: *Kmety Károlyt*, *Nagy Ernőt*, és *Marczali Henriket* kérték fel. Az első kérdésre adott válaszaik tükrében elmondható, hogy mindhárman egyetértettek abban, miszerint „*az osztrák átalakulás nem érintené, nem érinthetné a magyar Pragmatica Sanctio, 1723 I., 2., 3. törvénycikkek teljes hatályosságát, sem a trónöröklési jog és az öröklés sorrendje tekintetében.*”⁵⁸ Hangsúlyozták, hogy e törvény a magyar államnak teljes szuverenitással, szabadon meghozott törvénye, következésképp – mint minden más törvénynek – ennek a módosítása is lehetséges, hatályát csak szélsőséges esetben: „*ha Ausztria a császári trónon való öröklést másképp szabályozná és az elválaszthatatlanul együtt birtoklást egyoldalúlag lehetetlenné tenné (...)*”⁵⁹, de akkor sem ipso facto érintenék az osztrák események. *Kmety* nem tartotta reálisnak azt az eshetőséget, hogy Ausztriában forradalom útján menjen végbe egy esetleges alkotmányváltozás, ugyanakkor a kérdés alkotmányos úton történő rendezésének esélyeit kiszámíthatatlannak ítélte. A jogtudósok egyetértettek továbbá abban, hogy még a perszónalunióvá történő átalakulás, hovatovább, *Nagy Ernő* szerint még az 1867. évi XII. tc. módosítása, sőt, hatályon kívül helyezése sem érintené a trónöröklési rendet. A második kérdésre egyedül *Kmety* adott választ, ti, hogy a közjogi terminológiát a változás az állam elnevezése tekintetében érintené, az Osztrák-Magyar Monarchia „*kifejezés teljesen mellőzendő lenne, eddig sem volt megfelelő*”, helyette az Ausztria és Magyarország lenne a megfelelő, továbbá közös osztrák-magyar lobogóról, címerről szó sem lehetne.

A kölcsönös védelmi kötelezettség fennmaradását érintő kérdésre válaszul adható, hogy az a „*trónöröklési törvényekben megállapított elválaszthatatlanul és megoszthatatlanul való együttbirtoklásból folyik*”. *Marczali Henrik* azonban – amellet, hogy leszögezte: Magyarország függetlensége és egysége teljesen biztosítva van a törvényben – felhívta a figyelmet arra, hogy az I. c. 4. §-a aggályos, e szakasz ugyanis az örökösödést szabályozza „*oly módon, hogy az a nő- vagy fiörököse, aki a felséges ausztriai házban elfogadott elsőszülöttségi szabály értelmében a felséges ausztriai ház említett királyságainak és országainak örököse lesz, a szuccessiónak ezen és minden lehető esetében örökös jogon,*

⁵⁸ Kmety – Nagy – Marczali: Magyarország függetlensége... 329. o.

⁵⁹ Uo. 329-330. o.

Magyarországnak és a hozzá kapcsolt, szinte feloszthatatlanoknak értendő részek, királyságok és tartományoknak csálthatatlanul királyának tartassék és koronázassék.” Tartalmát tekintve hiányzik belőle a viszonyosság, a törvénycikk értelmében Ausztria ad nekünk királyt. Nincs azonban megmondva, hogy akit Magyarország örökös jogon királyának elismer, egyúttal uralkodója lesz az örökös tartományoknak is.⁶⁰

A lap megjelenésének másnapján, 1918. október 28-án került sor az ún. lánchídi csatára, amelynek során a karhatalom összecsapott a *Károlyi* kinevezését követelő tüntetőkkel. Az incidens halálos áldozatokkal is járt. Ezt követően 29-én *József főherceg* kinevezte *Hadik Jánost* miniszterelnökké, másnap azonban fordulat következett be. A rendőrség többsége ekkorra már csatlakozott a Nemzeti Tanácshoz (ennek oka többek között az alacsony fizetésben és ellátásban keresendő), hasonlóan 30 000 fegyverrel rendelkező munkás is (ideértve a szökött katonákat).

A budapesti lakosság nagy többsége október 30-ára a Nemzeti Tanács mögött sorakozott fel.⁶¹

Végül, az események hatására október 31-én reggel 7 óra körül *József főherceg*, – *Hadik János* lemondását követően – *Károlyit* nevezte ki miniszterelnökké, valamint megbízta egy új kormány megalakításával. A főherceg királyi felhatalmazás alapján cselekedett, noha az aktus kötelező személyes királyi hatáskört képez, és csak miniszteri (jelen esetben miniszterelnöki) ellenjegyzéssel érvényes.⁶²

A következő napokban a forradalom országos megmozdulássá terebélyesedett. November 1-jén Budapesten, a Tisza Kálmán téren nagygyűlés követelte a köztársaság azonnali kikiáltását. A király – miután *Károlyi* kormánya felmentését kérte a neki tett eskü alól, kilátásba helyezve a lemondását nemleges válasz esetére – a kormányt az előző nap letett „*eskü és következményei alól feloldja.*”⁶³

A minisztertanácsi jegyzőkönyvben foglaltak alapján erre azért volt szükség, mert egyébként az eskü az államforma kérdésének tárgyalását kizárja, illetve jogkövetkezményeket helyez kilátásba.⁶⁴

A kormány tagjai ezután felesküdték a Nemzeti Tanácsnak, *Hock János* kezébe, aki a tanács elnöki tisztét *Károlyitól* átvette.

A minisztertanács ezt követően úgy határozott, hogy hat héten belül alkotmányozó nemzetgyűlés döntsön az államforma kérdésében, és az alkotmányozó nemzetgyűlést az általános, titkos választójog alapján válasszák meg (jöllehet, erre nem került sor). E határozat, – noha közjogunk

⁶⁰ Kmety – Nagy – Marczali: Magyarország függetlensége... 330. o.

⁶¹ Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 181. o.

⁶² Vö. Kmety: Magyar közjog... 190. o. 390. o. Tomcsányi: Magyarország közjoga... 482. o.

⁶³ Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 188. o.

⁶⁴ Minisztertanácsi jegyzőkönyvek, 1918. november 1.

ismerte a minisztertanácsi határozatot, mint jogforrást – politikai döntésként értékelhető, kötelező erővel nem bírt.⁶⁵

A november 1-jét követő napokban úgy tűnt, az államforma problémája nyugvóponttra került. A nemzetközi helyzet azonban másként alakult. November 9-én *Vilmos császár* lemondott, majd Hollandiába menekült, Németországban pedig kikiáltották a köztársaságot. Három nappal ezután, november 12-én az Ideiglenes Nemzetgyűlés Ausztriát demokratikus köztársaságnak nyilvánította. Másnap *IV. Károly* kiadta az ún. eckartsauai nyilatkozatot, amelynek közjogtörténeti jelentőségéről *Tomcsányi Móric* gondolatait érdemes felidézni: „*IV. Károly (...) az állami ügyek vitelében való részvételről lemondott, ami azonban nem egyjelentőségű a trónról való lemondással. A magyar törvényhozás nem is iktatta ezt mint trónlemondást törvénybe. Már pedig a trónról való lemondásnak jogérvényességi kelléke, hogy az országgyűlés azt elfogadja s törvénybe iktassa. (1867: III. tc.)*”⁶⁶

A Jogtudományi Közlöny november 10-én megjelent számának címlapján közepén, vastag betűkkel a következő felirat fogadta a hetilap akkori olvasóit: „*Forradalom*”.

Alatta *Vámbéry Rusztem* vezércikkével indított a lap. A diadalittas, metaforákkal és patetikus jelzőkkel tűzdelt, optimista hangvételű cikk olyan frázisokkal operált, mint: „*visszafajtott erők diadalmas kitörése egy jogrendet söpört el.*” Szólt a francia forradalomról, idéz *Siéyes abbétól*, a „*nép*” követeléseit sorakoztatta fel: „*Akarja, hogy megváltozzék a kormányforma, (...) Akarja, hogy átalakuljanak a jog intézményei és ne legyenek kerékkötői a gazdasági igazságosságnak (...)*”, valamint feltett egy, e dolgozat témája szempontjából jelentős – ámde szöveggörnyezetét tekintve valójában költői – kérdést: „*Fejedelmek és földesurak sohasem haboztak, hogy rendi jogaikat forradalmi úton vívják ki. Amit ők egy szűk érdekkör javára megtehettek, megtagadhatjuk-e azt a nép egyetemétől?*” A kérdést megválaszolatlanul hagyva egy további fontos gondolatot is megismertetett az olvasókkal, mely azután közel két évtizeden keresztül foglalkoztatta a magyar közjogtudományt: „*Látszólag a perc szülte a forradalmi jogalkotás, valójában a visszaszorított fejlődés kitörése. Mint ilyen nem tagadása, hanem biztosítása a jog folytonosságának.*” Sorait a kor jogászaik szánt buzdítással zárta.⁶⁷ Ezután *Móra Zoltán* rövid cikke következett, melyben biztatni, lelkesíteni igyekezett az általa – a cikk tartalmából következően – elcsüggedőben lévő olvasótábor, voltaképpen a magyar népet. Kiemelendő azonban a forradalomról alkotott véleménye: „*Az október 30-iki forradalom nemzeti és társadalmi forradalom volt, ezzel*

⁶⁵ Kmety: Magyar közjog... 395–396. o.

⁶⁶ Tomcsányi: Magyarország közjoga... 302. o.

⁶⁷ Vámbéry Rusztem: Forradalom. JK 53. évf. 44-45. sz. 337-338. o.

megelőztük a társadalmi forradalmat.”⁶⁸ E nagy jelentőségű jelzők jelentését azonban kifejtetlenül hagyta. A sorrendet tekintve rögtön ezután következett *Kmety Károly* írása, melyben a bevezető után ismertette egy, a jövőben a kiegyezési törvény helyett alternatívául szolgálni kívánó, általa szerkesztett törvényjavaslat szövegét, aminek értelmében az 1867. évi XII. törvénycikknek hatályon kívül helyezését javasolta, az 1723. évi I., II., III. törvénycikkek hatályának egyidejű fenntartása mellett, továbbá a közös intézmények megszüntetését és a haderő szétválasztását, valamint Magyarországnak Ausztriától való teljes pénzügyi és gazdasági különválásának kimondását. A javaslat voltaképpen perszonáluniót hozott volna létre a két állam között. Bár figyelembe vette a már fentebb említett Wekerle-, és Károlyi-féle javaslatokat, *Kmety* cikke végül nem talált érdeklődésre, jóllehet jogi szempontból elfogadható alternatívát jelentett volna a kialakult helyzetre.⁶⁹

Végül november 16-án a nemzetközi események *„nem hagytak kétséget afelől, hogy tovább Magyarországon sem lehet várni.”*⁷⁰

Az utolsó, 824. képviselőházi országos ülés önmagát feloszlató határozata után, (ami 10 óra 5 perckor történt), 11 órakor összeült a Nemzeti Tanács.

A Képviselőházi napló a következőképp számol be a Nemzeti Tanács első üléséről:

„Az elnöki megnyitó után az elnök bejelenti a király lemondását, bejelenti a képviselőház és főrendiház feloszlását. A nemzeti tanács intéző bizottsága azonban kijelenti, hogy ha ezen lemondások és feloszlások meg nem történtek volna, a forradalom erejével ezeket mi megszüntettük volna. (...) Kimondja Magyarország önállóságát és függetlenségét. Indítványozza az államforma megváltoztatását és a köztársaság ünnepélyes proklamálását.”

Nagy György – az ülés jegyzőkönyv-vezetője – felolvasta a néphatározatot:

„Magyarország Nemzeti Tanácsa a nép akaratából a következő néphatározatot hozta: I. cikk. Magyarország minden más országtól független és önálló népköztársaság. (...)”

Hock János – a Nemzeti Tanács elnöke – ezután feltette a kérdést: *„Vajjon az itt összegyűlt Nemzeti Tanács, mely Magyarországnak most forradalmi, törvényes szerve, elfogadja-e az első cikket? (Elfogadjuk! Éljenzés és taps.) Elfogadtatott.”*⁷¹

A Nemzeti Tanács tehát – mint arra már fentebb utaltam – forradalmi szervként egy jogforrásként addig ismeretlen néphatározat formájában

⁶⁸ Móra Zoltán: Ifjú Magyarország. JK 53. évf. 44-45. sz. 338. o.

⁶⁹ Kmety Károly: Elválásunk Ausztriától. JK 53. évf. 44-45. sz. 33–340. o.

⁷⁰ Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 174-199. o.

⁷¹ KN: 823. országos ülés... 457-458. o.

deklarálta az államforma megváltoztatását. A néphatározat – mint olyan – *Kmety Károly* szerint „közjogi érvénnyel (...) nem bírt”.⁷²

Más szerzők azonban ellentétes álláspontot képviselnek, és a néphatározatot „alkotmánylevélnek is tekinthető dokumentum”-ként említik.⁷³

A néphatározat megjelenését követő napon megjelent Jogtudományi Közlöny egyik cikke – A jogtudomány első feladata a forradalom után, *Rosnyay Dávid* tollából – az eddigiektől jelentősen eltérő hangnemet ütött meg, s tartalmát tekintve is szokatlannak mondható. A szerző szerint „a jogtudomány legsürgősebb feladata tehát vizsgálat tárgyává tenni azt, hogy melyek azok a jogszabályok, amelyek a szocializmus világnézetét valóra válthatják.” A jogrendszer gyökeres átalakítására szólított fel olyan jogszabályok alkotását kívánva, amelyek alkalmasak arra „hogy a szocialista világnézet jogi kifejezői legyenek”, mindezt egy új, jobb élet reményében.⁷⁴

A néphatározatról mint jogforrásról a Jogtudományi Közlöny Szemle rovatában a következő írás jelent meg december 15-én: „A néptörvények új válfajt képviselnek jogalkotásunkban. Nemcsak forrásuk különbözik a törvényhozásnak a forradalom előtti közjogunkban szentesített jogalkotó szerveitől, hanem alakjuk és tartalmuk is. (...) Igazságtalan volna, ha jogászai szabatossággal bírálnánk oly törvényeket, amelyek formatökéletességre nem is törekszenek. Sokkal inkább politikai irányt jelölnek meg, mintsem cselekvési normákat.”⁷⁵

Emellett foglal állást *Benárd Emil*, aki a néphatározatot provizórikus alkotmánynak tekinti. „Ez a plebiscitum nem egyéni népszavazás útján jött ugyan létre” – írja – „de azért nem kétséges, hogy azt (...) maga a nép szavazta meg.”⁷⁶ Szerinte ugyanis a Nemzeti Tanács ülése a határozat elfogadásakor nemzetgyűléssé bővült, melyen részt vettek „az ország egész népének küldöttjei”, akik a kihirdetést „viharos helyesléssel” vették tudomásul, ráadásul – mint egy esetleges „népszavazás ellenpróbája” – nem váltott ki országszerte tiltakozásokat. „De kicsinyesség lenne a határozat erejét formális okokkal támogatni. A nemzet sorsának végső kérdéseiről volt szó (...).”

A szerző a néptörvények mindegyikét materiális értelemben vett alkotmánytörvénynek tekinti, s állítása szerint „ha jogrendünk ismerni fogja a formális alkotmánytörvényeket”, akkor e törvények ezek közé lesznek sorolandók. A továbbiakban elemzi a néphatározat tartalmi elemeit s azok

⁷² Kmety: Magyar közjog... 290. o.

⁷³ Mezey: A magyar állam és jogtörténet forrásai... 255. o.

⁷⁴ Rosnyay Dávid: A jogtudomány első feladata a forradalom után. JK 53. évf. 46. sz. 346-348. o.

⁷⁵ A néptörvények: Szemle. JK 53. évf. 50. sz. 383. o.

⁷⁶ Benárd Emil: A Magyar Népköztársaság alkotmánya. Jogállam, A Jogállam Kiadóhivatala, Budapest 1919. XVIII. évf. 71. o.

közjogi értelmét, az annak alapján felálló, és véleménye szerint felállítható intézményeket, különös tekintettel a jövőben egybehívandó alkotmányozó nemzetgyűlésre, valamint az államfő kérdésére. E néphatározatról rögzíti továbbá, hogy az a maga tényleges valójában nem tekinthető pusztán ideiglenes alkotmányként – „*jelentősége ezen messze túlhalad...*” –, mert a III. ideiglenes érvényű cikk kivételével „*a Magyar Köztársaság végleges alkotmányának az alapköveit rakta le.*”⁷⁷

Molnár Kálmán egy – eredetileg a Katholikus Szemlének 1919 februárjában megküldött – cikkében, mely csak annak megírása után néhány hónappal később jelenhetett meg, hosszasan elemezte a néptörvények mibenlétét a közjog szempontjából, mert szükségesnek vélte „*hogy az egész jogrendszerünk sarkpontjául szolgáló eme új fogalomról magunknak mielőbb tiszta képet alkossunk.*”⁷⁸ Állításai összegzéseként a fogalmat így definiálta:

„*Néptörvény a kormány és a köztársasági elnök által egyetértőleg kijelentett s az Országos Törvénytárban kellően kihirdetett államakarat.*”⁷⁹

Véleményem szerint azonban a néptörvény semmiképpen sem értékelhető alkotmányként (még törvényként sem), mivel sem érvényességi-formai, sem tartalmi szempontból nem tesz eleget a követelményeknek. Először, a korabeli hazai alkotmányjogi irodalom a magyar alkotmányra, mint történeti alkotmányra tekintett, egy kartális alkotmány léte fel sem merült, a szerzők jelentős többsége sem említi így a néphatározatot. Másodsor, számos tartalmi kellék hiányzik, ami egy dokumentumot alkotmánnyá tesz, például az államhatalmi főszervek és azok egymáshoz való viszonyának rögzítése. Harmadsor, a határozatot kibocsátó szerv magát ugyan nemzetgyűléssé nyilvánította, de semmilyen felhatalmazással, legitimációval nem rendelkezett, ennek hiányában érvényesen nem bocsáthatott ki kötelező erejű rendelkezést. Végül, a néphatározat megalkotói sem tekintettek rá úgy, mint alkotmányra,⁸⁰ hanem ennek kidolgozását egy jövőben megválasztandó alkotmányozó nemzetgyűlésre kívánták bízni.⁸¹

Álláspontomat támasztja még alá *Egyed Istvánnak* a Magyar Kultúra c. folyóiratban megjelent egyik írása „Alkotmányreform?” címmel, melyben a következőkről értekezik: „*A Károlyi-korszak alkotmányozó nemzetgyűlése*

⁷⁷ Benárd: A Magyar Népköztársaság alkotmánya... 75-76. o.

⁷⁸ Molnár Kálmán: Összegyűjtött kisebb tanulmányai és cikkei. Dunántúli Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt., Pécs 1932. 34. o.

⁷⁹ Uo. 37. o.

⁸⁰ „A népköztársasági alkotmányt új választójog alapján sürgősen egybehívandó alkotmányozó nemzetgyűlés állapítja meg.” – idézet az I. sz. néphatározatból, Magyar Törvénytár, 1918. évi törvénycikkek és néptörvények, Franklin Társulat, Budapest 1919. 201. o.

⁸¹ Tomcsányi: Magyarország közjoga... 45–47. o.é Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 200. o. Kmety: Magyar közjog... 290. o.

*nem is tudott összejönni, az ügynevezett nemzeti tanács pedig a népköztársaság kikiáltásánál maradt és alkotmányt nem dolgozott ki.*⁸²

Azon állításom megerősítésére pedig, hogy a Nemzeti Tanács nem tekinthető sem legitim, sem legális szervnek, Szabó István érveit hozom föl. Elsőként el kell határolnunk egymástól a két fogalmat. A legitimitás itt „a közösség általi elfogadást, vagyis egy széles körű társadalmi támogatottságot jelöl”, egy kormányzat legalitását pedig az jelenti, ha a hatalmat az alkotmány által előírt követelményeknek megfelelően szerezte meg, „egy új rend kiépítésénél pedig a legalitás elve akkor teljesül, ha az alkotmány kibocsátása a régi alkotmány formális szabályainak is megfelel.”⁸³ A néphatározat akkor felelt volna meg a legalitás elvének, ha azt az 1918 előtti alkotmányos szabályozás szerint hozzák meg, vagyis az országgyűlés megszavazza, majd ezt követően a király szentesíti. Ez nyilvánvalóan nem történt meg, vagyis a néphatározat nem felel meg a legalitás elvének. A legitimitás megmérettetésére pedig „a szabad parlamenti választások szolgálnak.”⁸⁴ Alkotmányozó nemzetgyűlés választására (vagy akár csak a határozat népszavazás útján történő megerősítésére) nem került sor. Ennek oka visszavezethető többek között az antant tiltakozására is, ez azonban a lényegen nem változtat. „A kérdés megítélésére viszonylag objektív választ adhat a királyság és a köztársaság közötti választás.” Az 1920-ban megalakult Nemzetgyűlés pedig kétséget kizáróan az előbbi mellett döntött, egyúttal a néphatározat érvényét is visszautasította.⁸⁵ A forradalomnak a szerző által meghatározott ismérvei alapján – mely szerint, ha a hatalom megragadása illegálisan, alkotmányozó nemzetgyűlés összehívásának céljával, a többség támogatásával történik, forradalomról beszélhetünk – kézenfekvőnek tűnik az a megállapítás, hogy az 1918. november 16-án kelt néphatározat forradalmi aktus volt.⁸⁶ (Még akkor is, ha a többségi támogatás megléte megkérdőjelezhető.)

Érdemes felidézni Tomcsányi gondolatait, aki így ír a forradalomról: „A forradalom, mint a jogrend megváltoztatásának erőszakos, jogellenes eszköze elítélendő s jogi intézménykép el nem ismerhető.” Hozzáteszi egyúttal: „De ha az igazi nemzeti közvélemény erejére támaszkodva tényleg diadalmaskodik, ettől az időponttól kezdve az új, tényleges állapot jogossá válik.”⁸⁷

⁸² Egyed István: Alkotmányreform? Magyar Kultúra 8. évf. 6. sz. Budapest 1921. 322. o.

⁸³ Szabó István: Károlyi Mihály és a legitimitás kérdése, 1918. október-1919. március. Rubicon XXI. évf. 211. sz. 2010/10. Veszprém Nyomda Zrt., 50. o.

⁸⁴ Uo. 51. o. A szerző a legitimitás és a legalitás kérdését elsősorban Károlyi Mihály szempontjából vizsgálja, én azonban az általa használt fogalmakat alapul véve ugyanezt a Nemzeti Tanács vonatkozásában teszem, minthogy e kettő szorosan összefügg, s a fogalmak is alkalmasak a vizsgálatra.

⁸⁵ 1920. évi I. tc. 9. §.

⁸⁶ Szabó: Károlyi Mihály és a legitimitás kérdése... 51. o.

⁸⁷ Tomcsányi: Magyarország közjoga... 50. o.

Másként: „*az államcsiny – csakúgy, mint ikertestvére: a forradalom – a jognak megdöntésére irányuló támadás, amelyből jog nem keletkezhetik. Legfeljebb a szokásjog szentesítheti hosszú idő múltán az így létre jött uralmat.*”⁸⁸

Kérdés azonban, vajon megtörtént-e a szentesítése a forradalom útján létrejött „népköztársasági állapotnak”? E kérdés megválaszolásához át kell tekintenünk három jogintézmény változását ebben az időszakban: az államforma, az államfő, s a jogfolytonosság kérdését.

3. A közjogi provizórium egyes kérdései

Az 1918. november 16. és az 1920. február 22. közötti időszakról röviden szólnék csak, tekintettel arra, hogy részletesebb tárgyalása meghaladná e dolgozat kereteit, emellett pedig dolgozatom témája szempontjából – a november 16-i néphatározat után – elsősorban az 1920. évi I. törvénycikknek van jelentősége. Az említett időszak eseményei – azok forradalmi jellege és rövid időtartama miatt – jogtörténetileg nehezen értékelhetőek, valamint Egyed István vélekedése szerint „*a népköztársaság közjogi természetű rendelkezései legfeljebb történelmi jelentőségűek és így azok ismertetésére szükség nincsen.*”⁸⁹

Ehhez kapcsolódóan az 1920. évi I. tc. 9. §-a így rendelkezett: „*Az úgynevezett népköztársaság és tanácsköztársaság szerveinek néptörvény, rendelet vagy más elnevezés alatt kibocsátott mindennemű rendelkezései érvénytelenek. Hasonlóképpen érvénytelenek az úgynevezett nemzeti tanácsoknak és szerveiknek mindennemű rendelkezései és határozatai is.*”

Mindazonáltal a fent említett időszakot nagyon találóan foglalja össze Tölgyessy Péter egyik írásában:

„*Hirtelen a függetlenségi párti vezetők, szociáldemokraták, valamint polgári radikálisok kezébe került a kormányrúd, (...) akik hamarjában kikiáltották a „népköztársaságot”, ezzel is jelezni óhajtva, hogy (...) tömegdemokráciát akarnak. Ám a választások megtartásával már nem siettek. Az eszmei konstrukciókban gondolkodó újdonsült kormányférfiak nemigen értették meg az erő és a tekintély jelentőségét a politikában. A végletesen nehéz feltételek között rövid időre sem sikerült megszilárdítani a demokratikus parlamentarizmust, pedig Károlyi Mihály vezetését egy kezdeti pillanatra a történelmi politikai elit is alternatíva nélkülűnek vélte. A magyar tömegdemokrácia így érdemi ellenállás nélkül ment át a szervezett kisebbség kommunista diktatúrájába, (...)”* végül „*1919 szeptemberére a másfél évvel*

⁸⁸ Molnár Kálmán: Magyar közjog. II. kötet. Danubia Kiadó, Budapest 1928. 50. o.

⁸⁹ Egyed István: Mai közjogi berendezkedéseink. Franklin Társulat kiadása, Budapest 1926. 6. o.

*korábban még magát győztesnek remélő országban »minden egész eltörött«.*⁹⁰

Az idézet tartalmát tekintve egyúttal utalás is a következő vizsgált kérdéskörre, hiszen a monarchiából „népköztársaságba”, majd ismét a monarchiába történő átmenet, azaz az államforma kérdése a korabeli közjog szempontjából meghatározó jelentőségű volt.

3.1. Az államforma kérdése 1919–1920

Mindenekelőtt fontos hangsúlyozni, hogy a viharos idők – különösen az ún. Tanácsköztársaság és annak bukása – után 1920 elejére, a rendeződni látszó viszonyok idején hazánk neves közjogászai a forradalmak alkotmányjogi tevékenységét érvénytelennek tekintették, amelyből „*egyértelműen következett, hogy Magyarország államformája szakadatlanul királyság volt*”.⁹¹ Másrészt a belső közjogi viszonyokat erősen determinálta a külpolitikai helyzet, így ennek tükrében kell értékelnünk a változásokat.

Mielőtt az események történeti tárgyalását megkezdeném, az államforma kérdése kapcsán szét kell választani a tény- és joghelyzetet.

Szabó István szerint amennyiben a királyi hatalmat nem gyakorolják, az államhatalom működésébe szükségképpen kerülnek bele republikánus elemek, így tehát az államhatalom csak akkor képes monarchikus formában működni, ha a királyi hatalmat gyakorolják. A joghelyzet csak az ennek megváltoztatására irányuló kifejezett döntéssel módosulhat, ennek értelmében tehát az államforma mindaddig királyság marad, amíg annak alkotmányos úton köztársaságra történő változtatása meg nem történik. „*Ennek következménye, hogy a tényleges kormányzati módszerekből nem lehet ügydöntő következtetéseket levonni az államforma jogi vonatkozásaira. Attól, hogy a királyi hatalom gyakorlásának szünetelése miatt a monarchikus kormányzati modell nem gyakorolható, az államforma még nem módosul automatikusan köztársaságra.*”⁹²

Közismert, hogy 1918 novemberétől a királyi hatalom gyakorlása szünetelt (a trónt sem töltötték be), amelynek következtében az államszervezet tényleges működésében republikánus elemek is megjelentek, így a következőkben a céloom – ugyancsak *Szabó István* nyomán – a joghelyzet tisztázása lesz.

⁹⁰ Tölgyessy Péter: A magyar parlamentáris hagyomány íve és az újabb alkotmányozás. In: Jakab András–Körösnéyi András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon és máshol. MTA TK PTI – Új Mandátum Kiadó, 2012. III. rész 263-264. o.

⁹¹ Szabó István: Az államforma kérdése 1919/1920 fordulóján. In: Mezey Barna-Révész T. Mihály (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére, Gondolat Kiadó, Budapest 2006. 585. o.

⁹² Szabó: Az államforma kérdése... 586. o.

Az események történeti tárgyalása során elsőként említendő, hogy az antant mindenképp meg kívánt szabadulni a Habsburgoktól, a királyság magyarországi restaurációja azonban ezzel ellentétes irányba hatott. Még 1919 áprilisában *Bethlen István* későbbi miniszterelnök azt ígérte az antantnak, hogy a Néphatározatot kiindulópontnak tekintve az 1918. novemberi viszonyokhoz kívánnak visszatérni. 1919 augusztusában, a Tanácsköztársaság bukása után mindössze egy hétig működő Peidl-kormány érdemi lépéseket nem tudott tenni, az ezt követő, augusztus 7-én megalakult Friedrich-kormány pedig az október 31-i állapothoz tért vissza, ugyanakkor megmaradt köztársasági alapokon. Ez nyilvánvalóan kitűnik egyrészt például a miniszterelnökségre érkező levelek iktatópecsétjén, amin a „Magyar Köztársaság miniszterelnöksége” felirat olvasható – mely pecsét egészen 1920 márciusának közepéig használatban volt –, valamint a 4038/1919. ME. sz. rendelet szövegéből is, ami kimondja, hogy „*A bíróságok az alkotmányosság teljes helyreállításáig a Magyar Köztársaság nevében ítélik.*”⁹³

A cél minden bizonnyal az antant elismerésének megszerzése volt, azonban *Friedrich István* – álláspontját nem titkolva – a legitimisták felé húzott, leginkább ezért kellett lemondania az antant bizalmát jobban bíró *Huszár Károly* javára, s így 1919 novemberében megalakult a Huszár-kormány. A probléma gyökere ez idő tájt abban keresendő, hogy a Tanácsköztársaság bukása után hatalomra jutott politikai erők a királyságot szerették volna restaurálni, ezt azonban az antant nem nézte jó szemmel. Ennek következtében az 1919 augusztusa és 1920 márciusa között regnáló kormányok elfogadták ugyan a köztársasági megjelölést, de egyre erősebben tapogatóztak, hogy mi módon lehetne ettől elmozdulni. Eleinte az antant oldaláról erőteljesen megfogalmazódott igény volt, hogy az államforma kérdésében népszavazás döntsön, erre végül nem került sor.

Jelentős változás először a minisztertanács 1920. február 13-i ülésének jegyzőkönyvében fedezhető fel, ahol is az ülésen részt vevő miniszterek felsorolásánál tisztségük megjelölése előtt szerepel a „magyar királyi” jelző.⁹⁴

Mindazonáltal az államforma kérdésében való döntés nyilvánvalóan törvényhozási kompetencia, így feltétlenül említendő a nemzetgyűlési választások lebonyolítását követően a kormány által kidolgozott törvényjavaslat „Az alkotmányosság helyreállításáról és a főhatalom ideiglenes gyakorlásának rendezéséről” címmel. A fent említett okokból kifolyólag azonban az államforma feletti döntést e javaslat sem tartalmazta, a

⁹³ 4038/1919. ME. sz. rendelet 1. § (2) bek.; Szabó: Az államforma kérdése... 587. o.

⁹⁴ 1920. február 13-i ülés. 1. o.

jelentősebb vitára okot adó kérdéseket szintén kerülték, s mint azt a nemzetgyűlés közjogi bizottságának jelentése is hangsúlyozta:

„A közjogi bizottság jelentése megtételekor is megrögzíteni kívánja, hogy a törvényjavaslat a legitimitás és legalitás kérdését nem érinti (...). A törvényjavaslat megállapítja, hogy a királyi hatalom 1918. november 13. napja óta nem gyakoroltatik, hogy Magyarországnak és Társországainak a volt osztrák birodalmi tanácsban képviselt királyságokkal és országokkal fennállott feloszthatatlan és elválaszthatatlan együttbirtoklása megszűnt, hogy az 1910. évi június hó 21-ik napjára összehívott országgyűlés nem működik. Eme tényekből az alkotmányjogi következtetések levonása a nemzetgyűlésnek a béke utáni időre van fenntartva, e kérdések eldöntése későbbi törvényalkotásnak lesz feladata. Ezúttal a nemzetgyűlés a javaslatban csupán az alkotmány helyreállítása érdekében a legelső és legsürgősebb teendőről: az ideiglenes államfői hatalom gyakorlásának rendezéséről intézkedik.”⁹⁵

Az államforma kérdésével szorosan összefüggő probléma volt még IV. Károly trónhoz való joga. E joggal összefüggő kérdéseket a következőkben csak az eckartsauai levél becikkelyezése és a törvényjavaslat szövege körüli vita mértékéig tárgyalom.

A minisztertanács által tárgyalt tervezetben e levél még a javaslat főszövegének része volt, mivel azonban *Bárczy István* igazságügyi miniszter és *Friedrich István* hadügyminiszter megállapítása nyomán ez detronizációt jelentett volna, a miniszterek többségi döntéssel e beiktatást elvetették.

Megállapítandó azonban, hogy az eckartsauai levélnek a törvényszövegbe történő beemelése nem feltétlen jelentett volna trónfosztást, hiszen a király lemondása csak az országgyűlés jóváhagyásával volna érvényes, így e beemelést *„tekinthetnénk úgy is, mint a lemondó nyilatkozat törvényi megerősítését. Márpedig a nemzetgyűlés a lemondás elfogadásával kinyilvánítaná, hogy a Habsburg-Lotharingiai ház magyar trónhoz való joga még élő közjogi szabály. Ez inkább megerősítené, mint detronizálná a dinasztíát.”*⁹⁶

Az átszövegezett változat – a levél elhagyásával, és a preambulumban arra történő utalás mellőzésével – a következő rendelkezést tartalmazta: *„a királyi hatalom gyakorlása az 1918. évi november 13. napja óta szünetel.”*⁹⁷ A közjogi bizottság szerint azonban a szünetelés megjelölése már jogilag minősítené a királyi hatalom gyakorlásában történő fennakadást, így ennek elhagyása után a szöveg az alábbiak szerint módosult: *„a királyi hatalom az 1918. évi november 13. napja óta nem gyakoroltatik.”*⁹⁸ Emiatt azonban

⁹⁵ Nemzetgyűlési irományok, 1920. I. kötet, 4. sz. 28. o. (a továbbiakban NI)

⁹⁶ Szabó: Az államforma kérdése... 589. o.

⁹⁷ NI. 1920. I. kötet, 1. sz. 3. o.

⁹⁸ NI 1920. I. kötet, 4. sz. 29. o.

újabb probléma merült fel, mert a „*nem gyakoroltatik*” kifejezés akként is értelmezhető, hogy egy olyan jogról van szó, amely létezik ugyan, de amelyet jelenleg nem gyakorolnak. A javaslat legitimista elkötelezettsége miatt Kovács J. István nemzetgyűlési képviselő módosítványt terjesztett elő, mely a következő szöveg preambulumba foglalását szorgalmazta: „*IV. Károly 1918. november hó 13-án minden részvételéről az államügyek vitelében lemondott, s azóta is az országtól távol van.*”⁹⁹ Ez azonban újra a király lemondását hangsúlyozta, így a javaslatra reagálva Túri Béla mint a közjogi bizottság előadója már a plenáris ülésen „*a királyi hatalom gyakorlása az 1918. évi november 13. napján megszűnt*”¹⁰⁰ szöveg javaslatba történő beiktatását javasolta, mellyel az említett képviselő is megelégedett, ennek nyomán javaslatát visszavonta, s végül ez utóbbi változat került bele a törvény kihirdetett szövegébe is.¹⁰¹

Látható tehát, hogy az eckartsau-i levél beiktatása és a törvény preambuluma övező viták elsősorban a szabad királyválasztók és a legitimisták között csúcsosodtak ki, ebből pedig arra következtethetünk, hogy „*az 1920: 1. tc. vitája során a mérvadó politikai erők a királyságot, mint államformát tényként kezelték*”,¹⁰² jóllehet a nemzetgyűlés kerülte ennek expressis verbis a törvényben történő kinyilvánítását.

Az államforma kérdésében az előrelépést a 2394/1920. ME. sz. rendelet hozta el, melyet Simonyi-Semadam Sándor által vezetett kormány bocsátott ki. A miniszterelnök a megalakulást követő első ülésen kijelentette, hogy „*az ország jelenleg nem köztársaság, hanem igenis királyság, mert a királyság nálunk nem lett intézményesen megszüntetve, épen azért szükségesnek tartaná ezt nem csak ministertanácsi határozattal kimondani, hanem szükségesnek tartaná azt, ha egy kormányrendelet jelennék meg mielőbb (...)*”¹⁰³, ennek nyomán 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. E jogszabály voltaképpen az 1920. évi 1. tc. végrehajtási rendelete volt, ami többek között az alábbiakat rögzítette:

„*Az 1920: 1. tc. megállapította ugyan, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. évi november hó 13. napján megszűnt, azonban Magyarország ezeréves államformáját nem változtatta meg, és sem a királyi méltóságot, sem magát a királyi hatalmat, mint jogintézményt, nem szüntette meg. Sőt ellenkezőleg az által, hogy az idézett törvény 9. §-ában kifejezetten érvénytelennek nyilvánította azokat az alkotmányellenes forradalmi*

⁹⁹ NI 1920. I. kötet 1. sz. 34. o.

¹⁰⁰ NI 1920, I. kötet 58. o.

¹⁰¹ Szabó: Az államforma kérdése... 589-590. o.

¹⁰² Uo. 590. o.

¹⁰³ 1920. március 15-i ülés, 12. o.

rendelkezéseket, amelyek alkotmányunk intézményeit, nevezetesen a magyar állam ezeréves államformáját is megváltoztatni és a királyság intézményét eltörölni kívánták, kétségtelenné vált, hogy alkotmányunk alapelveinek és alapintézményeinek, különösen a királyság intézményének léte és fennállása a forradalmi események után is jogilag érintetlen maradt. Ezekhez képest tehát mindaddig, amíg a törvényhozás másként nem rendelkezik, Magyarország törvényes államformája a királyság marad.”¹⁰⁴

Nem mondható szokásos eljárásnak, hogy egy ország államberendezkedésére vonatkozó, meghatározó jelentőségű törvényértelmezést a kormány hajtson végre. E nem szokványos megoldás oka az aktuális politikai környezetben keresendő. Egy olyan kérdéstről van ugyanis szó, melyben a nemzetgyűlés nagy többsége egyetértett, a fent említett, elsősorban külpolitikai okok miatt azonban magában a törvényben (ti. az 1920: I. tc.) nem mondott ki. A kormányrendelet kibocsátását követően azonban a nemzetgyűlés is vitathatatlanul elfogadta ezt az álláspontot, s ezt követően a törvényhozás során immár folyamatosan használni kezdte a „királyi” jelzőt. Jól mutatja ezt többek között az 1921-es ún. trónfosztó törvény, amely deklaratív módon is rögzíti: „*A nemzet a királyság ősi államformáját változatlanul fenntartja.*”¹⁰⁵

Okkal merülhet fel a kérdés, vajon a hatalmon lévő politikai erők miért ragaszkodtak még a későbbiek során is a királyság, mint államforma megtartásához. A legitimisták oldaláról a válasz kézenfekvő, hiszen várhattak a kedvező alkalomra, amikor is a Habsburgok visszatérhetnek a magyar trónra. A szabad királyválasztók nem vetettek fel a trón betöltésére semmilyen személyi alternatívát. Emellett nem csekély jelentőségű érv volt a trianoni békeszerződés is. A Horthy-korszak egyik igen meghatározó és elszánt törekvése volt a békeszerződés következtében feldarabolt országunk területi integritásának helyreállítása, amelynek „*a kontinuitáshoz történő ragaszkodás nagyon fontos eleme volt.*”¹⁰⁶

Az államforma kérdéséhez zárszóként érdemes felidézni *Tihanyi Lajos* sorait, aki egy, e kérdést érintő cikkében a köztársasági és a monarchikus államformát elemzi, s végül, a fent említett 1921. évi XLXVII. tv. 3. §-át idézve a következőképp fejezi be írását:

„Szakítani alkotmányunknak a magyar nép nemzeti és állami egységét ezeréves erővel hirdető történelmi jellegével, megfosztani állami létünknek intézményeiben megnyilvánuló alapelveit az ezeréves fejlődés-adta erőtől és

¹⁰⁴ Magyarországi Rendeletek Tára, 54. évf., 1920. Kiadja a Magyar Kir. Belügyminisztérium, A magyar kormánynak a 2394/1920. ME. sz. rendelete ... 141. o.

¹⁰⁵ 1921. évi XLXVII. tc. 3. §. IV Károly Ő Felsege uralkodói jogainak és a Habsburg Ház trónörökösödésének megszüntetéséről szóló 1921. évi XLVII. tc. 3. §.

¹⁰⁶ Szabó: Az államforma kérdése... 596. o.

*épen ma, mikor nem a sivár jelen, csupán a történelmi mult lehet a magyar jövő biztos alapja, több lett volna bünnél...*¹⁰⁷

Az államformával szoros összefüggésben áll, mint azt fentebb is említettem, az államfő kérdése, hiszen e kettő elválaszthatatlanul összefügg. Mivel azonban e kérdés tárgyalása, az összetettsége s az ezt övező számtalan vita miatt e pályamunka kereteit meghaladja, így ettől eltekintek. Ehelyett egy jelentőségét tekintve hasonló, ámde a királykérdéshez mérten kevesebbet vizsgált jogintézményről, a jogfolytonosságról szeretnék szólni.

3.3. A jogfolytonosság

Azért tartom fontosnak a jogfolytonosságot vizsgálni (az 1867-es alapokon), mert ennek tükrében értékelhetőek az 1918-as események jogtörténeti kontextusban, valamint a korszakban is tudományos vitákat kiváltó 1920. évi I. tc. mibenléte, az ún. Horthy-korszak alkotmányos berendezkedése is, mindemellett jogfolytonosság hiányában nincs jog, sem jogrend, sőt békés, és nyugodt fejlődés sincs.¹⁰⁸

Jogfolytonosságról beszélhetünk alaki és anyagi értelemben. Előbbi értelmében „*a jogrend létesítése, a jogszabályok megalkotása, s ezeknek módosítása vagy megszüntetése csakis az alkotmány által megállapított szervek útján történhetik.*”¹⁰⁹ Molnár Kálmán szerint „*A törvények alkotásának, eltörlésének és magyarzásának joga Magyarországon a törvényesen megkoronázott királyt és az országgyűlésre törvényesen összesereglett karokat és rendeket közösen illeti meg, s másképp nem gyakorolható.*”¹¹⁰ Amennyiben a törvények tartalma, rendelkezései az alkotmány szellemével, elveivel megegyeznek, anyagi értelemben vett jogfolytonosságról beszélhetünk.

Az 1918 októberében kitört ún. forradalom, majd az ezt követő alkotmányos válság komoly aggályokat vet fel e kérdés kapcsán. A probléma először azonban 1919. végén jelentkezett, jöllehet 1918. november 16-a és 1919. augusztus 7-e között egyfajta vákuumról, alkotmányjogilag nehezen definiálható, ideiglenes állapotról beszélhetünk, így erről az időszakról a továbbiakban nélkülözöm a jogfolytonosság vizsgálatát – igazodván a kor közjogászhaihoz, például *Kmety Károlyhoz*, aki a *Jogtudományi Közöny* 1921. január 1-jén megjelent számában így ír: „*(...) Belesüppedünk-e a sárba, vagy megmenekülünk a fenyegető enyészettől legeslegelsősorban attól függ,*

¹⁰⁷ Tihanyi Lajos: *Államformánk. Jogállam, A Jogállam Kiadóhivatala, Budapest 1922. 8. o.*

¹⁰⁸ Schweitzer Gábor: *Molnár Kálmán és a két világháború közötti alkotmányjog-tudomány dilemmái. MTA Law Working Papers 2015/33. 5. o.*

¹⁰⁹ Tomcsányi: *Magyarország közjoga...* 364. o.

¹¹⁰ Molnár Kálmán: *Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium. Dunántúl Rt. Egyetemi Nyomdája, Pécs 1926. 8. o.*

*hogy helyre tudjuk-e állítani, vagy meg tudjuk-e teremteni minden állami és társadalmi lét alapfeltételét a közjogi és magánjogi jogrendet. 1919 augusztus óta vezetőink erre törekednek, de a feladat oly óriásilag nehéz, hogy valóságosan próbára teszi tradicionális államalkotó képességünket.*¹¹¹ Szintén erre utal a már fentebb említett 1920. évi I. tc. 9. §-a, valamint a 10. §: „A nemzetgyűlés az 1919. évi augusztus hó 7. napja óta az alkotmányos jogrend és a jobbiztonság helyreállítása végett alakult kormányok és tagjaik rendeleteinek érvényességét elismeri.”¹¹²

A fent említett, az 1919 és 1944 közötti időszak egyik legmeghatározóbb vitája¹¹³ két táborra osztotta a közjogtudomány képviselőit.

Az egyik csoport, az ún. királypárti legitimisták, az alaki folytonosság kizárólagosságának híveiként *IV. Károlynak* 1918-ban az államügyek viteléről történő lemondását nem tekintették egyúttal a trónról történő lemondásnak is, a Habsburg dinasztia 1921-es trónfosztását kimondó 1921. évi XLVII. törvényt pedig érvénytelennek tartották, a király egyező akaratú beleegyezése hiányának okán. A másik tábor, az anyagi jogfolytonosság mellett állást foglalók – a nemzetből és a koronából fakadó szuverenitás miatt, valamint az 1867-es kiegyezési törvényre (1867. évi I–III. tv.) és az uralkodó 1918-as nyilatkozatára figyelemmel – viszont ezt érvényesnek ismerték el.¹¹⁴

A következőkben hosszabban szólok *Molnár Kálmánról*, aki e vitában a kor neves jogtudósaként komoly szerepet vállalt, s az alaki jogfolytonosság mellett sikra szállván megalkotta az ún. kettős jogrend elméletet is.

Molnár Kálmán már 1919–1920 fordulóján is kiemelt fontosságúnak tekintette a jogfolytonosság kérdését, s tartott is attól, hogy ez nem az ő közjogi elgondolása alapján fog helyreállni. Egy 1919 őszén megjelent hírlapi cikkében például úgy nyilatkozott, hogy a jogfolytonosság mellett az államforma kérdése csupán másodrendű, s inkább választaná a köztársaságot a jogfolytonosság alapján, mint a királyságot jogfolytonosság nélkül.¹¹⁵ Oktatóként is kiállt e nézete mellett, *Szmrecsányi Lajosnak* írt levelében azt írta, nem lett volna képes olyan alkotmányjogot tanítani „(...) amely a jogfolytonosság megakadása következtében (...) nem jog többé, hanem csupán tényleges állapot.”¹¹⁶

¹¹¹ Kmety Károly: Véleményem a királykérdésben. JK 56. évf. 1. sz. 1. o.

¹¹² 1920. évi I. tc. 10. §

¹¹³ Tóth Zoltán József: Magyar közjogi hagyományok és nemzeti öntudat a 19. sz. végétől napjainkig. Adalék a Szent Korona-eszme történetéhez. 2. bővített kiadás. Szent István Társulat, Budapest 2007. 13. o.

¹¹⁴ Tóth: Magyar közjogi hagyományok és nemzeti öntudat... 13. o.

¹¹⁵ Schweitzer: Molnár Kálmán és a két világháború közötti alkotmányjog... 5. o.

¹¹⁶ Schweitzer: Molnár Kálmán és a két világháború közötti alkotmányjog... 6. o.

1920. február 29-i levelében már borúlátóbb hangnemben írt: *„Úgy látszik, a jogfolytonosság kérdésében a kocka már el van vetve. A nemzetgyűlés nem helyezkedik a jogfolytonosság álláspontjára. (...)”*¹¹⁷ Pontosabban, az alaki értelemben vett jogfolytonosság helyett az anyagit helyezték előtérbe. Ezzel tehát közjogi aggodalmai beigazolódnak látszottak. Az eseményekkel párhuzamosan *Molnár Kálmán* 1926-ig – Pécsre történő távozásáig, ahol ismét magyar közjogot kezdett tanítani – egyházjogot és jogtörténetet oktatott, demonstratív módon, mindemellett közjogi publicisztikai írásaiban és dolgozataiban is alaki jogfolytonossági nézeteit hirdette, hangsúlyozva továbbra is a kialakuló provizórikus renddel szembeni közjogi fenntartásait. A tanszék átvételekor a hivatalos közjogtudomány továbbra is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogfolytonosság hazánkban helyreállt. Ezt a felfogást vallotta magáénak *Tomcsányi Móric*, a budapesti tudományegyetem közjogász-professzora is, aki szerint a felsőház felállításáról rendelkező 1926. évi XXII. tc. elfogadásával Magyarországon a királyi szék átmeneti üresedésétől eltekintve lényegében helyreállt a jogfolytonosság.¹¹⁸ *Schweitzer* és *Tomcsányi* meglátásával szemben *Tóth Zoltán* szerint mind a két tábor (ti. az alaki és az anyagi jogfolytonosságot előtérbe helyezők) *„egyetértett abban, hogy a történeti alkotmány intézményeit sem 1920-ban, sem a további alkotmányt érintő törvényekkel (így például az 1926. évi XXII. tv, amely a visszaállította a kétkamarás országgyűlést) nem állították helyre teljes egészében (vagyis teljes alaki jogfolytonosságról nem beszélhetünk)”*, viszont a két tábor egyetértett abban, hogy *„(...) a teljes alkotmányosság visszaállításáig a legitimáló erő a törvénnyel egyenrangú szokás.”*, erre tekintettel a visszaállításig tartó időszakot, annak ideiglenességére figyelemmel, közjogi provizóriumnak nevezték.¹¹⁹

A következőkben szólnom kell a már említett kettős jogrend elméletről, mely nemcsak, mint közjogi teória jelentős, hanem egyúttal mintegy magyarázatul is szolgál arra a kérdésre, miért fogadta el *Molnár Kálmán* a felajánlott tanszéket annak ellenére, hogy nem értett egyet a két világháború között uralkodó közjogi felfogással.

A kettős jogrend elmélet értelmében – melyet e neves jogtudós nem csak vallott, hanem tankönyvében is oktatott – 1920 óta „két közjogi rend” él egymás mellett Magyarországon, *„a vis major miatt átmenetileg érvényesülni nem tudó »ősi alkotmányos jogrend« és a hétköznapi érvényesülő »ideiglenes és rendkívüli jogrend«, amelynek az a hivatása, hogy a jogi anarchiát elkerülve egyengesse a rendes közjogi mederbe való visszatérés útját. Ebből következően a provizórikus jogrend is valóságos jogrendnek, a*

¹¹⁷ Uo. 7.

¹¹⁸ Tomcsányi: Magyarország közjoga... 375. o.; valamint Schweitzer: Molnár Kálmán és a két világháború közötti alkotmányjog... 8. o.

¹¹⁹ Tóth: Magyar közjogi hagyományok és nemzeti öntudat... 13-14. o.

*nemzet szokásjogi megnyilvánulásán nyugvó, szurrogát jogrendnek minősül, amelynek az állampolgárok mindaddig engedelmisséggel tartoznak, ameddig ez a jogrend az »ősi alkotmányos jogrend« visszaállításának az útját, azaz a jogfolytonosság helyreállítását egyengeti. Ez tehát az egymáshoz való viszonya a »nyugvó«, vagy »virtuális« jogrendnek és a »kisegítő«, vagy »aktuális« jogrendnek.*¹²⁰

Az elmélet megalkotásával *Molnár Kálmán* tehát elismerte a provizórikus jogrend érvényes mivoltát, jóllehet fenntartásokkal; a nemzetgyűlés legitimitását nem vonta ugyan kétségbe, azonban a testület szuverenitásának teljességét megkérdőjelezte. Célnak továbbra is a jogfolytonosság helyreállítását tekintette.

Molnár Kálmán véleményével közel azonos állásfoglalásról tanúskodik még *Barabási Kun József* egyik levele, melyet – mint a debreceni tudományegyetem közjogász-professzora – 1924-ben *Choncha Győzőnek* írt. E levélben foglaltak szerint Magyarország a közjogi provizórium állapotában volt, miután a jogfolytonosság erőszakos megszakítása következtében történeti alkotmányunk alapintézményei, ideértvén a királyt és az országgyűlést, egyelőre nem működhettek, hanem funkcióikat – a körülmények kényszere folytán – átmeneti jelleggel bizonyos kisegítő, ideiglenes szervek – mint a kormányzó illetve a nemzetgyűlés – töltötték be.¹²¹

Mint az a fentiek nyomán megállapítható, a korabeli jogtudósok álláspontja nem volt egységes e kérdés megítélésében, annyi azonban bizonyos, hogy a közjogtudományban a szerzők többségének állásfoglalása szerint a jogfolytonosság Magyarországon 1926-ig lényegében helyreállt. E felfogással szemben álló vélemények mellett is nyomós érvek szólnak, a vita érdemi lezárására azonban nem került sor, s e kérdés az 1945 utáni időszak eseményeire tekintettel lekerült a napirendről.

Záró gondolatok

Petrus Lombardus, egy XII. században élt olasz teológus mondta:

„Olyanok vagyunk, akár az óriások vállán ülő törpék. Náluknál többet és távolabbra látunk, de nem azért, mert jobb a látásunk, vagy mert magasabbak vagyunk, hanem azért, mert ők a magasba emelnek minket, hatalmas voltukkal növelik magasságunkat.”¹²²

Úgy vélem, e mondás hatványozottan igaz a jogtörténetre is. E mottóra figyelemmel igyekeztem munkámat is elkészíteni.

¹²⁰ Schweitzer: *Molnár Kálmán és a két világháború közötti alkotmányjog...* 8. o.

¹²¹ Schweitzer: *Molnár Kálmán és a két világháború közötti alkotmányjog...* 9. o.

¹²² *Petrus Lombardus: Sententiarum libri quattuor (A szentenciák négy könyve). 1147-1151. o.*

Egy Rubicon cikkben olvashatóak az alábbi sorok: „Az ország – ti. Magyarország – politikai viszonyai a huszadik század elejére anakronisztikussá, elmaradottá, modernizálhatatlanná váltak, s ezért az Osztrák–Magyar Monarchia sorsa válságba, majd felbomlásba torkollott. (...) Ma azt mérlegeljük: fejlődőképessé volt-e a rendszer, átalakulhatott volna-e a huszadik század igényei szerinti modern demokráciává? A válasz nemleges.”¹²³

A fenti állításokkal s a kérdésre adott nemleges válasszal nem értek egyet. Az olyan jelzők, mint „modernizálhatatlan”, „anakronisztikus”, „fejlődésre nem képes” nem állják meg a helyüket, az idézett megállapítások közvetett, talán nem teljes értékű cáfolata pedig írásomból is kitűnik, s olyan tényezőkben áll, mint: a korszak politikai kultúrája, a közjogtudomány magas színvonalú művelése, a felelős jogtudósi valamint államférfiúi gondolkodásmód és cselekvés, illetve azok az eszmék és célok, melyek körüllegtek e személyeket. Mindezek pedig arra engednek következtetni, hogy nagyobb alázattal, alaposággal és megérteni vágyással kell vizsgálnunk e korszakot, ilyen szellemben igyekeztem elkészíteni munkámat magam is.

¹²³ Gergely András: Az 1867-es kiegyezés. Rubicon, 1996., 1-2. sz.