

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2022/37.

FARKAS ÁDÁM – KELEMEN ROLAND

**Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és
biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII.
törvény megalkotásának történelmi előzményei**



Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyük, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/37.

Szerző:

Dr. Farkas Ádám PhD százados, tudományos munkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Dr. Kelemen Roland PhD, egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem; tudományos munkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

A kézirat lezárva: 2022. november 18.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

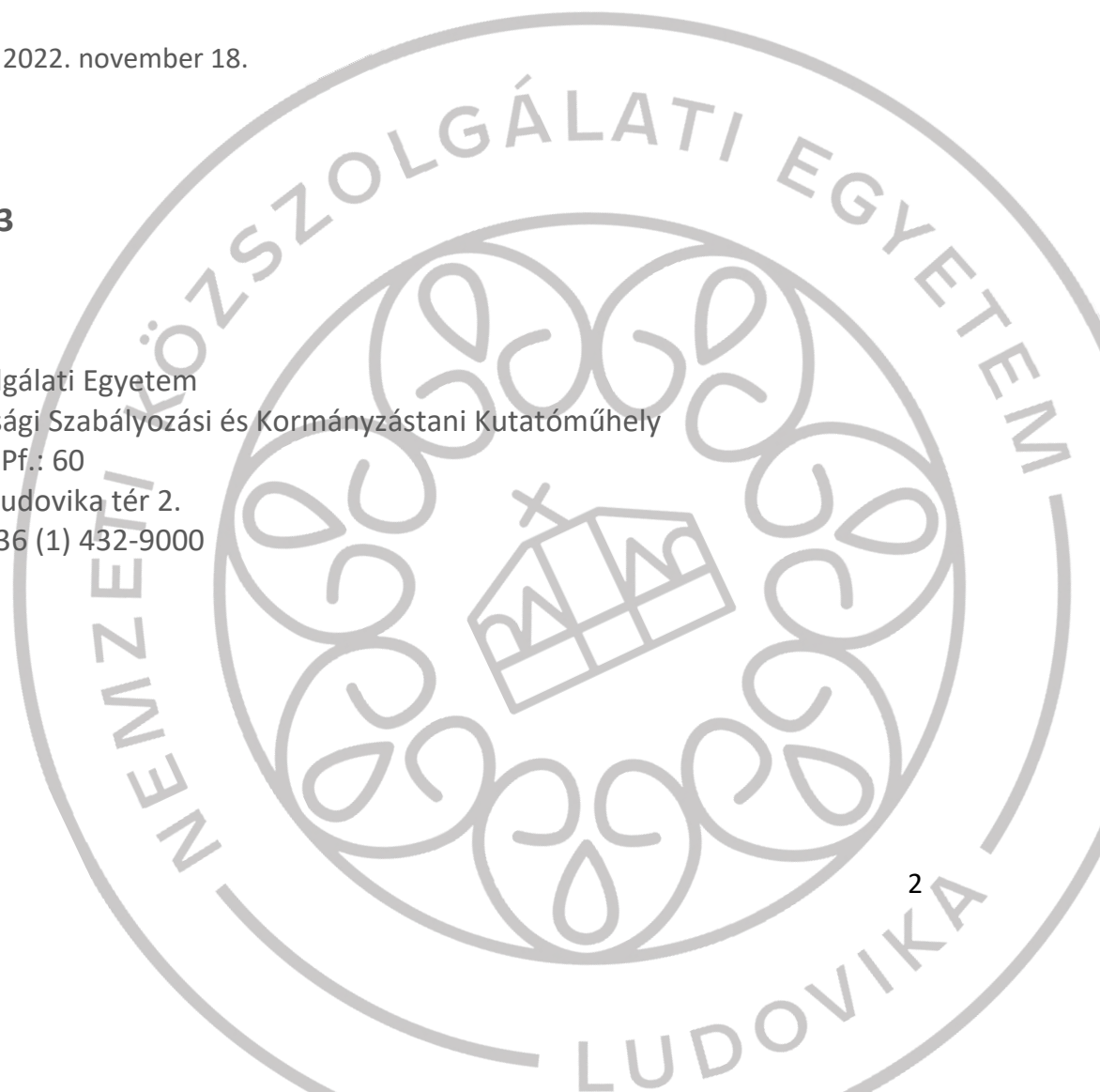
Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



Farkas Ádám – Kelemen Roland

AZ ALAPTÖRVÉNY KILENCEDIK MÓDOSÍTÁSA, VALAMINT A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK ÖSSZEHANGOLÁSÁRÓL SZÓLÓ 2021. ÉVI XCIII. TÖRVÉNY MEGALKOTÁSÁNAK TÖRTÉNELMI ELŐZMÉNYEI*

1. BEVEZETÉS

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (a továbbiakban: AT9M) lényegét tekintve a különleges jogrendi – és ezzel a normál jogrendi védelmi és biztonsági – szabályozás terén a rendelkezések korszerűbbé és átláthatóbbá tétele mellett egyfajta történelmi helyreigazítást is megvalósít. 1989-et követően ugyanis, a majd fél évszázados pártállami működés elnyomó tapasztalatai miatt félelem, bizalmatlanság és ellenérzések alakultak ki egyik oldalról az állam katonai karakterű szerveivel¹ szemben, másik oldalról pedig azokkal az intézményekkel szemben, amelyek a hatalomkoncentrációt, különösen a védelmi és biztonsági funkciók koncentrált alkalmazását segítő hatalomkoncentrációt szolgálják. Ez a jelenség egyértelműen azonosítható a hazai [hon]védelmi alkotmányosság kérdése² és a fegyveres testületek elmúlt harminc éves szabályozás- és szervezettörténete kapcsán, de leglátványosabban a különleges jogrend kérdésén mutatható be. Az, hogy Magyarországon 2016-ra hat különleges jogrendi esetkört és azon belül számos al-esetkört különböztettünk meg, egyik oldalról a biztonsági környezet változását tükrözte vissza a jogrendszerben, másik oldalról azonban az 1989 előtti történelmi tapasztalatok traumáit és velük azt a célt, hogy az állam kemény hatalmi funkciójának fókuszált érvényesítését csak egy sajátos jogi rezsim, a különleges jogrend kihirdetése esetén lehessen megvalósítani.

A különleges jogrendek kihirdetési tapasztalatai alapján mondhatjuk, hogy a COVID-19 világvilágjárványig ehhez a jogi intézményrendszerhez az volt az alapvető viszonyulás, hogy leszámítva a területileg és időben is konkrét események – természeti csapások és ipari szerencsétlenségek – által korlátolt veszélyhelyzeti tapasztalatokat, a többi különleges jogrend kihirdetésére nem volt kilátás. Ez egyik oldalról szerencsét, másik oldalról azonban egyértelműen azt is mögöttes jelentésként hordozta, hogy amit a jogalkotó csak különleges jogrendben tesz lehetővé, azt meglátása szerint jó ideig nem kell és lehet alkalmazni. Ezt a fajta viszonyulást tükrözi vissza az is, hogy a különleges jogrendi szabályozás törvényi szintű részletszabályainak alakulása 1989-től 2020-ig nem volt jellemezhető a folyamatos naprakészséggel, illetve a változó biztonsági környezethez igazítottsággal. A témakört ugyanis

*A mű a TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatás Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen.

¹ A katonai karakterű szervek fogalmáról lásd bővebben: Farkas Ádám: A katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben. Hadtudomány, 2012/elektronikus szám, 3–6. o.

² A téma kapcsán lásd: Farkas Ádám: A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon. 1867-1944. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

az 1989 előtti félelemek, egyszerűen fogalmazva – még ma is – a diktatúra vád lengi körül, aminek enyhítését nem a szabályozás garanciális elemekkel való felvértezése, megújítása és megértetése útján próbálták a döntéshozók elérni, hanem az intézményrendszer lehetőség szerinti mellőzésével.

Azt is mondhatnánk, hogy az 1989 és 2020 közötti időszakban a különleges jogrendre legnagyobb hatást gyakorló történelmi tapasztalatok nem az intézmény hazai – és kutatói szemmel nézve nemzetközi viszonylatban is értékes – történelmi előzményeiből táplálkoztak, hanem egy olyan időszakból, amikor a diktatórikus működés miatt fogalmilag nem is volt értelmezhető a különleges jogrend mint fogalom, hiszen az államhatalom lényegében mindig kivételes, már-már korlátlan eszköztárral operált. Ez a fajta negatív történelmi meghatározottság máig velünk él és a különleges jogrendről folytatott intenzív politikai diskurzus miatt komoly táptalajra is talált. Ennek ellenére szerencsés fordulat, hogy az elmúlt években meg tudott indulni egy olyan tudományos diskurzus is, ami a különleges jogrend jogintézményi jellegével, sajátosságaival és jól szabályozhatóságának kérdéseivel kezdett foglalkozni. Ehhez a tisztázáshoz azonban megkerülhetetlen a helyes történelmi előképek azonosítása és megismertetése, jelen időszakban különösen azért, mert mind az AT9M, mind pedig a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) jellege és irányultsága kapcsán vannak értékes történelmi előzmények Magyarország 1867 és 1944 közötti, polgári alkotmányos időszakából.

Megítélésünk szerint, ami ma a különleges jogrend újraszabályozása és annak összes nyitott és kritikus kérdése, illetve a Vbö. révén a komplex biztonsághoz szükséges összkormányzati és osztársadalmi kooperáció megerősítésének szükségessége a biztonsági környezetben, az 1867 és 1944 között a háború esetére szóló kivételes hatalom kialakítása és evolúciója, illetve a totális háború minden kormányzati- és társadalmi szegmensét érintő kihívására adott válaszként az 1939. évi – első átfogó jellegű – honvédelmi törvény. Ezek egy dinamikusan változó és a hagyományosan fenyegetésre és egy-egy állami funkcióra fókuszáló fellépés helyett rendszerszintű fellépést igénylő környezet lenyomatai a polgári alkotmány- és jogtörténetünkben, s mint ilyenek, értékes tapasztalatokat közvetíthetnek. Ezen értékes történelmi előzmények ugyan más társadalmi, gazdasági, technológiai és biztonsági környezetben valósultak meg, mégis egyik oldalról az eltérő környezet trendszerű megközelítésével hasonló környezeti változásráta rajzolnak ki, másik oldalról pedig nem csak a konkrét szabályozás és szervezés korábbi modelljeit, hanem az azokhoz vezető út vitáit, kérdéseit, aggályait és ezek rendezését is értékes tanulságként kínálják fel számunkra. E tekintetben pedig nem szabad elfelejteni, hogy Magyarország történelmében a polgári államfejlődés nagy dinamikáját is önkényi elnyomás előzte meg,³ majd egy dinamikusan változó külső környezet övezte,⁴ akárcsak az 1989-től máig tartó időszakban. Akkor az osztrák

³ Vö.: Farkas Ádám: Adalékok egy rendszerváltást követő politikai gesztus megítéléséhez. In Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013, 148-161. o.

⁴ A téma kapcsán lásd: Kelemen Roland: A biztonsági környezet alakulása a hosszú 19. században. Vélemények a Katonai Jog Világából 2020/3. szám; Kelemen Roland: A kettős forradalom hatása a 19. század eleji geopolitikai

császári abszolútizmus majd neoabszolútizmus, a tömeges politikai mozgalmak és ezek között a szélsőségesség felerősödése, a rádió jelentette kommunikációs és a közlekedés fejlődéséből következő lehetőségekben rejlő kihívások, illetőleg a totális háború fémjelezte ezt a közeget. Ma a szovjet típusú diktatúra velünk élő hatásai, a digitalizáció illetve a globális kapitalizmus előnyei és hátulütői, a terrorizmus és kibertéri ártó cselekmények, illetőleg a hibrid és a hagyományos szembenállás ötvöződése adja a dinamika főbb bástyáit. Ha ezt a távoli párhuzamosságot elfogadjuk, akkor a történelmi előzmények azonosítása, feldolgozása épp oly fontossá válik, mint a kortárs nemzetközi minták elemzése, hiszen hozzásegíthet minket ahhoz, hogy a távoli, de véleményünk szerint értelmezhető történelmi analógia elvén a tapasztalatokat a történelmi zsákutcák, zavarok és hibák megisméltésének elkerülésére is tudjuk használni.

Jelen tanulmány célja mindezeket alapul véve segíteni a hazai válsághelyzeti, illetve rendszerszintű védelmi és biztonsági szabályozás és ez által feladatellátás értékes történelmi előzményeinek, talán esetenként hagyományainak újrafelfedezését és ezzel a jövőben – legalább a biztonsági környezet várható változásai miatt – szükséges korrekciók történelmi tapasztalatokkal való támogatását. Ez a téma esetünkben több év kutatását és számos publikációt ölel fel, így jelen keretek között arra törekszünk, hogy célzottan fókuszáljunk a történelmi előzmények kérdésére az AT9M és a Vbö. történelmi hagyománnyal való esetleges összekapcsolhatóságára, illetve olyan tapasztalatok azonosítására, amelyek feldolgozása a jövőben segítheti mind a szabályozási, mind a szervezeti, mind pedig a működési rendszer további fejlesztését a nemzet és Magyarország hatékonyabb védelme és biztonság-szavatolása érdekében.

2. A BIZTONSÁGFOGALOMHOZ IGAZODÓ RENDSZERSZINTŰ SZABÁLYOZÁS ELŐKÉPE

Az, hogy a Vbö. a 20. század második felétől dominánssá váló komplex biztonságfelfogáshoz igazodó összkormányzati kereteket adó törvényként értelmezhető nyilvánvalóan épít a biztonság fogalmával és tartalmával kapcsolatos elméleti és környezeti vonatkozásokra, valamint a különféle nemzetközi – különösen amerikai – mintákra is. Fontos azonban e tekintetben is hangsúlyozni a nemzeti sajátosságokat és történelmi előzményeket, ugyanis a korszaknak megfelelő biztonságfogalomhoz és -felfogáshoz illeszkedő szabályozás nem előzmények nélküli Magyarország védelmi alkotmányának és alkotmányjogának polgári fejlődése tekintetében.

A hazai védelmi és biztonsági szabályozás kapcsán értékes előzmények azonosíthatók a biztonságfelfogáshoz illeszkedő alkotmányossági követelményeknek megfelelő törvényi megoldások terén, amely megközelítésben kiemelkedő szerepet tölt be a honvédelmi szabályozás, és 1939 óta különösen a honvédelmi törvények sora. Nem véletlen, hogy a Vbö. a hatálybalépésével nagyjából a honvédelmi törvényben szabályozott elemeket fog új módon, fejlődő tartalommal és újszerű elemekkel kiegészítve magába olvasztani akár a

viszonyokra: Avagy a polgári jogállam születése. In: Keserű Barna (szerk.): Doktori Műhelytanulmányok 2017. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2017., 81-102. o.

védelmi igazgatás, akár a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése, akár pedig a különleges jogrendi szabályozás tekintetében. Kimondható ugyanis, hogy bár a biztonság fogalma a 20. század második felétől már nem a katonai védelem domináns szerepével írható le – ami azért a hidegháború végéig mégis megkülönböztetett jelentőséggel bírt –, a magyar szabályozás ezeddig a komplex biztonsághoz igazodó átfogó keretek katonai védelmi értelmezési keret meghaladó kialakításával adós maradt.

Ez azonban azt is jelenti, hogy a Vbö. hazai állam- és jogfejlődésben kereshető előzményei terén szükségképpen át kell tekinteni a polgári (1867 és kis megszakításokkal 1944 közötti) időszakot és abban döntően a honvédelmi szabályozást, amely egy hasonlóan dinamikus változású korszakban rendkívül dinamikus változáson ment át, hogy aztán egyszerre honosítsa meg a magyar jogtörténetben az ágazati típusú védelmi kodifikációt és vele a totális háború miatt az ágazatokon átívelő koordináció és felkészülés jogi keretezését. Minthogy azonban ez a fejlődés és több mint fél évszázados fejlődés eredménye, a biztonság fogalomhoz igazodó rendszerszintű szabályozás előképének keresését 1867-től, az osztrák-magyar kiegyezéstől, vagyis a dualizmus időszakától kell kezdenünk, hogy aztán így jussunk el az 1939. évi II. törvénycikkig, az első nemzeti honvédelmi – ágazati és egyben összkormányzati – törvényünkig.

2.1. A dualizmus időszakának előzményi jelentősége

Az osztrák-magyar kiegyezés folyamatában a fegyveres védelem és ezen belül a katonai védelem, illetve a honvédelem kérdése kiemelt jelentőségű volt. Ezt a kiegyezési folyamat katonai kérdéseket érintő viták miatti megakadása éppúgy tükrözi, mint az 1867-ben elfogadott törvények címtára, illetve a polgári korszak egészére nézve az a tény, hogy 1867 és 1944 között több mint 350 érdemi napirend szerepel ebben a témakörben a minisztertanácsok jegyzőkönyveiben⁵ miközben az első világháború után már a minisztertanácsokkal párhuzamosan folyamatosan működik a honvédelmi típusú kormányzati koordinációs fórum is.⁶

A korszak biztonsági környezetéből természetesen ez a sajátosság egyértelműen következik. A kiegyezés létrejötté is a kemény hatalmi eszközök és a Habsburg ház nagyhatalmi kényszerűségéből fakadt, amiben a katonai erő kulcsszerepet töltött be és ezért szükségessé tette a Magyarországgal való megbékélést mind politikai-társadalmi, mind gazdasági, mind pedig katonai érdektől vezérelve. A korszak biztonságfelfogását egyértelműen a katonai dominancia határozta meg. A járványokon és természeti csapásokon túl az államra és annak társadalmára a legnagyobb fenyegetést a háború, illetve a tömeges mértékű és fegyveres jelleget öltő belső zavargások jelentették, amire az adekvát válasz a fejlett államokban a katonai védelmi rendszer alkalmazása volt. E tekintetben persze látni kell azt is, hogy Európa

⁵ A minisztertanács jegyzőkönyveiben 1867 és 1944 között a katonai, illetve honvédelmi tárgyú napirendek száma meghaladta a kétezret az érdemi napirendek mellett a költségvetési és a személyügyi tárgyú pontokkal együtt.

⁶ Kelemen Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács – Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.). Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2018/1. szám, 63-94. o.

a dualista időszak kezdetén pont egy rendkívül dinamikus fejlődési folyamat robbanásának küszöbén áll, ami néhány évtized leforgása alatt jelentősen átalakította a gazdasági, társadalmi, politikai és technikai környezetet, ennek eredményeként pedig mind a hadviselés, mind pedig a szuverenitást más módon sértő és fenyegető befolyásolási lehetőségek eszköztárát.

A biztonsági környezet természetesen a történelmi és nemzeti sajátosságokkal együtt determinálta az újra alkotmányossá váló magyar állam szabályozási és működési rendszerét. A kiegyezési folyamat katonai tárgyú törvényei tehát egyszerre tükrözik a kor biztonságfelfogását és a honvédelmi szabályozás fejlődési ívének kezdő tendenciáját is. Ez a kezdeti szakasz egy alapvetően szervezeti jellegű, illetve az intézményekre fókuszáló és intézményenként tagoló természetű szabályozási megoldásra épített. Ez egyszerre függ össze a szóban forgó szervezetek – különösen a közös hadsereg és a magyar királyi honvédség – politikai jelentőségével és azzal a ténnyel, hogy a védelmi célú kötelezések szabályozásának kibontakozásához előfeltételként kell számolni a polgári típusú alapjogok védelmével, elterjedésével, majd törvényi szintű szabályozásának követelményével, ami a Kiegyezést követő évtizedek eredményeként azonosítható.

Akárcsak ma az alkotmányos szabályokkal, a történelmi alkotmányosság korában is egyértelműen azonosíthatók azok a közjogi szabályozási keretek, amelyek az alkotmányos berendezkedés nagy képletében helyezik el a védelem és biztonságszavatolás intézményeit és főbb szabályait. A polgári korszak honvédelmi szabályozása tekintetében ezt az alapvető – alkotmányos jelentőségű – keretet az alkotmányosságot helyreállító törvények adták meg előbb 1867-ben a közösgyi törvénnyel,⁷ majd 1920-tól az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvénnyel.⁸ Az ilyen értelemben véve alkotmányos alapokra építve kerültek aztán kialakításra

- a) a szervezeti alapot adó úgynevezett *védrendszeri törvények*,⁹ majd
- b) az *egyes különös tárgyú katonai védelmi törvények*,
- c) a *katonai büntetőjogi tárgyú törvényeket*,¹⁰ valamint
- d) 1939-ben az átfogó és ágazati jellegű *honvédelmi törvény*.¹¹

⁷ Lásd: a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk.

⁸ Vö.: Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk.

⁹ Lásd: a véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk, a véderőről szóló 1889. évi VI. törvénycikk, a véderőről szóló 1912. évi XXX. törvénycikk, a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk, a honvédségről szóló 1890. évi V. törvénycikk, a honvédségről szóló 1912. évi XXXI. törvénycikk, a népfelkelésről szóló 1868. évi XLII. törvénycikk, a népfelkelésről szóló 1886. évi XX. törvénycikk, valamint a m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk.

¹⁰ Lásd: a közös haderő katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXII. törvénycikk, a honvédség katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk, a katonai büntető törvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvénycikk, valamint a katonai büntető törvénykönyv életbeléptetéséről és a közönséges büntető törvények egyes rendelkezéseinek ezzel kapcsolatos módosításáról és kiegészítéséről szóló 1930. évi III. törvénycikk.

¹¹ Lásd: A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk.

Ebből a fejlődési ívből a tartalmak következőkben történő összefoglalása mellett egyértelműen kirajzolódik a mai szabályozás történelmi-evolúciós előzménye, ha úgy tetszik egy jogfejlődési kirakós elemei, amelyek összeállítása ma a Vbö. megalkotásával egy új, a részek összességénél többet adó fejlettségi szintként, egyidejűleg pedig egy jövőbeni fejlődési stáció történelmi megalapozásaként is értelmezhető a polgári előzmények narratívájának tükrében.

A dualista szabályozási korszak kezdetén a *védrendszeri törvényeket* szervezeti törvényként alkották meg a katonai védelmet személyi oldalról megalapozó általános és személyes védkötelezettség, valamint az ehhez kötődő intézmények, illetve a vezetés-irányítás kérdéseinek súlyozásával. Ebben az időszakban a katonai védelem alkotmányosan is jelentős alapintézményeinek és a védkötelezettségnek a statuálásán túl a védrendszeri törvények a további (hon)védelmi kötelezettségek szabályozását nem foglalták magukban, igaz azok – a maitól eltérő keretben, de – nem voltak már ismeretlenek a magyar jogrendszerben. A védrendszeri törvények megfogalmazás gyűjtőfogalmat jelent, amelybe a véderőről – vagyis a közös hadseregről – szóló törvények, a magyar királyi honvédségről szóló törvények, továbbá a népfelkelésről szóló törvények tartoznak bele, figyelemmel arra, hogy intézményi oldalról ezek adták az ország védelmi rendszerének főbb szervezeti pilléreit. Ezek a törvények lényegüket tekintve elsődleges feladatukként a szóban forgó katonai szervezetek alkotmányos létesítését látták el és ezek működésének főbb kereteit határozták meg mind szervezeti, mind pedig államszervezési és állami irányítási értelemben, persze az alkotmányos szintű szabályoknak megfelelően.

Szabályozástechnikai szempontból ezek a törvények 1868-ban hasonló szisztémát követtek a felépítésük tekintetében, persze azzal a sajátossággal, hogy a véderőről szóló törvény adta meg a védrendszer tulajdonképpeni katonai alapjait és ezt – úgy, ahogy maguk a szervezetek is – kiegészítették a honvédségről és a népfelkelésről szóló törvényekkel. A védrendszeri törvények szerkezeti felépítése alapján azt mondhatjuk, hogy azok főbb szabályozási tárgykörei az alábbiak voltak:

- az általános és személyes védkötelezettség megállapítása,
- a katonai védelem szervezeti tagozódása, a szervezetek alapfeladatai, számereje,
- a szolgálati kötelezettség szabályozása,
- az egyes katonai védelmi szervezetek kiegészítése,
- a sajátos mentességi szabályok,
- a katonaaállítás és az önkéntes szolgálatvállalás szabályai,
- a védkötelezettséggel összefüggő speciális büntető szabályok.¹²

A véderőről szóló törvény rendelkezéseit a Magyar Királyi Honvédség kapcsán egy részletesebb szervezeti szabályozás egészítette ki törvényi szinten, ami mellett a mai alkotmányos szabályozás szempontjából is fontos előzményként emelhető ki – igaz meglehetősen eltérő politika történelmi kontextusban – a külföldi alkalmazásra vonatkozó korlátozó szabályok megjelenítése, illetőleg a katonai (honvédségi – honvédelmi) főhatóságok

¹² Vö.: A véderőről szóló 1868. évi XL. törvény cikk.

hatásköri szabályozása.¹³ Ez utóbbi különös fontosságú abban a tekintetben, hogy a végrehajtó hatalom csúcsát ekkor – igaz megkoronázott magyar királyként, de – az osztrák császár töltötte be, vagyis a hatalommegosztási tárgyú rendelkezések a Magyar Királyi Honvédség tekintetében egyszerre szolgálták alkotmányossági és nemzeti érdek szerinti garanciákat. Ez a fajta szabályozási megoldás a mai viszonyok tekintetében például a főparancsnoki jogkör és a Kormány működésirányítási feladatkörének további elemzése, garanciális rendezése esetén nyerhetnek fokozottabb figyelmet a jövőben.

A katonai védelem, majd honvédelem polgári szabályozási előzményei kapcsán fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az a kiegyezéstől kezdődően az ország 1944-es német megszállásáig megtartotta azt az alapvetését, hogy a fegyveres erőknek a belrend fenntartásával kapcsolatos feladatokat is meghatározott. Erre béke idején is adott volt a lehetőség minden különösebb közjogi specialitás nélkül, az úgynevezett katonai karhatalom keretében. Fontos persze tisztázni, hogy a szóban forgó történelmi időszakban a katonai karhatalom alapvetően nem egy pejoratív, elnyomó tartalmú megfogalmazást jelent, hanem egy sajátos szolgálati formát, amely a fegyveres erők belrendészeti feladatainak szervezett és rendezett megvalósítását szolgálta. Ennek példaként felhozható feladatai különösen: a választások rendjének biztosítása, küldeménykísérés, személykísérés vagy épp jogellenes „csődületek” kezelése, azaz a mai rendőri értelemben vett tömegkezelés is, ha azt valamely polgári hatóság kérvényezte. A katonai szervek belbiztonsági feladatainak szabályozása kapcsán persze felvethető, hogy annak 1867-es kialakítási oka abban ragadható meg, hogy ekkor még nem volt Magyarországon országos hatáskörű és szervezettségű, központilag irányított rendészeti testület. Ezen felvetés kapcsán azonban rögzíthető, hogy a katonai szervek belrendészeti feladatain lényegesen a későbbi nagy jogalkotási hullámok is csak mérsékelt változást hoztak és ez a feladatrendszer az állam fegyveres védelmi képességeinek hatékony kiaknázhatósága, illetve a biztonságfelfogás katonai dominanciája miatt akkor is fennmaradt, amikor már a csendőrség mellett országosan szervezett államrendőrség és több más szakosított rendvédelmi szerv is volt hazánkban. Ez a szabályozási előzmény ma mind a Honvédség feladatrendszerének megfelelő szabályozása, mind pedig a védelmi és biztonsági célú kooperációk, illetve a válságkezelés tekintetében előzményként hasznosítható az újabb garanciákkal való összekapcsolás esetén.

A védrendszeri törvényeket az 1867 és 1918 közötti időszak vonatkozásában összefoglalóan tekintve megállapítható, hogy a dualizmus egész időszaka alatt a katonai védelem szervezeti szabályozását, valamint az általános és személyes védkötelezettség kereteinek meghatározását szolgálták fő irányultságként. Önmagában ezek a törvények nem fedték le a honvédelem rendszerének egészét, hanem annak szervezeti sarokpontjait biztosították, amelyek tekintetében azonban mind a közjogi, illetve irányítási hatáskörök szabályozása, mind pedig a feladatrendszer szabályozása terén folyamatos pontosítások tapasztalhatók a korszakban. Ezek a történelmi előzmények a mai kódex jellegű szabályozás szervezeti részai

¹³ Vö.: A honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk.

tekintetében épp úgy használhatók, mint a belrendészeti feladatellátás tekintetében felmerülő kooperációk viszonylatában.

A védszervezeteket meghatározó törvények mellett az ágazati jellegű honvédelmi szabályozás további fejlesztéséhez szükségszerű volt a *különös tárgyú katonai védelmi törvények* megalkotása. Ez szintén egy gyűjtőfogalom, amelynek körébe azok a törvények tartoznak, amelyek a védrendszeri szabályozás honvédelmi célú kiegészítését, illetőleg honvédelmi jellegű kötelezettségekkel való támogatását szabályozási oldalról biztosították. Ennek megfelelően a dualizmus időszakában különös tárgyú katonai védelmi törvénynek tekintendő különösen

- a magyar királyi honvédségi Ludovika-Akadémia felállításáról szóló 1872. évi XVI. törvénycikk és annak módosításai,
- a bánsági határőrvidék és a titeli zászlóalj polgárosításának törvénybe iktatásáról és a polgárosítás folytán szükségessé vált más intézkedésekről szóló 1873. évi XXVII. törvénycikk,
- a közös hadsereg (haditengerészet) és a honvédség beszállásolásáról szóló 1879. évi XXXVI. törvénycikk,
- a hadsereg, haditengerészet, honvédség és népfölkelés tiszti és legénységi özvegyeinek és árváinak ellátásáról szóló 1887. évi XX. törvénycikk,
- a véderő kötelékében álló országgyűlési tagok katonai szolgálatra behívásának szabályozásáról szóló 1889. évi XXII. törvénycikk,
- a honvéd nevelő- és képző-intézetekről szóló 1897. évi XXIII. törvénycikk, valamint
- a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk, valamint
- a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk.¹⁴

A felsorolásból jól látható, hogy a szabályok egy része ma a hadkötelezettséggel, más része a sajátos – például képviselői – jogállásokkal, a felsőoktatás szabályozásával, illetve a katonai jogállási szabályozással kapcsolódik össze. Ez azt is jelenti, hogy a felsorolt törvények egyértelmű történelmi előzményét tudják adni a honvédelmi, ezáltal pedig a jövőre nézve a védelmi és biztonsági szabályozás „civil” ágazati szabályozásokkal való összekapcsolásának. Kiemelendő azonban ebből a körből a beszállásolás, illetve a hadiszolgáltatások kérdése, amelyek lényegében a mai honvédelmi munkakötelezettség, továbbá a gazdasági és anyagi szolgáltatások szabályozásának előzményét adja és egyben értékes tapasztalatokat mutathat

¹⁴ Kiemelendő, hogy ez a törvény később alkotmánytörténeti jelentősége és a mai különleges jogrendi szabályozást megelőző jellege miatt önállósult fogalmi értelemben, de a jelen értelmezési keretben annak ellenére is megjelenítendő az osztályozásban, hogy jelen tanulmány is önálló címben fogja tárgyalni a jelentőségét. A téma kapcsán lásd: Tóth Árpád: A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, 1976.; Kelemen Roland (szerk.): Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genesiséről. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017; Kelemen Roland (szerk.): Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2017; Kelemen Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja. Parlamenti Szemle 2016/1. szám, 70–91. o.

mind a szabályozás, mind a rendszerszerű megközelítés, mind pedig a rugalmas felhívhatóság tekintetében, a korszakhoz mért garanciák megléte mellett is.

Ebből a körből mind az AT9M, mind pedig a Vbö. viszonylatában érdemes külön is kitekinteni a *hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikkre*. Ez a szabályozási szisztéma lényegében a honvédelmi kötelezettségek oldaláról adta a honvédelmi alkotmány második oszlopát a védrendszeri törvények védkötelezettségi szabályai mellett, ami a mai jogrendszerünk viszonylatából nézve már kulcsfontosságú alapjogi vonatkozásokkal is bír és ezáltal sajátos előzményeként értelmezendő a (hon)védelmi kötelezettségek rendszerének.

A hadiszolgáltatások előzményként való kihangsúlyozás azért is fontos, mert az mind szellemiségében, mind rendszerében és megoldásaiban már egyértelműen meghaladja a 19. századi hadakozás színvonalát és inkább tükrözi az újabb hadviselési szellemiséget, valamint az azt kikényszerítő technikai, gazdasági, biztonsági környezeti változásokat. Azért is érdemes még ezt előzményként azonosítani, mert a hadiszolgáltatások lényegében magába olvasztotta beszállásolást és a különféle – jogtörténetünkben már nem sokkal az államalapítás után megjelent és lassankénti fejlődésen átesett – hadicélú munkavégzési szabályozást. A törvény a hadiszolgáltatások elrendelésének okául 1. §-ában így fogalmazott: „Mozgósítás, valamint hadi állományra való kiegészítés esetében a fegyveres erő mozgosított (hadi állományra kiegészített), hadilag felszerelt vagy utba indított részeinek szükségleteire, valamint a hadviselés érdekében szükséges védelmi intézkedésekhez az e törvényben meghatározott hadi szolgáltatások vehetők igénybe, a mennyiben a fegyveres erő ebbeli szükségletei a rendes uton, vagyis a béke idején alkalmazott módozatok szerint idejekorán nem, vagy csak aránytalanul nagyobb költségen volnának kielégíthetők.” – E meghatározás kapcsán persze fontos rögzíteni, hogy míg a hadi állományra való kiegészítés főszabály szerint a tényleges katonai védelem, illetve a katonai fellépést igénylő belső felforgatás esetén volt életszerű, addig a mozgósítás esete nem feltétlenül csak ezekben az esetkörökben volt elképzelhető, vagyis lehetőséget teremtett egy rugalmasabb felhívásra, abban az esetben, ha a katonai erő igénybevétele az ország stabilitása érdekében szükségesnek mutatkozott. Ez persze nem jelent korlátlan rugalmasságot, mivel arról a korszakról beszélünk, amikor a magyar parlamentarizmusban az sem volt ritka esemény – különösen katonai kérdésekben nem¹⁵ – az, hogy a kormányzó párt politikai többsége vonja meg a támogatását egy kormányzati javaslatról vagy döntéstől az országgyűlésben.

A mai gazdasági és anyagi szolgáltatásra vonatkozó előzménykénti értelmezéshez, illetve a korabeli biztonságfelfogáshoz igazodó szabályozás visszatükröződéséhez célszerű áttekinteni, hogy miket is foglalt magában a hadiszolgáltatások köre. Ezek a törvénycikk alapján különösen

- a személyes (munka)kötelezettség,
- a járművek és szállításra alkalmas állatok használatra átengedése,
- a hírközlésre alkalmas állatok és távíró-berendezések használatra átengedése,
- a közlekedési mőtárgyak használata,

¹⁵ Farkas Ádám: A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya. *Iustum Aequum Salutare*, 2014/4. szám, 101-111. o.

- az ingatlanok és termelőkapacitások közcélú működtetése vagy működtetésre átadása,
- a beszállásolás,
- a fegyveres erő élelmezésére, természetbeni ellátására való igénybevétel, valamint
- a fegyveres erő érdekében történő egészségügyi ellátás igénybevétele voltak.

A különös tárgyú katonai védelmi törvények sorában a dualizmus keretei között időrendben utolsóként *a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikket* szükséges megjeleníteni, amelynek kibontását azonban jelen tanulmány önálló címben végzi el annak alkotmánytörténeti, illetve az AT9M és a Vbö. előzményei szempontjából is kivívott jelentősége miatt. Jelen értelmezési keretben annyi emelendő ki róla, hogy az úgynevezett kivételes hatalmi törvény a honvédelem, illetőleg a mai védelmi és biztonsági szabályozás szempontjából azért kulcsfontosságú történelmi előzmény, mert azt a felismerést tükrözi a jogalkotóban, hogy a háború mint az államot, társadalmat¹⁶ és azok rendjét veszélyeztető végső és ekkor már technológiailag szinte totális fenyegetés¹⁷, egyértelműen szükségessé tette a sajátos szabályozás kialakítását, jelentős részben egyes a polgári alkotmányos jogállammal járó garanciák és korlátozó szabályok ideiglenes és részleges felfüggesztését. Ez a mai szabályozás előzményeként egyik oldalról a rendkívüli változáson keresztülment, lényegében felgyorsult és a fizikai távolságok által kevésbé korlátozott környezeti kihívások jogállami lekövetési kényszerével, másik oldalról pedig a válságkezelési és különleges jogrendi szabályozás előképével azonosítható és elemzendő a jövőben is.

A biztonságfogalomhoz igazodó szabályozás történelmi előzményeinek azonosítása kapcsán az első világháború jogalkotása és állami működési rendje egy külön kutatási program tárgyát képezhetné. Ennek elemzésétől és értékelésétől jelenleg azért is tekintünk el, mert a háború esetére szóló kivételes felhatalmazás már egy évszázaddal ezelőtt is rendeleti eltérést engedett a normál működési keretekről, amely megoldásokból biztos, hogy több utólag törvényesítésre is került a jogrendszerben, de ennek ellenére a háborús jogalkotás nem tekinthető a normál működési rendszer előzményeinek. Mindazonáltal egy ilyen irányú részletes kutatás forrásokkal való támogatása és ösztönzése a jövőben üdvös lenne a különleges jogrendi működés hatékonyabbá tételét, illetve az esetleges katonai válságkezelési működésre való felkészülést segítő történelmi előzmények pontosabb és részletesebb azonosítása érdekében.

2.2. A két világháború közötti időszak előzményi elemeinek áttekintése

Az első világháború lezárása mind a forradalmak államműködésre, társadalmi és politikai életre gyakorolt hatása, mind pedig a trianoni békediktátum bénító hatásaira figyelemmel drasztikusan érintette az országot és annak védelmi rendszerét is. A forradalmi időszak túlkapásai után a normalizáció terhe úgy nehezedett a védszervezetre, hogy közben azt a

¹⁶ Érdekes képet adnak a kor társadalmi viszonyairól az alábbi kötetek: Eric Hobsbawm: A birodalmak kora (1875-1914), Budapest, Pannonica Kiadó, 2004.; Christopher Clark: Alvajárók – Hogyan menetelt Európa 1914-ben a háború felé, Budapest, Park Könyvkiadó, 2015, 21-80. o.

¹⁷ Erich Ludendorff: Der totale Krieg, München, Ludendorffs Verlag G.m.b., 1935.

trianoni korlátozások és az országcsönkítés miatt is alapjaiban kellett újragondolni. Ezek a folyamatok szabályozás- és igazgatás-történeti szempontból is – a források töredékessége mellett, de – feltárára érdemes, mivel megrendítő tapasztalatokat adhat mind a 20. századi történelem, mind pedig a mai és a későbbi védelmi és biztonsági szabályozás és szervezés számára egy kataklizma-forgatókönyv esetére.

A honvédelmet, sőt általában véve az állam és társadalom védelmét és biztonságának garantálását az 1920-as alkotmányos restauráció után újra kellett szabályozni az osztrák-magyar kettősség megszűnése, a békemegszorítások és az állami kapacitások megcsönkítése miatt. Nem meglepő, hogy a jogalkotó a történelmileg kritikus időszakban mindennemű szervezeti és környezeti tapasztalat ellenére is lényegében a korábbi gyakorlatra épített az újraszabályozás terén akkor, amikor a védrendszeri törvények tradícióit követte és a rendeleti úton létrehozott Nemzeti Hadsereg¹⁸ konszolidálását, alkotmányos legalizálását a *m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk* megvalósította. Ez a sajátos szervezeti törvény tehát egyszerre szolgálta a helyreállítást és a forradalmi jellegű – a jogfolytonossággal össze nem férő – megoldások pacifikálását, továbbá hazánk védelmi rendszerének a trianoni békediktátumnak való pro forma megfelelését is.

A törvény a trianoni korlátok és megváltozott államiság ellenére is őrizte a korábbi feladatrendszeri hagyományokat, vagyis az országosan szervezett és központilag irányított rendvédelmi szervek mellett meghagyta a Honvédség belrendészeti feladatait, sőt még ki is egészítette azt a határ védelmével.¹⁹ Ez utóbbi nem meglepő fordulat egy olyan időszakban, amikor Magyarország önmaga korábbi területeivel úgy volt határos, hogy az országot a háborús értelemben vett ellenséges erők közvetlen szorításban tartották. A biztonsági környezet ebben a szemléletben ismét visszatükrözte a katonai dominanciát, amihez a jogalkotó alkalmazkodott a katonai feladatrendszer szabályozását illetően. A korábbi mintákhoz mérten jelentős változás volt, hogy a gyászkeretes béke 104. cikkére²⁰ figyelemmel a szervezeti szabályozás előírta, hogy a honvédség létszáma 35 000 fő, aminek a feltöltése az önkéntesség elvére épül.

A tradíciók fenntartása a katonai jogositványok közjogi szabályozása terén is érvényesült, hiszen az úgynevezett hadügyi hatalommegosztás elvrendszerét a közösügyi törvény mintájának megfelelően ültette át a törvényhozó az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvénybe és a honvédségi törvény hatásköri rendelkezéseibe is, igaz e tekintetben ki kell emelni, hogy a kormányzói jogkörök később bővítésre kerültek, ami szükségképpen a katonai

¹⁸ Lásd: A magyar nemzeti hadsereg megszervezéséről szóló 40/1919. hadügyminiszteri rendelet.

¹⁹ A m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk 1. §.

²⁰ Lásd: Az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákországgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről szóló 1921. évi XXXIII. törvénycikk 104. cikke. Lásd: Takó Dalma: A trianoni békeszerződés katonai rendelkezései. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/2. szám, 7-24. o.; Nagy Szabolcs: Magyarország az 1918–1922 közötti legitimációs válságok időszakában. In: Kelemen Roland (szerk.): *Sajtójogi források a kivételes hatalom árnyékában: A magyar sajtójog a hatalmi/legitimációs kivételes állapottok időszakában (1918-1922)*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 25-42. o.

védelem végrehajtó hatalmi irányítására is hatással volt. E vonatkozások történelmi előzményként való értelmezése abban a tekintetben lehet említésre méltó, hogy az ellenjegyzési garanciák, illetve a különféle hatásköri korlátozások, továbbá a hatalommegosztásból az országgyűlésre háramló jogosultságok mellett akkor az államfő egyben a végrehajtó hatalom csúcsa volt épp úgy, ahogy korábbi történelmünk során is és a védelem működésirányítása hozzá, vagyis a végrehajtó hatalomhoz kötődött. Ez mai alkotmányos szabályozásunk kapcsán a védelmi és biztonsági szervek működés-irányítása, illetve a főparancsnoki jogkör esetleges újragondolása kapcsán nyerhet jelentőséget.

A m. kir. honvédségről szóló törvény szervezeti jellegéből adódóan sok hasonlóságot mutatott a korábbi szervezeti típusú szabályozásokkal. E körbe tartozik az is, hogy meghatározta a katonai jogviszony létesítésének feltételeit, valamint a vállalandó szolgálati időt és a további jogállási alapvetéseket, mint a katonai védelem humán erőforrás-oldali jogi alapjait. Ez arra vezethető vissza, hogy külön jogállási törvény ekkor még nem került megalkotásra, mivel a főbb törvényi rendelkezéseket a szervezeti törvény keretei között elhelyezték, a szolgálat egyéb részleteit pedig a különböző alacsonyabb szintű szabályozókban, elsősorban a Szolgálati Szabályzatban, valamint különböző miniszteri rendeletekben, körrendeletekben és szervezeti utasításokban jelenítették meg, mint a haderő belső viszonyaira vonatkozó szabályokat.

A szervezeti szabályozást követően *a különös tárgyú katonai védelmi vagy ebben az időszakban már inkább honvédelmi törvényalkotást* a trianoni kényszer kiemelt területté tette az ország védelmi képességeinek lehetőségekhez mért fenntartása tekintetében. A sorköteleesség tilalma miatt a legfiatalabb generációk – rejtett – honvédelmi felkészítése ekkor, mint közismert, kiemelt fontosságú kérdéssé vált mintegy a sorozás visszaállításának megalapozása érdekében a fizikai kondíció javításával, illetve alapvető honvédelmi ismeretek átadásával.²¹ Ennek a testnevelésről szóló 1921. évi LIII. törvénycikk adott keretet, amely megalapozta a későbbi levante kötelezettség intézményét. A törvény végrehajtási rendeletében²² az iskolát elhagyó ifjúság testnevelési fórumaként már egyértelműen megjelennek a levante egyesületek, emellett pedig a teljes szabályrendszer az összeírástól a felelősségi körökön át az egyes szereplők feladatrendszeréig jól mutatja a korábbi sorozással, katonai összeírással való hasonlóságot.²³ A levante egyesületek szervezését ezt követően a belügyminiszter szabályozta²⁴ az ágazati jellegű honvédelmi törvény megalkotásáig. Ez a szabályozási megoldás nem tekinthető előzmények nélkülinek, hiszen valamiképp épít a katonai nevelő- és képző intézetek szabályozásával megkezdett dualizmuskori gondolkodásmódra. Ez az irány pedig egy korábban is jelentős további oktatási témakörrel való kapcsolódásra is csatlakozni tudott, hiszen ezt követően valósult meg a tisztképzés

²¹ E tekintetben bővebben lásd: Szakály Sándor: Trianon, Honvédség, Háború, Sport. Budapest, Kárpátia Stúdió, 2013.

²² A m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1924. évi 9.000. számú rendelete a testnevelésről szóló 1921: LIII. t.-c. végrehajtásáról. (A továbbiakban: Ttc. Vhr.)

²³ Lásd: Ttc. Vhr. 10–21. §

²⁴ Lásd: A m. kir. belügyminiszter 1924. évi 124.000. számú körrendelete a Levante Egyesületek szervezéséről.

megújítása is, amelynek alapjait a jogalkotó szintén törvényben kívánta lefektetni a *magyar királyi honvéd tisztképzésről szóló 1922. évi XX. törvénycikk* megalkotásával. Ez az irány a rejtett törekvésektől függetlenül a mai szabályozás szempontjából azért értékelhető előzményként is, mert egyértelműsítette, hogy a védelmi rendszer fejlesztéséhez szükségszerű a nem védelmi szférába tartozó tárgykörök sajátos ágazati szabályaikhoz igazodó rendezése is.

Jelen keretek között eltekintünk a háború hatásaiból és a trianoni békediktátumból következő további szabályozási tárgyköröktől, amelyek a honvédelem rendszeréhez tartoztak ugyan, de létrejöttüket a sajátos történelmi szituáció indokolta, így a mai szabályozás előzményeire vonatkozó áttekintésbe nem tekinthetők relevánsnak.²⁵

A környezeti és különösen a technikai és ezáltal biztonsági körülmények változásainak lekövetésével kapcsolatos előzmények köréből kiemelkedő jelentőségű a fokozott légi tevékenységgel járó hadviselés szabályozási igényének megjelenése, vagyis az *átfogó légvédelem szabályozása*²⁶ a vizsgált időszakban. Ez részint a biztonságfelfogáshoz való alkalmazkodás, részint a külső környezettel lépést tartó szabályozás, részint pedig a (hon)védelmi kötelezettségek szabályozásának előzményei tekintetében is értékelést érdemel. A légvédelemről szóló törvénycikk ugyanis nem „csak” létrehozta a légvédelmi rezsimit hazánkban, hanem állampolgári kötelezettségként írta elő a 18. és a 60. életév között az alkalmasságnak megfelelő személyek részére a légvédelmi kötelezettség teljesítését is. A légoltalmi felkészülés és az újfajta hadviselési mód kiterjedésének fontosságát jelzi, hogy a törvény értelmében „a védekezés érdekében – ideértve a kiképzést és a gyakorlatot is – a szükség tartamára a mozgási szabadság rendszertől természetű intézkedésekkel korlátozható és a lakosság különleges rendelkezések megtartására kötelezhető.”²⁷ Ez azért is emelendő ki, mert a kivételes hatalomtól függetlenül, adott fenyegetéstípushoz igazodó módon, áttételesen talán a normál jogrendi válságkezelés előzményeként is felfoghatóan tette lehetővé a biztonság fenntartásához szükséges normál keretek között nem érvényesíthető korlátozások alkalmazását. A légvédelem szervezése és az ezzel kapcsolatos hatósági jogkörök természetesen a honvédelmi miniszter hatáskörébe kerültek, amelyek hatékonysága érdekében a légvédelmi kötelezettséggel szembeni mulasztásokat a törvény generálisan kihágásnak minősítette, és elzárással tette büntethetővé. 1939-ben aztán ezt a szabályozástárgykört is elnyelte az ágazati honvédelmi kódex a megalkotásakor.

A légvédelem szabályozását követően a egyrészről a két világháború közötti szabályozás, másrészről pedig az 1867-től kezdődő polgári időszak szabályozás-, intézmény- és működés-fejlesztésében is korszakos újítást hozott az 1939. évi az első önálló nemzeti honvédelmi

²⁵ Lásd például a hadárvák, vagy hadirokkantak gondozásáról szóló jogszabályokat. Lásd bővebben: Szépvölgyi Enikő: A hadirokkantak és más hadigondozottak ellátásáról szóló törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2021/4. szám, 95-114. o.; Szépvölgyi Enikő: A hadigondozás jogi szabályozásának áttekintése a polgári korban az 1933. évi VII. törvénycikkkel bezárólag. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/2. szám, 81-88. o.

²⁶ Lásd: A légvédelemről szóló 1935. évi XII. törvénycikk. (A továbbiakban: Lvtc.)

²⁷ Lásd: Lvtc. 2. §.

törvény, a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk megalkotásával. Ennek előzménykénti azonosítása és értékelése egyértelmű, amit a jogalkotó is megerősített a Vbö. viszonylatában az általános indokolással. Az 1939. évi II. törvénycikk az első átfogó, ágazati jellegű, de ágazatokon átívelő feladatokkal és szakosított kormányzati koordinációval operáló védelmi törvény a magyar jogtörténetben. Az előzménykénti értékelésben azt is érdemes figyelembe venni, hogy a honvédelmi törvény megalkotását a korabeli szakértők nem csak a védelmi szabályozás, hanem teljes közjogi szabályozásunk viszonylatában is értékelték, hiszen Tomcsányi Móric például a közjogi jogalkotás térnyerésének példázataként mutatott rá erre a törvénycikkre a következőkkel: „Kétségtelen azonban, hogy alkotmányjogunk anyaga, különösen az utolsó évtizedben, hihetetlen módon gyarapodott [...] Legyen elég példakép rámutatnom az új honvédelmi törvényre, amely túl a szoroson vett katonai szolgálati jog körén, a nemzet szinte totális védelmének egységes kódexe, s rendelkezései számos vonatkozásban érintik a polgárok jogi helyzetét békében is.”²⁸

Az első szisztematikusan megalkotott honvédelmi kódex egy rendkívül komplex állami alrendszer sok szempontból történelmi kényszerpályáktól messze nem mentes szabályozására törekedett. A honvédelmi törvény magába olvasztotta ugyan a védrendszeri törvények szabályozási tárgyköréit és szellemiségét is, de azokon egyúttal messze túl is lépett, hiszen a kötelezettségek jelentős részét, a kivételes hatalom és a légmentesség főbb szabályait, valamint különféle igazgatási, koordinációs és államszervezeti szabályokat is tartalmazott. Az újjól kialakított szabályozás az AT9M és Vbö. előzményeként értékelve e tekintetben is fontos pont lehet, hiszen nem egyszerűen összefűzte a korábban külön vagy esetleg párhuzamosan szabályozott tárgyköröket, hanem igyekezett azokat hatékonyabbá tenni, egyúttal pedig olyan újításokat emelt törvényi erőre, amelyek a totális háborúra való felkészülés koordinált feladatellátásához kellettek. További előzményi értékkel bír, hogy az első honvédelmi törvény már bevezető rendelkezéseiben is osztáradalmi és összkormányzati feladatokat és elveket rögzített, amelyeket (1) a levételekötelezettségre – vagyis a katonai előképzésre –; (2) a honvédségre; (3) a hadkötelezettségre; (4) a hadkiegészítésre; (5) a tartalékos rendszerre; (6) a különböző szolgálati kedvezményekre; (7) a szolgálati kötelezettségek teljesítésére; (8) az elbocsátásra és költségekre; (9) a hadkötelesek érdekeinek védelmére; (10) a honvédelmi kötelezettségekre (és ezen belül a szolgáltatásokra, a honvédelmi érdekű gazdasági korlátozásokra, a honvédelmi munkakötelezettségre, a dologi honvédelmi szolgáltatásokra és gazdasági korlátozásokra); (11) a légvédelemre; valamint (12) a kivételes hatalom körére vonatkozó szabályokkal bontott ki, továbbá (13) az ezekhez részletesen kapcsolódó büntető rendelkezésekkel és (14) számos tárgykört felölelő vegyes és záró rendelkezésekkel egészített ki.

A törvény preambuluma egyértelműen tükrözte a kor felfogását és biztonsgszemléletét is a következőkkel: „honvédelem a legszentebb állampolgári kötelesség, amelyet mindenkinek önfeláldozásig terjedő odaadással kell teljesíteni”.²⁹ Ez már előrevetítette a totális háborúra

²⁸ Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943, 4–5. o.

²⁹ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk (a továbbiakban: Hvt. 1939.) preambuluma.

való felkészülést és ebből következően a katonai dominanciájú biztonságképnek való megfelelést, amelyet főként a törvény honvédelmi kötelezettségre vonatkozó általános és különös rendelkezései bontottak ki. Emellett azonban jelentős újítás volt a honvédelmi felkészítés – és a békeidejű honvédelmi igazgatás – vonatkozásában, hogy a korábbi hatalommegosztási sémát békeidőben érintetlenül hagyva az országgyűlési döntés törvényerőre emelte a Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsot.³⁰ Ahogy a törvény fogalmaz: „A honvédelmi érdekek mind békében, mind háborúban való minél hathatósabb kielégítésének és az e végből szükséges intézkedések összhangjának biztosítása céljából Legfelső Honvédelmi Tanács (az alábbiakban Tanács) szerveztetik.”³¹ A Tanács elnöke a miniszterelnök, amennyiben azon nem az államfő elnököl, vagyis nem is lehetett kérdéses, hogy a honvédelem összkormányzati szintű szervezése – és közvetlen irányítása – is a végrehajtó hatalom feladatrendszerébe – ezen belül is főszabály szerint annak elsőszámú vezetője hatáskörébe – tartozott. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács rendeltetése, mint látható, a honvédelem hathatósabb békeidejű és háborús szervezésének irányítása, vagyis kiemelése a mindennapi kormányzati tevékenység köréből, előképét adva ezzel a koordinált védelmi és biztonsági igazgatásnak és a kormányzás politikai szintjén megkülönböztetve a védelmi tematikát a kormányzás többi aspektusától. Innen nézve a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács a mai Védelmi Tanács – korábban Nemzetbiztonsági Kabinet – előzményeként értelmezhető, ha azonban ahhoz hozzávesszük az igazgatási támogatást és a kormányzó katonai irodájának³² feladatkörét, akkor már egy komplexebb, szakértői-szervezési keretrendszer is kirajzolódik az előzmények körében.

Az előzmények és különösen a biztonságfelfogáshoz igazodó szabályozás és államszervezés tekintetében az első honvédelmi törvény a haderő feladatrendszerét érintően is értelmezhető, hiszen az 1921-ben újraszabályozott Honvédség kapcsán úgy fogalmaz, hogy a „magyar állam hadereje a m. kir. honvédség. A honvédség feladata az országnak külső ellenség ellen való megvédése, a honvédelmi határszolgálat ellátása, közreműködés egyéb határőrizeti és határellenőrzési, továbbá a folyamrendészeti szolgálatban, valamint az ország belső rendjének és biztonságának fenntartásában az erre vonatkozó külön rendelkezések szerint.”³³ Ebből ugyanis jól látható, hogy a M. Kir. Honvédség részben önálló, részben közreműködési feladatként megkapta a rendvédelmi feladatrendszer biztonsági környezet szempontjából legfajsúlyosabb elemeit is. Ezt a rendelkezést erősített és nem utolsó sorban a háborús felkészülést is előre tervezhető és szervezhető módon tükrözte az a további szabály, hogy háború esetén „a m. kir. csendőrség, a m. kir. rendőrség, a m. kir. pénzügyőrség és az állami erdészet fegyveres személyzetének az a része, amely a hadi események miatt működését

³⁰ Fábry Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, Magyar Katonai Szemle, 1940/3. szám, 49–50. o.

³¹ Hvt. 1939. 3. §.

³² A téma kapcsán lásd: 63523/elln. a. 1920. számú körrendelet: Szervi határozványok Magyarország kormányzójának katonai irodája részére. In: 1920. évi 25. számú Rendeletí Közlöny.

³³ Hvt. 1939. 14. § (1)–(2) bekezdése.

megszüntetni kénytelen, a honvédséghez csatlakozik.”³⁴ Ezt egészítette ki az átmeneti rendelkezések közötti azon szabály, miszerint a „m. kir. folyamórség és a m. kir. határórség a honvédség kötelékébe olvad be. A folyamrendészeti tennivalók ellátása a rendőrhatóságokra száll át.”³⁵ Mindezekkel ugyanis a jogalkotó már előzetesen meghatározta a fegyveres védelmi rendszer átalakulásának fő irányát a háborús időszakra nézve, és egyértelmű át- és alárendelési szabályokat határozott meg az állam fegyveres testületeire vonatkozóan, amelyekkel kapcsolatban további kutatásokkal érdemes tisztázni, hogy esetlegesen ehhez milyen képzési, felkészítési, besorolási részletszabályok és cselekmények párosultak. Ezen szabályozási megoldás előzményként való elemzése – a konkrét és rövid távú háborús felkészülés szükségességét remélhetőleg elkerülve – azért is érdekes lehet a mai szabályozás viszonylatából nézve, mert bár a honvédelmi törvény a kivételes hatalom – ma: különleges jogrend – terén meglehetősen rugalmas megoldásokkal operált az intézkedések terén, a szervezési oldalon igyekezett jól tervezhető és végrehajtható eshetőségeket is szabályozási szintre emelni, figyelemmel arra, hogy ezeknek előzetesen további szabályozási, szervezési és felkészítési igényei lehetnek, amelyek törvényi megalapozása indokoltnak mutatkozik.

Ahogy már előzőleg jeleztük, az első honvédelmi kódex a kivételes hatalomra vonatkozó és korábban önálló szabályozást is elnyelte, illetve részben meg is újította a második világháború árnyékában. Ez a változás a kivételes hatalom karakterén átfogó változásokat nem eredményezett, a törvényhozó annak gyakorlási jogával továbbra is elsődlegesen a minisztérium – azaz mai fogalmaink szerint a kormány – számára nyitott lehetőségre³⁶, hiszen a szóban forgó kivételes intézkedések lényegében törvényrontó vagy törvénytörő jogi felhatalmazást jelentenek, amelyek hatékonyságához a működés-irányítás dinamikus kapcsolódása elkerülhetetlen. A minisztériumi döntést minden esetben valamely miniszter felelőssége mellett kellett meghozni, azaz az egyéni felelősség nem volt megkerülhető, és a szabályozás elemei is igazodtak a totális háború korához³⁷, jelentősen visszatükrözték a katonai dominanciájú biztonságfelfogást és mégis a tárgyköri meghatározások mellett rugalmas felhatalmazást is biztosítottak a szükséges intézkedések bevezetésére. Ez a fajta megközelítés, összhangban szemlélve a (hon)védelmi jellegű kormányzati koordinációval, a védelmi feladatrendszer eshetőségekkel is számoló átalakításával, továbbá a (hon)védelmi kötelezettségek szabályozása terén megvalósított korrekciókkal és egységesítéssel egy eltérő biztonság-felfogáshoz igazodó, mégis az AT9M és a Vbő. viszonylatában is hasonlóságokat mutató újításként értelmezhető. Ez az újítás egy rendkívül dinamikus változó történelmi, társadalmi, gazdasági és biztonsági időszak csúcspontját is jelentette, amely során az állam- és jogrendszernek egyértelműen alkalmazkodnia kellett a változó közeghez. Ennek az alkalmazkodásnak az előzményként való számontartása és további kutatása, elemzése úgy

³⁴ Hvt. 1939. 14. § (4)–(5) bekezdése.

³⁵ Hvt. 1939. 80. §.

³⁶ Vö.: Hvt. 1939. 141. § (1) bekezdése.

³⁷ Erről bővebben lásd: Farkas Ádám – Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 275–313. o.

véljük, hogy a mai szabályozási és szervezési kihívások terén is értékes tapasztalatokat szolgáltathat.

3. A KÜLÖNLEGES JOGREND TÖRTÉNELMI BÖLCSŐJE: A HÁBORÚ ESETÉRE SZÓLÓ KIVÉTELES HATALOM

A hazai különleges jogrendi szabályanyag megjelenése meglehetősen hosszú folyamat eredménye volt. Az első törvénytervezetet még Deák Ferenc 1848 nyarán terjesztette a plénum elé, amelyből annak ellenére nem lett törvény, hogy maga a képviselőház követelte a kormánytól annak kidolgozását.³⁸ A kiegyezés után Deák a véderőtörvény-csomag tárgyalása során hívta fel a figyelmet arra, hogy a modern polgári állam esetében mennyire szükségszerű egy ostromállapot törvény megalkotása. Végül azonban Horváth Boldizsár csak egy olyan plánomot terjesztett az országgyűlés elé a katonai bíróságok hatásköréről szóló tervezet képében, amely garanciák és átfogó rendszer nélkül adott volna büntetőjogi területen felhatalmazást a kormánynak. E javaslat pár napa alatt el is vérzett a képviselőházban.³⁹ Az ezt követő évtizedekben a minisztérium akkor készített ilyen tartalmú javaslatokat, amikor a biztonsági környezet átalakulása révén a viharfelhők megjelentek a Monarchia felett. Viszont miután a szükség órái nem következtek be, vagyis diplomáciai úton a problémák megoldódtak, úgy kerültek a fiók mélyére az egyes javaslatok.⁴⁰

Tényleges fordulatot e területen is a századforduló hozott, mivel ekkor már érzékelhető feszültség járta be az öreg kontinenst, amelyből számos lokális konfliktus eredményezhetett volna már kontinensre – mint később kiderült az egész glóbuszra – kiterjedő háborút (a szerb-bolgár háborúk; a török-görög, francia-német, angol-török, orosz-török, olasz-osztrák-magyar viszony), hiszen legtöbbje magában hordozta a háború veszélyét.⁴¹ Így 1906-ban új lendületet nyert a különleges jogrend (akkori szóhasználatkal kivételes hatalom) kodifikációja. Ekkor az osztrák oldal megküldte saját jogszabályi csomagját, valamint az ún. kivételes állapot tájékoztatót, amely anyagi, eljárási és szervezeti szabályokat is tartalmazott. Ennek kidolgozása során, hogy a szabályanyag óriási terjedelme, valamint a rendkívül nagyszámú feladat okán szükséges lesz egy koordináló szerv létrehozása, amelyet Háborús Információs Irodának neveztek el (Kriegsinformationsamt), majd később ebből lett a Hadfelügyeleti Hivatal (Kriegsüberwachungsamt) és a magyar társ szerve a Hadfelügyeleti Bizottság.⁴² Az 1906-ban

³⁸ Tóth Árpád: A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig. Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus XXIX., Fasciculus 5, 1982.

³⁹ Kelemen Roland: A katonai bíróságok hatásköréről szóló 1868-as törvényjavaslat előzményei és képviselőházi vitája – Korkép vagy kórkép? Egy elvetett törvényjavaslat margójára. In: Dernöczy-Polyák Adrienn (szerk.): Kutatási jelentés 4, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2020, 479-490. o.

⁴⁰ Kelemen Roland: Út a nemzeti jogalkotásig, avagy a jogállami kivételes hatalmi törvény megalkotásának több évtizedes története. In: Margittay-Mészáros Árpád (szerk.): Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére – Viginti quinque anni in ministerio universitatis et iurisprudentiae, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021, 123-137. o.

⁴¹ Pollmann Ferenc: A sarajevói merénylet – kiradírozva: Váltóállítás a történelem nagy rendező pályaudvarán. Rubicon 2018/10. szám, 28-33. o.

⁴² Scheer, Tamara: Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010 14-19. o.

megindult törvényelőkészítő munkálat fő jellemzője az egyet nem értés a magyar, az osztrák és az udvar között. Az udvar Ausztriához hasonló szabályozást szeretett volna, ahol a háborús szabályozás lehetővé tette széles terjedelemben a katonai közigazgatás alkalmazását, emellett az alapjogok szigorúbb korlátozását,⁴³ valamint a közös koordináló szerv létrehozását. 1909. február 11-én a magyar belügyminisztériumban tartott értekezleten a magyar kormány elutasította a szabályozás magyarországi átültetését. Egyfelől egyes intézmények (katonai parancsnoknak a polgári közigazgatási jogkörök gyakorlása, polgári kormánybiztosok intézményének létrehozása) történelmi hagyományainkkal való összeegyeztethetlensége, másfelől pedig a túlzott jogkorlátozás okán. Elfogadhatatlannak tartották a magyar szuverenitás korlátozását, a közjogi berendezkedésünkbe való azon súlyos beavatkozást, amely egy olyan új közös szerv felállítása jelentett volna, mint a Hadfelügyeleti Hivatal.⁴⁴ Ezt további két magyar (belügyminiszter és miniszterelnökség; utóbbit a minisztertanács el is fogadta) és egy közös hadügyminiszteri plánum készült, utóbbi viszont mélyen sértette Magyarország szuverenitását, hiszen erre a közös minisztereknek nem, kizárólag a magyar kormánynak lett volna hatásköre, emellett pedig maga a javaslat sem felelt meg a közjogi rendszerünknek.⁴⁵ A tervek végül ismét talonba került a nemzetközi helyzet átmeneti enyhülése miatt.

A kodifikáció felgyorsulását eredményezte, hogy a közös hadügyminiszter, Moritz Auffenberg 1912 tavaszán ismételen elkezdte siettetni a magyar kormányt (immáron a Lukács-kabinetet) a kivételes hatalmi törvény megalkotására.⁴⁶ Így ezen év őszén elkészült egy újabb (mint később kiderült: végleges) törvénytervezet, amelynek sarokköveit 1912. október 7-e és 16-a között a honvédelmi minisztériumban összeült szakértői megbeszéléseken rakták le. Az ebből összeállt törvényjavaslat szövege szerint a kormány rendelhetette el a kivételes hatalom alkalmazását, akár már a háború fenyegető veszélye esetén is. A megbeszélések során kitértek a *kormánybiztosi intézmény szabályozására, fegyver, lőszer és postagalambok korlátozására, a levéltitok kérdésére – amely ekkor már érintette a postai, távírdai, távbeszélő forgalmat – az egyesülési és gyülekezési jogra, valamint polgári személyek esetében a gyorsított bünvádi eljárás lehetséges szabályaira.*⁴⁷

⁴³ Ennek köszönhetően a háború első éveiben például a sajtószabadság területén jóval jelentősebb korlátozások voltak, mint Magyarországon. Lásd Kelemen Roland: Sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. In: *medias res*, 2020/2. szám, 280–307. o.; Olechowski, Thomas: *Die Entwicklung des Pressrechts in Österreich bis 1918 – Ein Beitrag zur österreichischen Medienrechtsgeschichte*, Bécs, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2004.

⁴⁴ Tóth Árpád: A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica Et Politica*, Tomus L., Fasc 13., 1996, 4. o.

⁴⁵ Pölöskei Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, *Jogtudományi Közlöny*, 1969/2-3. szám, 81. o.

⁴⁶ Pölöskei: i. m. 81. o.

⁴⁷ Előkészületet lásd bővebben: Mezey Barna: Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi 63. törvénycikk, In: KONYA Péter (szerk.): *Prvá Svetová Vojna V Karpatoch – Első világháború a Kárpátokban*, Presov, Prešov University, 2016, 11-18. o.

A Honvédelmi Minisztérium épületében 1912. november 26. és december 20. között hat ülést tartottak, ezeken a törvény egyes pontjait tekintették át, és elkészítették a törvény alapján kiadandó végrehajtási rendeletek listáját, majd azok szövegtervezeteit. Az ülések elnöke a Honvédelmi Minisztérium által delegált, Pap Kálmán tábornok-főbíró volt, az 1912-es katonai bűnvádi perrendtartás egyik fő kodifikátora. Többek között delegált tag volt még Gerő Gyula, Payr Vilmos, Polner Ödön, Fodor Ármin, Novotny Károly és Heller Farkas.⁴⁸

Lukács László a tervezetet november 30-án terjesztette a képviselőház elé, és kérte annak továbbítását az igazságügyi és közigazgatási bizottsághoz.⁴⁹ A miniszterelnöki indokolás szerint a törvény elfogadása azért volt szükséges, mert „*lényeges előfeltételét képezi a modern hadviselésnek, hogy a fegyveres erő hadműveletei és egész működése a polgári hatóságok, sőt az állam egész lakossága részéről hatékonyan támogattassanak...*”⁵⁰ S így a kivételes rendelkezéseknek azt kellett szolgálniuk, hogy az állam kényszerítő ereje a társadalom minden tagjának szükséges hozzájárulását kieszközölje. Emellett rendkívül fontos része a szabályozásnak a közbiztonság, a jogbiztonság, a vagyonbiztonság lehető legteljesebb megóvása, a károk enyhítése, tudniillik „... minden háború a legkomolyabb veszélyekkel és károkkal fenyeget”⁵¹. A javaslat képviselőházi általános és részletes vitájára 1912. december 7-én került sor, a harmadik olvasatára pedig december 9-én. A főrendiház kisebb módosításokkal küldte vissza a képviselőháznak a javaslatot, amely 1912. december 16-án azokat vita nélkül támogatta, és ezt követően szentesítésre az uralkodó elé terjesztették a tervezetet, aki azt december 21-én szentesítette, kihirdetésére 1912. december 31-én került sor.⁵²

A törvény a jogrendszer, az állam intézmények és a szabadságjogok széles körét érintette. Ennek megfelelően a következő tárgyköröket érintette a törvény szabályozása: (1) kivételes hatalom hatálya: (a) időbeli; (b) területi; (2) garanciák: (a) felelősségi rendszer, (b) hivatalos lapban való közzététel, (c) jelentéstételi kötelezettség az Országgyűlés felé; (3) közigazgatási rendelkezések: (a) kormánybiztos, (b) belügyminiszteri jogosítványok; (4) büntetőjogi szabályok: (a) különleges anyagi jogi szabályok, (b) gyorsított eljárás lehetősége; (5) alapjogi rendelkezések, korlátozások; (6) hadigazdálkodásra történő felhatalmazás.

A törvény 1. §-a szabályozta a kivételes állapot időbeli hatályát, vagyis, hogy a felhatalmazással háború idején vagy háború közvetlen veszélye esetén élhetett a kormány. Amennyiben háború közvetlen veszélye okán rendelték el, ha a háború az első rendelkezéstől számított négy hónapon belül nem tört ki, akkor a kivételes állapot alapján tett intézkedéseket

⁴⁸ A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

⁴⁹ Képviselőházi napló, 1910. XVII. kötet, 1912. június 18. – december 31., 415. ülésnap, 170. o.

⁵⁰ Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz Képviselőházi irományok, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9. o.

⁵¹ Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz Képviselőházi irományok, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9. o.

⁵² Vitát lásd bővebben: KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, Parlamenti Szemle, 2016/1. szám, 70-91. o.

hatályon kívül kellett helyezni, kivéve, ha azokat az Országgyűlés hatályukban megerősítette. Háború esetén a háború lezárását követően kellett a háború fennállása alatt tett kivételes intézkedéseket kivetelni a jogrendszerből. Területi hatály esetében az ország egészére, vagy annak egy meghatározott részére is be lehetett vezetni a kivételes állapotot.

A kivételes állapotot a kormány rendelhette el, azonban garanciaként került a törvénybe, hogy minden egyes intézkedést a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett volt csak lehetséges megtenni. További garanciaként szolgált, hogy a felhatalmazásokkal csak és kizárólag a szükséges mértékben élhetett a kormány. Minden megtett intézkedést a hivatalos lapban közzé kellett tenni, emellett pedig jelentést kellett készíteni róluk az Országgyűlésnek.⁵³ Az első világháború idején Tisza István kormánya és a Wekerle-kabinet is számos ilyen jelentést terjesztett be a törvényhozás elé.

A kivételes állapot birtokában a kormány átalakíthatta a békeidős közigazgatás szervezetét, és ezáltal korlátozhatta a törvényhatóságok jogköreit, amely annyit tett, hogy felettük felügyeleti és irányítási jogkörrel bíró *kormánybiztosokat* nevezhetett ki. A kormánybiztosokat két kategóriába sorolták: az (1) állandó székhellyel kinevezett kormánybiztos és a (2) katonai parancsnok mellé beosztott kormánybiztos.⁵⁴ Mindkettő feladata azonos volt, vagyis, hogy „szükség esetén a közrend és a közbiztonság fenntartásáról gondoskodjanak és hogy azokat a rendes közigazgatási intézkedéseket is megtegyék, a melyek a hadviselés sikere érdekében szükségesek.”⁵⁵

A kormánybiztosok révén megvalósult a közigazgatás centralizált irányítása, mégpedig úgy, hogy a területi közigazgatásban a katonai parancsnoknak, ha nem is irányítási jogkört biztosított, de a kormánybiztosokkal szemben elvárásként fogalmazták meg a katonai parancsnok szándékaival való összhang biztosítását. A kiadott esküszövegük is rögzítette, hogy a terület illetékes katonai parancsnokának szándékaival összhangban kötelesek eljárni a székhelyhez kötött kormánybiztosok, míg a katonai parancsnok mellé rendelt kormánybiztosnak nemcsak a parancsnok utasításainak megfelelően kellett eljárnia, hanem közvetlenül is támogatnia kellett a tevékenységét.⁵⁶

A központi igazgatásban speciális szerv fogta össze a kivételes állapot egyes intézkedéseinek a koordinálását az első világháború idején. Ez a szerv a Honvédelmi Minisztérium berkeiben felállított *Hadfelügyeleti Bizottság* volt. A Hadfelügyeleti Bizottság (továbbiakban: HFB.) lényegében a kivételes hatalmi intézkedések végrehajtásának koordináló szerveként működött, ugyanis „a kivételes rendelkezések végrehajtása és felügyelete az egyes szakminisztériumok feladata volt. így a kivételes intézkedések gyorsasága és az egységes irányítás céljából... külön intézményt szerveztek az egyes szakminisztériumok oda delegált képviselőiből...”⁵⁷

⁵³ A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény 1-2. §.

⁵⁴ Kivhattv. 4. §.

⁵⁵ Kivhattv. 4. § 2 bekezdés.

⁵⁶ Kinevezési okmány minta kormánybiztosok részére – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

⁵⁷ M. Kondor Viktória: Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra, Magyar Könyvszemle, 1975/1. szám, 78-79. o.

A törvény további vizsgálata során láthatjuk, hogy a belügyminiszternek számos jogkör biztosított. Így például lehetősége volt arra, hogy elrendelje a csendőrség igénybevételét a városok területén, ugyanis a csendőrség békeidőben nem járhatott el a városok területén. Emellett hatályon kívül helyezhette az önkormányzati testületek rendészeti tartalmú rendeleteit, és helyükbe saját rendeletet alkothattott. Törvényhatósági bizottságok és rendezett tanácsú városok minden olyan határozatát hatályon kívül helyezhette, amelyek a hadiérdekeket vagy a közrend, közbiztonság fenntartását sértették; amennyiben szükséges volt, ezek helyett új határozatot alkothattott. Fontos rögzíteni, hogy a Kivhattv. felfüggesztette a törvényhatóságok azon alapjog-óvó garanciális lehetőségét, hogy a Közigazgatási Bírósághoz fordulhassanak sérelmeikkel. Ezekon felül a belügyminiszter hatáskörébe került az útlevelek kiállításának a hatásköre is.⁵⁸

A magyar szabályozás közigazgatásra vonatkozó részében eltérően az ún. kontinentális modell⁵⁹ államaitól – vagyis Ausztriától és Németországtól – nem helyezte a polgári közigazgatás fölé a katonai közigazgatást. Sokkal inkább követte a francia vagy angolszász⁶⁰ gyakorlatot, és azt mondta ki, hogy a háborúval közvetlenül nem érintkező területeken a polgári közigazgatás továbbra is működik a szükséges megszorításokkal.

A fentiekén túl a Kivhattv. széles skálán felhatalmazást biztosított az alapjogok korlátozására is. Ezeket azonban minden esetben csak és kizárólag hadiérdekből engedélyezte, és csak a szükséges mértékig.

Az érintett alapjogok katalógusa a következő: (1) magántulajdon: (a) fegyver, lőszer, lőpor, robbantó anyagok korlátozása, (b) vízi és légi járművekkel kapcsolatos korlátozások, (c) árrmaximalizálás, (d) külkereskedelem korlátozása; (2) magántitok, levéltitok: (a) posta, (b) távírda, (c) távbeszélő forgalom ellenőrzése; (3) mozgás, tartózkodási hely szabad megválasztása; (4) polgári és büntető eljárással kapcsolatos alapjogok: (a) bíróhoz való jog korlátozása, (b) esküdszéki rendszer korlátozása, (c) katonai büntetőjog hatályának kiterjesztése, (d) gyorsított büntető eljárás bevezetése (ezen belül a statáriális szabályok is megjelentek); (5) véleménynyilvánítás szabadsága: (a) gyülekezési és egyesülési jog (tiltás, ellenőrzés, korlátozás, felfüggesztés, valamint a kereskedelmi társaságok hatósági ellenőrzése), (b) sajtószabadság.

Az 1912. évi LXIII. törvény, mint látható, széles körben érintette az alapjogokat, így a sajtószabadság kérdéskörét is. A Kivhattv. 11. §-ban (sajtóra vonatkozó rendelkezések) rögzített jogosultságok három csoportra oszthatóak: (1) felhatalmazás időszakos lapok előzetes ellenőrzésére és büncselekmény esetén történő szankcionálására; (2) belföldi

⁵⁸ Kivhattv. 5-6. §.

⁵⁹ Kelemen Roland: A kivételes hatalom kontinentális modelljének eredeti rendszerei - A német és az osztrák kivételes hatalmi struktúra kialakulása és fejlődése az első világháborúig. Honvédségi Szemle 2021/3. szám, 126-134. o.

⁶⁰ Kelemen Roland: Az Amerikai Egyesült Államok kivételes hatalmi rendszerének fejlődése a hosszú 19. században. Iustum Aequum Salutare 2020/3. szám, 107-120. o.; Kelemen Roland: Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig. Jog Állam Politika 2020/2. szám, 53-65. o.

lapoknak kormány általi betiltása, amennyiben a hadviselés érdekeit veszélyeztetik; (3) külföldi lapok előzetes ellenőrzése és eltiltása, amennyiben hadiérdeket veszélyeztetnek.

A Kivhattv.-be foglalt rendelkezések nyomán kiadott rendeletek első csoportját jelentették azon jogszabályok, amelyek hatáskört biztosítottak a sajtótermékek ellenőrzésére, továbbá azok, amelyek az ellenőrzés szabályait határozták meg. A kormány az időszaki lapok és más sajtótermékek ellenőrzéséről szóló 5.483/1914. számú rendeletében felhatalmazást adott az igazságügy-miniszternek, hogy a belügyminiszterrel és a kereskedelmi miniszterrel egyetértve az erre okot szolgáltató időszaki lapoknak és az időszaki lapok közé nem tartozó minden más sajtóterméknek az ellenőrzését rendelettel szabályozza. Az előzetes ellenőrzést nem generálisan rendelték el a háború éve alatt, hanem kifejezetten csak az arra okot adókkal szemben. A lapbetiltás jogával sem élt vissza a kormány. 1914 és '18 között 23 lapot tiltottak be. A háború kitörésének évében Magyarországon 707 lap volt forgalomban, a háború alatt 74 újat alapítottak, a nemzetiségi lapok száma 1914-ben 201-re volt tehető. A lapbetiltások száma így nem mondható jelentősnek a vizsgált korszakban, azok eredendően tényleg a sajtórendszert kijátszása, ellenséges hatalom támogatása vagy a közrend ellen irányuló tartalmak miatt kerültek megszüntetésre.⁶¹

A törvény és annak módosításai emellett még lehetővé tették a hadigazdálkodás bevezetését, felhatalmazták a kormányt ilyen jellegű, gazdasági tartalmú rendeletek megalkotására, amely révén a kabinet az első világháború idején többszáz, hadigazdálkodással kapcsolatos jogszabályt bocsátott ki.⁶²

⁶¹ Kelemen Roland: A háromórás cenzúra és azt enyhíteni hivatott objektív és szubjektív sajtótiltalom elhatárolása – sajtótiltalmak az első világháború éveiben. In: Gergely András – Holló József – Jeszenszky Géza – Révész T. Mihály – Szeiler Erika (szerk.): Magyarország 1918. Az Osztrák–Magyar Monarchia és a történelmi Magyarország utolsó éve. Budapest, Ifjabb Gróf Andrássy Gyula Alapítvány, 2020, 20–38. o.; Kelemen Roland – Dóra: Különleges jogrend és a háború hatása a filmművészetre az első világháború idején. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2021/4. szám, 33–66. o.; Révész T. Mihály: A sajtójog metamorfózisa az első világháború esztendeiben Magyarországon. *Jogtörténeti Szemle*, 2015/4. szám, 34–44. o.; Gosztonyi Gergely: „Agyamban kopasz cenzor ül”, avagy a politikai cenzúra története Magyarországon napjainkig. In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai (I–II. kötet). Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018, 989–997. o.; Gosztonyi Gergely: Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig- A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022, 58-70. o.; Nagy Szabolcs: Nánási László: A jogrend szolgálatában. Váry Albert élete és működése (1875–1953). *Jog Állam Politika* 2019/1. szám, 163–170. o.

⁶² Kivhattv. 17. §; A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912:LXIII. törvénycikknek és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912:LXVIII. törvénycikknek kiegészítéséről szóló 1914. évi L. törvénycikk; A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények kiegészítéséről szóló 1915. évi XIII. törvénycikk; A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről szóló 1916. évi IV. törvénycikk. Lásd: Pétervári Máté: A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezés bevezetése Magyarországon, In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 149-183. o.; Pétervári Máté: A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeljárásokra, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/2. szám, 25-39. o.; Tóth Árpád: A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháború idején Magyarországon, *Acta Juridica et Politica*, Tomus LX., Szeged, 2002.; Pétervári, Máté:

Érdemes röviden kitérni a büntetőjogi szabályokra és az igazságszolgáltatás kérdéskörére. Ezek a szabályok alapvetően két pilléren nyugodtak: a Kivhattv. rendelkezésein, valamint a katonai bűnvádi eljárás szabályrendszerén. Büntető anyagi jog tekintetében a Kivhattv. rendelkezései főszabályként kiterjesztették vagy súlyosbították a Csemegi kódex rendelkezéseit,⁶³ valamint új tényállásokat vezettek be, mint például a sztrájk tilalmazása, vagy akár a sajtókorlátozások megszegése. Alaki jog területén lehetővé tették az esküdtszéki rendszer felfüggesztését, konkrét ügyek áthelyezését más polgári büntetőbíróóságokhoz, a gyorsított bűnvádi eljárás és rögtönbíráskodás elrendelését. Ezeket azonban az ország egész területére nem rendelték el.⁶⁴ A katonai büntetőjog szabályait polgári egyének felett csak szűk körben engedték alkalmazni, így például erődítmény, erősített hely körbezárása esetén, vagy hadszíntéren, illetve meghatározott bűncselekmények esetében, mint például a katonai szolgálatnak a megtagadására való uszítás.⁶⁵ A katonai törvénykezést a polgári személyek felett a magyar joganyag csak szűk, indokolt körben engedte meg, szintén az angolszász és francia ostromállapotú joganyagot inkább követve ezzel, mintsem a társországi és szövetségi államokéit.

A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény (továbbiakban Kivhattv.) végül széleskörű felhatalmazást biztosított a végrehajtó hatalom számára, azonban erős védbástyákat húzott az egyes alapjogok minimumai köré, amellyel körülhatárolta a mindenkori kabinet mozgásterét a kivételes hatalom idejére. A törvény heves kritikát váltott ki a korabeli ellenzéki sajtóból és a parlamenti ellenzékéből.⁶⁶ Azonban a korabeli jogtudomány méltán neves alakjai, így többek között Angyal Pál, Edvi Illés Károly, Buza László mindegyike méltatta az elfogadott törvényt, és hangsúlyozta annak közjogi fontosságát, mivel úgy vélték, hogy ennek köszönhetően a közjogi vívmányok háború idejére is átmenthetőek és csak az előre meghatározott keretek mentén korlátozhatóak. A korszak kiemelkedő jogtudósainak álláspontjaiból kiolvasható, hogy az adekvát kivételes hatalmi törvény a békés mindennapok talpköveiként fungáló szabadságjogokat csupán az állam léte érdekében, a kormány

Changes in the Hungarian Insolvency Law in the Interwar Period, *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 2022/2. szám, 227–244. o.

⁶³ Lásd például a hatóságok vagy hatósági közegek elleni izgatás háború idején 2 év helyett 5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntették. Kivhattv. 19. §.

⁶⁴ Utóbbi igazolja a háború időszakában a miniszterelnökök által az országgyűlés részére készített jelentések a kivételes intézkedésekről. Lásd például Tiszta István első jelentését: 1100. szám. A m. kir. miniszterelnök jelentése a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételéről, *Képviselőházi Irományok*, 1910. XLIV. kötet, 371-420. o. A jelentés melléklete tartalmazta az ún. alapsomagot, vagyis azon rendeleteket, amelyeket az egyes minisztériumok még a háború előtt kidolgoztak és amelyek az első világháború idején alkalmazott kivételes hatalmi jogszabályok alapjainak tekintendők. Lásd büntetőjog kérdését: Edvi Illés Károly: *Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején*. *Jogállam*, 1914/7-8. szám 554-562. o.; Finkey Ferenc: *Háborús büntetőjogunk és bűnügypolitikai feladataink a háború után*, *Budapesti Szemle*, 1916, 167. kötet, 48-90. o.

⁶⁵ Lásd bővebben: Kelemen Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949: Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017, 103-140. o.; Nagy Szabolcs: *Az 1916-os erdélyi betörés egyes hatásai a háromszéki nemzetiségi együttélésre*, *Belvedere Meridionale*, 2017/3. szám, 33-41. o.

⁶⁶ A korabeli sajtókritikát lásd bővebben: Kelemen Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.

valamennyi tagjának felelőssége mellett, valamint kizárólag a törvényben meghatározott eszközök igénybevételeivel és csak szükséges mértékben engedte korlátozni. Emellett az is kirajzolódik, hogy a Kivhattv. szabályozása ezek mindegyikének megfelelt, így kizárólag a felhatalmazás birtokosán, vagyis a kormányon múlt, hogy az egyes alapjogok milyen állapotban vészelik át az első nagy világégést.⁶⁷ „A kritikák ellenére látni kell, hogy egy ilyen törvény megalkotása minden időkben az alkotmányos szemlélet fejlődésének lenyomata, hiszen reális valóság mindenképpen kikényszeríti a cselekvést a vész óráiban, így azonban a jogalkotó előre meghatározza annak jogi kereteit. A kor szellemiségét tükrözi, hogy a kivételes hatalmat megalapozó fenyegetésként ez idő tájt kizárólag a klasszikus háborút és annak veszélyét tartották.”⁶⁸ A törvény megalkotása tehát – ahogy ma a AT9M és Vbö. – válasz volt a kor biztonsági kihívásaira, és igyekezett felvértezni az államot – nagyon fontos, hogy jogállami keretek között – a vészidőszaki működésre.

4. ADALÉKOK A SPECIÁLIS VÉDELMI CÉLÚ DÖNTÉSHOZATAL HAGYOMÁNYAIHOZ

A magyar alkotmánytörténetben számos olyan szervet találunk, amely valamiféle módon kapcsolódik a kivételes állapotokhoz. Ilyen volt az első alkotmányos időszakban létrejövő Honvédelmi Bizottmány, az első világháború idején maga a kormány és az annak berkeiben létrejövő koordináló szerv, a Hadfelügyeleti Bizottság, de ilyenek tekinthető az első ágazati honvédelmi törvény által felállított Legfelső Honvédelmi Tanács és a jelenleg hatályos Alaptörvény szerinti Honvédelmi Tanács. Kérdés, hogy ezen intézmények egy szerves fejlődés eredményeként követik-e egymást, vagy csak a különleges jogrendi időszakokhoz köthető (ha egyáltalán mindegyik ahhoz köthető módon jelent meg az alkotmánytörténeti fejlődésünk során) elnevezésbeli hasonlóságokról van szó? Kérdésként lehet megfogni még, hogy ezen szervek hatásköre mire terjedt ki, vagyis a különleges jogrend által feljogosított szervek voltak, vagy inkább a békeidős felkészülés, valamint a vészidőszaki koordinációt tekinthetjük inkább a feladatuknak.

4.1. Honvédelmi Bizottmány, mint kormánypótló országgyűlési bizottság

1848 nyarára az események olyan fordulatot vettek (Jellasics hűségesküje a Habsburgoknak és Horvátország elszakítása, illetve a szászok ellenállása és az általuk lázított románok tevékenysége)⁶⁹, hogy a magyar törvényhozás felszólította a kormány kivételes hatalmi törvény megalkotására, amelyből végül törvény nem lett. Ilyen felhatalmazás nélkül érkezett el tehát a végrehajtó hatalom 1848 őszéhez. 1848 szeptembere kaotikus, átmenti időszak volt

⁶⁷ Lásd: Angyal Pál: Háború és sajtószabadság, Bűnügyi Szemle. 1914/2. szám 86-87. o.; Edvi Illés Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején. Jogállam, 1914/7-8. szám 551. o.; Buza László: Az államjogi kivételes állapot. Jogtudományi Közlöny, 1915/36. szám 386. o.

⁶⁸ Farkas Ádám – Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 276. o.

⁶⁹ Szeremlei Samu: A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adaléku Magyarországon ujjabbkori történetéhez. Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd, 7-11. o.

a felelős minisztériumi rendszeré és a kollegiális képviseleti kormányforma között. Szeptember első harmadár lemondott az első kabinet, de rövid átmenet után István nádor ismét Batthyány Lajost bízta meg a miniszterelnöki feladatokkal, aki bízott abban, hogy békés egyezség köthető a dinasztiaival, azonban Kossuth már ekkor is úgy vélte, hogy egy ideiglenes végrehajtó hatalmat kell létrehozni, amely képes kezelni a közelgő vészidőszakot. Olyan szervezet vizionált, amely nincs követve a törvényi keretekhez.⁷⁰ Ennek megfelelően Kossuth szeptember 15-én javaslatot tett olyan bizottság felállítására, amely közvetítő funkciót lát el hadügyi kérdésekben a miniszterelnök és a törvényhozás között. Végül a bizottmány tagjait szeptember 21-én választották meg. A felsőház szeptember 25-én, követve a képviselőház példáját szintén létrehozott egy bizottságot három taggal és megegyező feladatokkal.

Kossuth reálisan látta, hogy „olyan szervezet kellett teremtenie, amely a kormányt kezébe tudja venni, ha az uralkodó és a nemzet között szakításra kerül a sor.”⁷¹ Szeptember 25-én az uralkodó nyílt parancsban érvénytelenítette Batthyány miniszterelnöki megbízatását, és kinevezte Lamberg Ferenc altábornagyot, pozsonyi dandárparancsnokot Magyarország teljhatalmú királyi biztosává, Vay Miklósnak pedig felajánlotta a miniszterelnöki pozíciót, amit ő visszautasított.⁷² Szeptember 26-án pedig Majláth Györgyöt helytartónak nevezte ki. Ezekre válaszul Kossuth kérésére szeptember 27-én éjjel – Batthyány távollétében – a házelnök rendkívüli képviselőházi gyűlést hívott össze, ahol határozatban kimondták, hogy az uralkodói eljárás alkotmányellenes volt, hiszen nélkülözte a miniszteri ellenjegyzést. Kossuth meggyőzte a házat, hogy a határozat végrehajtásával Batthyány távollétében a Honvédelmi Bizottmányt bízta meg. „Ezzel a megbízatással a honvédelmi bizottmány – egyelőre még a felsőházi tagok nélkül – tájékozódó és tájékoztató szervből végrehajtó hatalmat gyakorló orgánummá alakult át.”⁷³ Másnap (szeptember 28-án) a képviselőház határozatban mondta ki, hogy „választmánynak három jelenlevő tagjait a ház addig megbízza a rendnek és csendnek fenntartására, és minden oly intézkedéseknek sikeres megtételére, mellyeket jelenleg az ország állapota megkíván”.⁷⁴ E felhatalmazás egyfelől felfogható teljhatalomnak, hiszen a felhatalmazás korlátozását csak az elvi szükségesség jelentette, emellett pedig három tag jelenléte is elegendővé vált a döntések meghozatalához. Ezen határozat eredménye, hogy „kormányra vált a Bizottmány”.⁷⁵ Szeptember 29-én a képviselőház határozatban utasította

⁷⁰ Budapest, 1848 szeptember 15. Kossuth a képviselőházban felveti a Honvédelmi Bizottmány létesítésének gondolatát, In: Kossuth Lajos összes munkái XIII. kötet, BARTA István (szerk.): Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet, Kossuth Lajos 1848/49-ben – III. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén. Budapest, Akadémia Kiadó, 1957 (Arcanum Kézikönyvtár, letöltve: 2020. 05. 30.)

⁷¹ Ember Győző: Honvédelmi Bizottmány. Századok, 1948/1–4. szám, 151. o.

⁷² Urbán Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége. Századok, 2002/4. szám, 742. o.

⁷³ Ember: i. m. 155. o.

⁷⁴ Budapest, 1848 szeptember 28. A képviselőház a miniszterelnök távollétének idejére kiterjeszti a Honvédelmi Bizottmány hatáskörét, In: Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet.

⁷⁵ Mezey Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom” (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In: Mezey Barna – Vörös Imre (szerk.): A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténetesek 1848-ról. Budapest, Logod Bt., 2001, 222. o.

az államtitkárokat, hogy csatlakozzanak a Bizottmányhoz. Emellett ezen a napon megkapta a két fővárosra kiterjedő rendelet kiadásának a jogát, amelyet október 1-jén országos hatáskörben gyakorolhatott tovább mind polgári, mind katonai hatóságokra kötelező módon. Hatáskörének végső kiterjesztésére október 8-án került sor, amikor a képviselőház határozatában kimondta, „hogy miután ministerium nincs, a jelen körülmények között a nemzet kormányzat nélkül nem lehet, a honvédelmi bizottmány pedig azon szűk körben, mely eddig számára ki van jelölve, sikeresen nem működhetik, az ország minden kormányzata ideiglenesen a honvédelmi bizottmányra úgy ruháztassék, miszerint az ügyek vezetésében nagyobb egyszerűség és bizonyos egység legyen, a bizottmány elrendelése pedig olly formán történjék, hogy a kormányzó bizottmány kinek kinek a végrehajtás körébe teendőit maga jelölje ki.”⁷⁶ Emellett Kossuth Lajost a Honvédelmi Bizottmány elnökének választották, továbbá szabad kezet kapott arra nézve, hogy működési elveit és egyes tagok feladatait maga határozza meg.

A fenti történések és átalakulás rövid ismertetésre azért volt szükség, hogy lássuk a Honvédelmi Bizottmány nem azonosítható klasszikus különleges jogrendi szervként, hiszen egyfelől nem törvény ruházta fel a vészidőszaki hatáskörökkel, emellett nem a kormány tagjaiból tevődött össze, hanem a törvényhozás tagjaiból delegálták, továbbá utóbbiból adódóan nem a törvényhozástól elkülönül szerv jött létre, hanem a törvényhozás egy bizottságának képében lényegében magához ragadta a végrehajtó hatalmat is. Mindent úgy a Bizottmány az átszervezésekkel csak hasonlóbba lett a kormányhoz, mindazonáltal nem volt önálló miniszteri felelősség, tagok lényegében az elnöktől függtek.

Összességében tehát a Honvédelmi Bizottmány nem mint kormány alakult meg, hanem mint a törvényhozás egy bizottsága. Egyfelől kézenfekvő volt, hogy a végrehajtói tevékenység ellátására és az államfői teendők helyettesítésére a törvényhozás maga választ egy személyt vagy bizottságot, azonban a felhatalmazás parttalansága vagy kötetlensége okán a Honvédelmi Bizottmány „így közelebb állott az ország ügyeinek a forradalmi diktatúra szabályai szerint történő vezetéséhez, mint a miniszteriális kormányzati formához... Nem arról van tehát szó, hogy a bizottmány ne lett volna felelős annak a parlamentnek, mely őt kebeléből kiküldte. Felelőssége azonban nem parlamentáris kormányzati felelősség, hanem a Ház saját bizottságának megbízatásáért való felelőssége. Ez a felelősség pedig nem határvonalat vont a kormányzati és törvényhozói tevékenység közé... hanem éppen a legislativa és az executiva egyfajta egységét teremtette meg.”⁷⁷ A Honvédelmi Bizottmány tehát egy szinte teljhatalommal felruházott országgyűlési bizottságként működött, amely a kollegialitás elve mentén szerveződött, de az elnöki hatáskörök miatt valójában egyszemélyi – szinte omnipotens – vezetés alatt álló forradalmi diktatúra szabályai szerint működő intézmény volt, amely magán viselte a kivételes hatalom kezdetleges szabályozóinak valamennyi hiányosságát. A fentiekből levonható az a következtetés, hogy a Honvédelmi

⁷⁶ Budapest, 1848 október 8. Kossuth felszólalásai a képviselőházban az Országos Honvédelmi Bizottmány hatáskörének kibővítése körüli vitában, In: Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet.

⁷⁷ Mezey: i. m. (2001) 226–227. o.

Bizottmány nem szolgálhat előképekén jogállami keretek között megalkotott, annak alap princípiumait tiszteletben tartó különleges jogrendi szabály- és intézményrendszernek, hiszen az sokkal inkább – Mezey Barna szavaival élve – a forradalmi diktatúra szerve volt, amit egy jogállami különleges jogrendi szabályozás el kíván kerülni.

4.2. Kivételes hatalom koordináló és „országmozgósító szervek”

A következők górcső alá kerülő két szerv, a Hadfelügyeleti Bizottság és a Legfelső Honvédelmi Tanács a polgári korszakban megalkotott két különleges jogrendi törvény által létrehozott szerv volt, amelyek esetében nemcsak a rájuk vonatkozó szabályozást, hanem a gyakorlatukat is ismerjük.

A HFB – mint fentebb megállapításra került – az első világháború kirobbanását közvetlenül megelőző időszakban felállított koordináló szervként hozták létre. E szerv „...olyan hatalommal bírt, hogy a hivatalos út betartása nélkül »minden katonai érdeket érintő vagy a kivételes intézkedésekkel összefüggő ügyekre vonatkozó« ügyben »úgy az érdekelt katonai parancsnokságok, mint a tekintetbe jövő polgári hatóságok és hivatalok« kötelesek voltak hozzáfordulni. A szakminiszterek feladata volt, hogy a hozzájuk tartozó intézményeket figyelmeztessék e kötelességre.”⁷⁸ A HFB. szervei határozványa szerint feladata a megfelelő intézkedések kialakítása, azok későbbi felügyelete, s azok egységes irányítása, valamint a beérkező információk hatékony elosztása.⁷⁹ Ezeken túlmenően feladata volt még a tanácsadás kormányzati intézkedéseknél, és azok gyors és egységes keresztülvitelének elősegítése. Emellett azonban a HFB.-nek „intézkedési joga (hatásköre) nincs.”⁸⁰

Ennek ellenére a levéltári források azt bizonyítják, hogy a hatásköri leírásban kifejezetten megnevezett hatáskörökben, így például külföldi utazások engedélyezése (határvesztéggár alóli felmentés), hadifoglyokkal kapcsolatos egyes ügyekben (például azok foglalkoztatására vonatkozóan), sajtótilalmak kiadása körében saját ügykörében eljárva érdemi döntéseket hozott a kormányzat utólagos jóváhagyása nélkül is. Emellett tanácsadása több esetben arra is kiterjedt, hogy a kormányzat egy-egy rendeletét véleményezze, annak szövegét módosítsa, bár ebben a körben ténylegesen a döntő szót az érintett miniszter mondta ki.⁸¹ Emellett az is kiderül az iratokból, hogy egyes miniszteri delegáltak tényleges hatáskörét egyénenként a küldő miniszter állapította meg, ennek során akár a meghatározott kérdéskörben, rendkívüli szükség esetén a rendeletkiadási jog szubdelegálása is megvalósulhatott.⁸²

Hatáskörébe tartozott továbbá „a háború érdekében hozott rendelkezések végrehajtásának ellenőrzése, a kémkedés elhárítására vonatkozó intézkedések megtétele, elvi döntések meghozatala kétes kérdésekben (ha azok a katonai intézkedések végrehajtását nehezítik), rendeletek módosításának indítványozása, azok végrehajtásának ellenőrzése, sajtóellenőrzés,

⁷⁸ M. Kondor: i. m. 79. o.

⁷⁹ HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB. hatásköri leírás.

⁸⁰ HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB. hatásköri leírás.

⁸¹ HL HFB. iratok 323-326., 416-423., 532-539., 720-732. doboz.

⁸² A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 5. ülés (1912. december 6.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

kivitel-behozatal, valutaügyek, hadivesztegjár alóli felmentés, közélémezés, posta- és távírdaforgalom, nemzetiségi mozgalmak, propaganda-, útlevíl-, hadifogoly- és internált-ügyek.”⁸³ A kormánybiztosok, valamint a HFB. révén a közigazgatást teljes mértékben sikerült centralizálnia a kormánynak. A HFB.-t a háború kirobbanása előtt, 1914. július 26-án állították fel. A HFB. végezte a hadi helyzetről beérkezett hírek, jelentések politikai és katonai szempontból történő értékelését, és ez alapján döntött, hogy ezek közül melyeket lehet nyilvánosságra hozni.

Az előzőekből egyértelművé vált, hogy sem szabályozási, sem intézményi kapcsolat nem alakult ki az 1848-as vészmegoldások és a dualizmus időszakában kimunkált jogállami kivételes hatalmi törvény rendszere és végrehajtására feljogosított, létrehozott szervek között.

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény⁸⁴ hozta létre, azonban, ahogy arra többen is felhívják a figyelmet,⁸⁵ valójában a törvény egy, már működő intézményt legalizált. Ez az intézmény a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács volt, amely majd 1939-től a Legfelső Honvédelmi Tanács (továbbiakban LHT) nevet vette fel.

Emez intézményt az a felismerés hozta létre, hogy a „...jövő háborújában az egész ország hadszíntér lesz s a jövő háborújában kezdettől fogva az egész nemzetnek részt kell venni és pedig: nemre és korra való tekintettel minden ember fizikai és szellemi erejével, minden anyagi erőforrásával és eszközével, valamint minden hatalmi tényezőjével”.⁸⁶ Ahhoz, hogy ezen közegben egy állam sikeresen kerüljön ki egy háborús eseményből, az kell, hogy már békeidőben kialakítsák azokat a mechanizmusokat,⁸⁷ amelyek a humán- és ipari gazdálkodás, valamint az államszervezet gördülékeny és hatékony átállítását és minél teljesebb kiaknázását teszik lehetővé.⁸⁸ Az LHT a korabeli szóhasználatnál élve az ún. országmozgósítás legfőbb szerve volt, amely a totális háborúra való felkészülés koordináló, irányító szerve, határozatait az egyes minisztériumoknak végre kellett hajtaniuk. Békeidőben évente kétszer (más források szerint egyszer) ülésezett, de az elnök bármely tag javaslatára összehívhatta, háború idején

⁸³ Szijj Jolán (szerk.): Magyarország az első világháborúban, Budapest, Petit Real Könyvkiadó, 2000, 225. o.

⁸⁴ Eme törvény jelentőségéről lásd bővebben Farkas Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! Pázmány Law Working Papers, 2015/18. szám, 1–29. o.; Kádár Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2014/1. szám, 5–46. o.

⁸⁵ Többek között lásd Sente Zoltán: Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról. Századok, 2016/6. szám, 1389. o.; Vargyai Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén. Jogtudományi Közöny, 1979/11. szám, 760. o.; Szakály Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, Honvédségi Szemle, 1991/2. szám, 41. o.

⁸⁶ Fábry Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, Magyar Katonai Szemle, 1940/3. szám, 49–50. o.

⁸⁷ Alapjogokkal kapcsolatos gyakorlatot lásd Lehotay Veronika: A jogsűkítés útján: A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai különös tekintettel Borsod vármegyére. Miskolc, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár, 2020; Lehotay Veronika: Közjogi korlátozások Magyarországon a Horthy-korszak második felében. Miskolci Jogi Szemle 2011/2. szám 67–86. o.

⁸⁸ A totális háborúról és védelemről lásd bővebben Farkas Ádám: A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig: Avagy gondolatok a kortárs biztonsági kihívásokról Carl Schmitt elméleti rendszerének alapul vételével, MTA Law Working Papers, 2015/34. szám, 1–20. o.

működése folyamatosságot mutatott. A LHT állandóan működő operatív szerve a vezértitkárság volt, amely funkciókat kapott a Tanács határozatainak végrehajtásában is. Jelentősége abban is tetten érhető, hogy a LHT vezértitkára a honvédelmi miniszterrel honvédelmi ügyekben egy szinten volt.⁸⁹ Fontos tapasztalás, hogy bár a központi koordinatív funkciójú intézmény testületi szerve csak évi rendszerességgel ült össze, azonban annak volt egy igazgatási feladatokat ellátó egysége, amely folyamatosan működött.

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény tehát csak alkotmányos keretek közé helyezte. A honvédelemről szóló törvény szerint az LHT a honvédelmi érdekek és intézkedések összehangolását elősegítő szerv, mind béke idején, mind háborús időszakban. Az általa megállapított alapelvek mentén már béke idején meg kellett tennie minden szükséges intézkedést az összes minisztériumnak annak érdekében, hogy a vezetése alatt álló minisztérium és az irányítása, felügyelete alá tartozó szervek feladataikat az államot veszélyeztető vészidőszakokban zavartalanul tudják ellátni.⁹⁰ Ülésein valamennyi miniszter részt vehetett szavazati joggal, az elnöki feladatokat pedig fontosabb kérdésekben a kormányzó⁹¹ látta el, és csak egyéb esetekben a miniszterelnök.⁹² Az összetétel annyiban módosult még, hogy a főparancsnoki pozíció megszűnt 1940-ben.⁹³

„Rendeltetése, mint látható, a honvédelem hathatósabb békeidejű és háborús szervezésének irányítása, vagyis a békeidejű felkészülés volt, ami kifejezetten a honvédelmi feladatok kiemelt kezelését garantálta.”⁹⁴ Az ügyvitelére vonatkozó szabályok azonban ennél lényegesen kiterjesztőbb hatásköri szabályokat rögzítettek. Tagjainak összetétele okán háborús időszakban az LHT határozatait minisztertanácsi határozatoknak kellett tekinteni. A minisztertanácsot az LHT döntéseinek megvalósítójává tette.⁹⁵ Gyakorlatilag az LHT hatáskörébe tartozott a háborús célok megállapítása, az általános háborús irányvezetés kül- és belpolitikai vonatkozásai, valamint az idegen hatalmak fegyveres erejének igénybevételével kapcsolatos elvi kérdések eldöntése.⁹⁶ Az országmozgósítás polgári szerveinek és az

⁸⁹ Spáczay Hedvig: A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korban III.: 1941–1945., Levéltári Szemle, 1974/1. szám, 62. o.

⁹⁰ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (1) bekezdés; 4. § (1) bekezdés.

⁹¹ Ekkor kézenfekvő volt az államfő részvétele a hadúri felségjogok és a honvédelmi minisztériummal való kapcsolata okán, napjainkra ezen funkciókat már a kormány látja el.

⁹² A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (2)–(3) bekezdés.

⁹³ A m. kir. honvédség felső vezetésének átszervezése következtében szükséges rendelkezésekről szóló 1940. évi IX. törvény, 3. §.

⁹⁴ Farkas Ádám: Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai, In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 26. o.

⁹⁵ Vargyai Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén, Jogtudományi Közlöny, 1979/11. szám, 761. o.

⁹⁶ Ezt támasztják alá az alábbi munkák: Szakály Sándor: Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től), Hadtörténelmi Közlemények, 1985/3. szám, 696. o.; Vargyai: i. m. (1979), 760–761. o.; Juhász Gyula: A második bécsi döntés, Külpolitika – A Magyar Külügyi Intézet elméleti-politikai folyóirata, 1987/5. szám, 151. o.

országmozgósítási kormánybiztosnak a működésére irányelvet adott ki. E szervek felügyeletét a LHT elnöke fenntartotta magának, gyakorlatban a LHT vezértitkársága látta el a feladatot.⁹⁷

Tehát magát az LHT-t sok tekintetben egy katonatagokkal kiszélesített kormánynak tekinthetjük, mindamellett is, hogy a honvédelmi törvény rögzítette, hogy a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvény felelősségi rendszerét az LHT felállítása és feladatellátása nem érinti. Lényeges kérdés ez, hiszen a honvédelmi törvénybe rögzített kivételes hatalom gyakorlására a kormány volt feljogosítva, vagyis ennél fogva egyértelműen nem kapott semmilyen funkciót az abban rögzítettek végrehajtására az LHT, mindemellett viszont a legjelentősebb kérdések meghozatalára mindenképpen ráhatással és ráhatással bírt. Fentiekből adódóan az LHT nem a kivételes hatalommal felhatalmazott szerv volt – hiszen az a honvédelmi törvény szerint maga a kormány –, sőt még nem is annak koordinálására létrehozott szerv (mint a Hadfelügyeleti Bizottság), hanem sokkal inkább a kormány védelmi döntés-előkészítő szerve. Ha azonosítani kívánnánk a jelenkori szervezetrendszerrel, akkor – osztva Farkas Ádám gondolatait⁹⁸ – sokkal inkább találunk párhuzamot a mai Nemzetbiztonsági Kabinet⁹⁹ és az LHT között, mintsem a rendkívüli állapot feljogosított szerve, a Honvédelmi Tanács és az LHT között.

4.3. A pártállam és kivételes hatalmi szerve: a Honvédelmi Tanács

A világháborút követően az LHT-nak előbb a személyi köre változott meg,¹⁰⁰ majd a jelentősége is megszűnt, hiszen funkcióit lényegében a kommunista párt államszervezetbe beépülő hivatalos és félhivatalos szervei vették át: 1946-ban a Katonai Bizottság (1949-ig), Farkas Mihály elnökletével, 1948-ban a Belügyi Bizottságát, utóbbi szinte rögtön ezután meg is szűnt. A Magyar Dolgozók Pártja keretében rövid időn belül létrehozták az Államvédelmi Bizottságot. A pártban végbemenő tisztogatások után, 1950 őszére három ember: Rákosi Mátyás, Farkas Mihály és Gerő Ernő kezében összpontosult minden hatalom. E hármas 1950 októberében létrehozta a Trojka néven elhírhedt Honvédelmi Bizottságot.¹⁰¹ Hatáskörét vizsgálva megállapítható, hogy a honvédelemmel és a nemzet biztonsággal kapcsolatos összes

⁹⁷ Vargyai: i. m. (1979), 760–761. o.

⁹⁸ Farkas Ádám 2018. május 28-án a Nemzeti Közszerződési Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán „A honvédelmi igazgatás rendszerének sajátosságai, különös tekintettel a védelmi igazgatással való kapcsolatára (2016/208/NKE-HHK)” című KÖFOP konferencián elhangzott „A történeti alapok és a kortárs biztonsági változások hatékony kezelésének találkozása a honvédelmi jog fejlesztésében” című előadásában vázolta fel a két szerv hasonlóságát.

⁹⁹ Nemzetbiztonsági Kabinetéről lásd bővebben Farkas Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól, Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2017/2. szám, 103–124. o.

¹⁰⁰ „A Tanács elnöke a miniszterelnök, tagjai a miniszterek, a honvédelmi politikai államtitkár és a honvédség főparancsnoka, illetve e parancsnok jogkörét gyakorló parancsnok.” Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 754/1945. M. E. számú rendelete az 1939. évi II. tc.-nek a Legfelső Honvédelmi Tanács szervezetéről szóló 3. §-a 2. és 3. bekezdésének módosításáról, In: Honvédségi Közlöny, 1945/6. szám, 45–46. o.

¹⁰¹ Germuska Pál: A Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Bizottság Magyarországon, 1952–1980 (http://www.nationaler-verteidigungsrat.de/downloads/germuska_ht_hb.pdf), 2011, 1–2. o.

lényegi kérdésben a végső döntés ide vezethető vissza.¹⁰² 1952 végén a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével létrehozták a Honvédelmi Tanácsot, vagyis a mai alaptörvényi szerv elődjét, amelynek jogállása sem államszervezetileg, sem párton belül nem volt tisztázva.¹⁰³

A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény nem tartalmazott rendelkezéseket a Honvédelmi Tanácsról, viszont annak érdekében, hogy az esetleges felhatalmazás legális lehessen, a törvény a következőképpen rendelkezett: a „...meghatározott rendkívüli intézkedéseket egyes államigazgatási területekre a Minisztertanács által felhatalmazott állami szerv vezetője vagy katonai egység parancsnoka is elrendelheti”.¹⁰⁴ Ennek megfelelően meg is történt a politikai akarat megfogalmazása 1961-ben MSZMP Politikai Bizottságának zárt ülésén, ahol úgy döntöttek, hogy háború esetén az ország vezetését a Honvédelmi Tanács látja el.¹⁰⁵ Mivel békeidős és háborús feladatokról is rendelkeztek, így 1962-ben a békeidős szervezet átnevezték Honvédelmi Bizottságra. A Honvédelmi Bizottságnak létrejöttek területi szervei, a megyei és fővárosi honvédelmi bizottságok. A Honvédelmi Tanács ügyrendjét 1964-ben határozták meg, ez szerint rendkívüli állapot kihirdetését követően a Honvédelmi Bizottság Honvédelmi Tanácssá alakult volna át, és az ország legfelső állami irányító szervévé alakult.¹⁰⁶

Az 1972-es nagy alkotmányos revízió során alkotmányos szervvé vált a Honvédelmi Tanács, ugyanis az Alkotmány 31. §-a úgy rendelkezett, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre”.¹⁰⁷ Ennek megfelelően az 1976-os honvédelmi törvény már rendezte a Honvédelmi Tanács kérdését is. A törvény kimondta, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély (a továbbiakban: háború) idején rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre...”.¹⁰⁸ A Honvédelmi Tanács fő feladata háború idején a honvédelem és a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának az irányítása.¹⁰⁹

Lényegében ez a szabályozás az 1989-es bársonyos forradalomig nem változott, akkor a jogállami átalakításoknak megfelelően kikerült a törvény szövegéből az Elnöki Tanács, és a kollektív államfői testület helyett, az új demokratikus állami berendezkedésnek megfelelően, a köztársasági elnök gyakorolta annak korábbi jogköreit.¹¹⁰ Az új szabályozás a Honvédelmi Tanács lényegi funkcióját nem változtatta meg, hiszen rendkívüli állapot idején továbbra is a

¹⁰² Germuska Pál: A Honvédelmi Bizottság („Trojka”) 1950–1952. évi jegyzőkönyvei, Hadtörténelmi Közlemények, 2013/2. szám, 615. o.

¹⁰³ Okváth Imre: A hadsereg irányítása Magyarországon 1945–1956, Hadtörténelmi Közlemények, 1994/2. szám, 87. o.

¹⁰⁴ A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény, 123. §. (2) bekezdés.

¹⁰⁵ Germuska: i. m. (2011) 4. o.

¹⁰⁶ Kiss Dávid: A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése, Honvédségi Szemle, 2017/1. szám, 129. o.

¹⁰⁷ Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény, 31. § (1) bekezdés, 1972. április 26-tól hatályos változata.

¹⁰⁸ A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 8. § (1) bekezdés b. pont.

¹⁰⁹ A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 9. § (1)–(4) bekezdés.

¹¹⁰ Az Alkotmányról szóló 1949. évi törvény, 19/B §., 1989. X. 23-tól hatályos állapot.

végrehajtó hatalom legfőbb szervévé vált. Olyan szervvé, amely jogalkotási jogosítványokkal rendelkezik.

Az Alaptörvény hatálybalépésével a szabályozásban alapvető változás nem történt. Az Alaptörvényben külön fejezetben szerepelnek a különleges jogrendi szabályok, azonban a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó szabályok lényegében nem változtak. E történeti tradíciókkal és jogállami hagyományokkal nem rendelkező pártállami szervet az AT9M vezeti ki a magyar alkotmányos struktúrából.

5. ÖSSZEGRÉS

A normál, vagy békeidő, illetve a különleges, válsaggal sújtott időszak közötti mezsgye egy mozgó határvonalat jelent, amelyek megállapítása a mindenkori társadalmi és biztonsági realitásokon nyugszik. A történelmi körülmények, az aktuálisan bekövetkező események egyértelműen befolyásolják a normál és különös közötti határmezsgyét, de legalább ennyire hatnak rá az adott állam társadalmi, morális és erkölcsi viszonyai, illetve kulturális és történelmi sajátosságai is. Emellett a határ eltolódása nemcsak azt jelenti, hogy egyes történelmi időszakokban máshol húzzuk meg a választvonalakat a normál, a különös és a kivételes között, hanem azt is, hogy egyes élethelyzetek beépülnek a tapasztalások révén a normál vagy a különös megoldási mechanizmusába. Önmagában már ezek is igazolják, hogy időközönként szükségszerű a különféle érintett jogintézmény felülvizsgálata, majd erre építkezve a tapasztalások átültetése a jogi szabályozásba és vele az állami és társadalmi működésbe.

A történelmi tapasztalások emellett mutatják azt is, hogy e határmódosítások, eszközparkok újrarajzolása során szükségszerű a korábbi korok tapasztalataira építeni, megvizsgálva az adott jogintézmények előnyeit, hiányosságait, egyes gyakorlati tapasztalásokat, akár beültetve a békeidős szabályozásba, hogy az eskalációt elkerüljük hasonló helyzetekben. A történelemben egyfajta – legalább technikai jellegű – folyamatos fejlődés ezeddig egyértelműen jelen volt, így nehezen lenne mondható, hogy egy adott történelmi korszak – vizsgálatunk esetében az 1867 és 1944 közötti időszak és annak utóélete – jellemzőiben megisméltódni látszik. Az viszont nem ördögtől való, hogy az adott kor intézményi, fejlettségi sajátosságaihoz mérten vessük össze az akkori kor változásait és reakcióit a jelenünkkel. Ha így teszünk, akkor azt mondhatjuk, hogy az első tartósan polgári korszak társadalmi, gazdasági és technikai környezetének változása, majd ennek a biztonság tartalmára gyakorolt hatása hasonlóan dinamikusnak tekinthető, mint az elmúlt több mint három évtized változásai. A kihívások és fenyegetések jellegében is látható – távoli – hasonlóság, hiszen az államhatár rendjének kérdése, a háborús fenyegetés új szintre lépése, az ellenérdekelt befolyásoló tevékenységek élénkülése egy jelentősen változó társadalmi és technológiai közegben jellemző volt akkor, igaz más konkrétumokkal. Hasonlóság az is, hogy abban az időszakban is Magyarország egy elnyomó, az alkotmányosságot messze nem érvényesítő rendszerből lépett vissza a nemzeti alkotmányos működésbe és egyszerre kényszerült a saját állami és társadalmi működés kihívásaira reagálni és ennek részeként a védelmi rendszerét is korszerűsíteni. Persze eltérések is szép számmal azonosíthatók, azonban ezek figyelembevétele is fontos akkor,

amikor arra törekszünk, hogy a mai szabályozási és intézményi kihívások történelmi előzményeit megfelelően értékeljük nemzeti jogtörténetünk viszonylatában.

A történelmi előzményeket így szemlélve tapasztalati tényként lehet kezelni, hogy az újtípusú kihívások (éppen mikor mi számított újnak) megkövetelik a felkészülést, a koordinációt már a béke időszakában is. Ezt illusztrálta az első világháborús Honvédelmi Bizottmány és a Legfelső Honvédelmi Tanács is. Előbbi esetében, bár a rá vonatkozó szabályanyag már létezett, mégis a gyakorlata azt mutatta, szükséges lett volna, legalább időközönként lemodellezni a gyakorlati működését, jobban összezsírozni az egyes tagok által képviselt szakterületeket. Az LHT esetében – bár a trianoni békeszerződés okán sokáig rejtetten –, de ez a folyamatos működés megfigyelhető volt, amelyet a Győri Program kidolgozásában és gyors végrehajtásában tetten is érhattünk, az első honvédelmi törvénnyel – amely a kor katonai dominanciájú biztonságfelfogásában egyszerre volt honvédelmi és összkormányzati felkészülési törvény – pedig kiteljesedni láthattunk jogi értelemben.

Az AT9M és a Vbö. által megnyitott védelmi és biztonsági reform további alakulása kapcsán tehát érdemes a hasonlóságok miatt is figyelmet fordítani a történelmi előzményekre. Ezt azonban az is indokolja, hogy ma a reformot nem egy légüres térből, nem a „nulláról” kell megvalósítani, hanem egy olyan döntően 1989-ben kialakított intézményi keretrendszer megújításával, amely sok tekintetben – igaz inkább prima facie, mint materiális értelemben – épített az 1944-es német megszállás előtti mintázatokra. Akkor tehát, amikor a reform egyszerre tudja a védelmi és biztonsági szisztéma korszerűsítését és a nemzeti hagyományokhoz illeszkedő voltát erősíteni, megkerülhetetlen a történelmi előzmények mélyebb áttekintése, kutatása. Jelen tanulmány ehhez kívánt adalékokat nyújtani, felhívva egyúttal a figyelmet arra, hogy a jelenleg zajló védelmi és biztonsági reform keretei között megvan a lehetőség a megfontolt, mélyreható vizsgálódások talaján történő döntéselőkészítésre, mivel nem az 1989-es időszakhoz hasonló – gyors megoldásokért kiáltó – politikatörténeti pillanatban vagyunk. A reform tartalmi alakítása kapcsán tehát a döntéselőkészítőknél jelentős a felelősség, hogy megfelelően tudják szintetizálni a kezelendő kihívásokat és az azokkal kapcsolatos politikai és szakmai igényeket, a nemzetközi mintákat és tendenciákat, valamint a hazai történelmi előzményeket. Ehhez megfelelő munkafolyamatok, fórumok, szakértők és együttműködések kellene, amelyek nélkül azonban egy teljeskörűsre törekvő előkészítő tevékenység nehezen képzelhető el. Ehhez a tudományos kutatás is megfelelő támogatást tud nyújtani, persze sajátos – a napi gyakorlati, közigazgatási tevékenységtől jelentősen eltérő – mércék és modusok szerint.

FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM

- [1.] Angyal Pál: Háború és sajtószabadság, *Bűnügyi Szemle*, 1914/2. szám.
- [2.] Buza László: Az államjogi kivételes állapot. *Jogtudományi Közlöny*, 1915/36. szám.
- [3.] Christopher Clark: *Alvajárók – Hogyan menetelt Európa 1914-ben a háború felé*, Budapest, Park Könyvkiadó, 2015.
- [4.] Edvi Illés Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején. *Jogállam*, 1914/7-8. szám.
- [5.] Ember Győző: Honvédelmi Bizottmány. *Századok*, 1948/1–4. szám.
- [6.] Eric Hobsbawn: *A birodalmak kora (1875-1914)*, Budapest, Pannonica Kiadó, 2004.
- [7.] Erich Ludendorff: *Der totale Krieg*, München, Ludendorffs Verlag G.m.b., 1935.
- [8.] Fábry Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, *Magyar Katonai Szemle*, 1940/3. szám.
- [9.] Farkas Ádám – Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.
- [10.] Farkas Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon. 1867-1944*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.
- [11.] Farkas Ádám: A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya. *Iustum Aequum Salutare*, 2014/4. szám, 101-111.
- [12.] Farkas Ádám: A katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben. *Hadtudomány*, 2012/elektronikus szám.
- [13.] Farkas Ádám: A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig: Avagy gondolatok a kortárs biztonsági kihívásokról Carl Schmitt elméleti rendszerének alapul vételével, *MTA Law Working Papers*, 2015/34. szám.
- [14.] Farkas Ádám: Adalékok egy rendszerváltást követő politikai gesztus megítéléséhez. In Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013.
- [15.] Farkas Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/2. szám.
- [16.] Farkas Ádám: Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai, In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.
- [17.] Farkas Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. szám.
- [18.] Finkey Ferenc: Háborús büntetőjogunk és bűnügypolitikai feladataink a háború után, *Budapesti Szemle*, 1916, 167. kötet.
- [19.] Germuska Pál: A Honvédelmi Bizottság („Trojka”) 1950–1952. évi jegyzőkönyvei, *Hadtörténelmi Közlemények*, 2013/2. szám.
- [20.] Germuska Pál: *A Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Bizottság Magyarországon, 1952–1980* (http://www.nationaler-verteidigungsrat.de/downloads/germuska_ht_hb.pdf).
- [21.] Gosztonyi Gergely: „Agyamban kopasz cenzor ül”, avagy a politikai cenzúra története Magyarországon napjainkig. In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai (I–II. kötet)*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018.

- [22.] Gosztonyi Gergely: *Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig- A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.
- [23.] Juhász Gyula: A második bécsi döntés, Külpolitika – A Magyar Külügyi Intézet elméleti-politikai folyóirata, 1987/5. szám.
- [24.] Kádár Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám.
- [25.] Kelemen Roland – Dóra: Különleges jogrend és a háború hatása a filmművészetre az első világháború idején. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2021/4. szám.
- [26.] Kelemen Roland (szerk.): *Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában*. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2017.
- [27.] Kelemen Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.
- [28.] Kelemen Roland: A biztonsági környezet alakulása a hosszú 19. században. *Vélemények a Katonai Jog Világából* 2020/3. szám
- [29.] Kelemen Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja. *Parlament Szemle* 2016/1. szám.
- [30.] Kelemen Roland: A háromórás cenzúra és azt enyhíteni hivatott objektív és szubjektív sajtótilalom elhatárolása – sajtótilalmak az első világháború éveiben. In: Gergely András – Holló József – Jeszenszky Géza – Révész T. Mihály – Szeiler Erika (szerk.): *Magyarország 1918. Az Osztrák–Magyar Monarchia és a történelmi Magyarország utolsó éve*. Budapest, Ifjabb Gróf Andrássy Gyula Alapítvány, 2020.
- [31.] Kelemen Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács – Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.). *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/1. szám.
- [32.] Kelemen Roland: A katonai bíróságok hatásköréről szóló 1868-as törvényjavaslat előzményei és képviselőházi vitája – Korkép vagy kórkép? Egy elvetett törvényjavaslat margójára. In: Dernóczy-Polyák Adrienn (szerk.): *Kutatási jelentés 4*, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2020.
- [33.] Kelemen Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949: Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.
- [34.] Kelemen Roland: A kettős forradalom hatása a 19. század eleji geopolitikai viszonyokra: Avagy a polgári jogállam születése. In: Keserű Barna (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2017*. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2017.
- [35.] Kelemen Roland: A kivételes hatalom kontinentális modelljének eredeti rendszerei - A német és az osztrák kivételes hatalmi struktúra kialakulása és fejlődése az első világháborúig. *Honvédségi Szemle* 2021/3. szám.
- [36.] Kelemen Roland: Az Amerikai Egyesült Államok kivételes hatalmi rendszerének fejlődése a hosszú 19. században. *Iustum Aequum Salutare* 2020/3. szám.
- [37.] Kelemen Roland: Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig. *Jog Állam Politika* 2020/2. szám.
- [38.] Kelemen Roland: Sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. *In medias res*, 2020/2. szám, 280–307. o.
- [39.] Kelemen Roland: Út a nemzeti jogalkotásig, avagy a jogállami kivételes hatalmi törvény megalkotásának több évtizedes története. In: Margittay-Mészáros Árpád (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére – Viginti quinque anni in ministerio*

- universitatis et iurisprudentiae, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021.
- [40.] Kiss Dávid: A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése, *Honvédségi Szemle*, 2017/1. szám.
- [41.] Kossuth Lajos összes munkái XIII. kötet, BARTA István (szerk.): *Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet, Kossuth Lajos 1848/49-ben – III. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén*. Budapest, Akadémia Kiadó, 1957.
- [42.] Lehotay Veronika: A jogszűkítés útján: A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai különös tekintettel Borsod vármegyére. Miskolc, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár, 2020.
- [43.] Lehotay Veronika: Közjogi korlátozások Magyarországon a Horthy-korszak második felében. *Miskolci Jogi Szemle* 2011/2. szám.
- [44.] M. Kondor Viktória: Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra, *Magyar Könyvszemle*, 1975/1. szám.
- [45.] Mezey Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom” (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In: Mezey Barna – Vörös Imre (szerk.): *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténészek 1848-ról*. Budapest, Logod Bt., 2001.
- [46.] Mezey Barna: Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi 63. törvénycikk, In: KONYA Péter (szerk.): *Prvá Svetová Vojna V Karpatoch – Első világháború a Kárpátokban*, Presov, Prešov University, 2016.
- [47.] Nagy Szabolcs: Az 1916-os erdélyi betörés egyes hatásai a háromszéki nemzetiségi együttélésre, *Belvedere Meridionale*, 2017/3. szám.
- [48.] Nagy Szabolcs: Magyarország az 1918–1922 közötti legitimációs válságok időszakában. In: Kelemen Roland (szerk.): *Sajtójogi források a kivételes hatalom árnyékában: A magyar sajtójog a hatalmi/legitimációs kivételes állaptok időszakában (1918-1922)*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.
- [49.] Nagy Szabolcs: Nánási László: A jogrend szolgálatában. Váry Albert élete és működése (1875–1953). *Jog Állam Politika* 2019/1. szám.
- [50.] Okvách Imre: A hadsereg irányítása Magyarországon 1945–1956, *Hadtörténelmi Közlemények*, 1994/2. szám.
- [51.] Olechowski, Thomas: *Die Entwicklung des Pressrechts in Österreich bis 1918 – Ein Beitrag zur österreichischen Medienrechtsgeschichte*, Bécs, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2004.
- [52.] Pétervári Máté: A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezség bevezetése Magyarországon, In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szküllá és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.
- [53.] Pétervári Máté: A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeljárásokra, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/2. szám.
- [54.] Pétervári, Máté: Changes in the Hungarian Insolvency Law in the Interwar Period, *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 2022/2. szám.
- [55.] Pollmann Ferenc: A szarajevói merénylet – kiradírozva: Váltóállítás a történelem nagy rendező pályaudvarán. *Rubicon* 2018/10. szám.

- [56.] Pölöskei Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, *Jogtudományi Közöny*, 1969/2-3. szám.
- [57.] Révész T. Mihály: A sajtójog metamorfózisa az első világháború esztendeiben Magyarországon. *Jogtörténeti Szemle*, 2015/4. szám.
- [58.] Scheer, Tamara: Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010.
- [59.] Spáczay Hedvig: A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korban III.: 1941–1945., *Levéltári Szemle*, 1974/1. szám.
- [60.] Szakály Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, *Honvédségi Szemle*, 1991/2. szám.
- [61.] Szakály Sándor: Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től), *Hadtörténelmi Közlemények*, 1985/3. szám.
- [62.] Szakály Sándor: *Trianon, Honvédség, Háború, Sport*. Budapest, Kárpátia Stúdió, 2013.
- [63.] Szente Zoltán: Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról. *Századok*, 2016/6. szám.
- [64.] Szépvölgyi Enikő: A hadigondozás jogi szabályozásának áttekintése a polgári korban az 1933. évi VII. törvénycikkkel bezárólag. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/2. szám.
- [65.] Szépvölgyi Enikő: A hadirokkantak és más hadigondozottak ellátásáról szóló törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2021/4. szám.
- [66.] Szeremlei Samu: *A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékul Magyarország ujabbkori történetéhez*. Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd.
- [67.] Szijj Jolán (szerk.): *Magyarország az első világháborúban*, Budapest, Petit Real Könyvkiadó, 2000, 225. o.
- [68.] Takó Dalma: A trianoni békeszerződés katonai rendelkezései. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/2. szám.
- [69.] Tomcsányi Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943.
- [70.] Tóth Árpád: *A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháború idején Magyarországon*. Acta Juridica et Politica, Tomus LX., Szeged, 2002.
- [71.] Tóth Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica Et Politica, Tomus L., Fasc 13., 1996.
- [72.] Tóth Árpád: *A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig*. Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus XXIX., Fasciculus 5, 1982.
- [73.] Urbán Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége. *Századok*, 2002/4. szám.
- [74.] Vargyai Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén, *Jogtudományi Közöny*, 1979/11. szám.