

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2022/5.

KELEMEN ROLAND

*A magyar kivételes hatalmi struktúra kialakulása –
út az 1848/49-es vészmegoldásoktól az első jogállami kivételes
hatalmi törvény rendszeréig*



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.

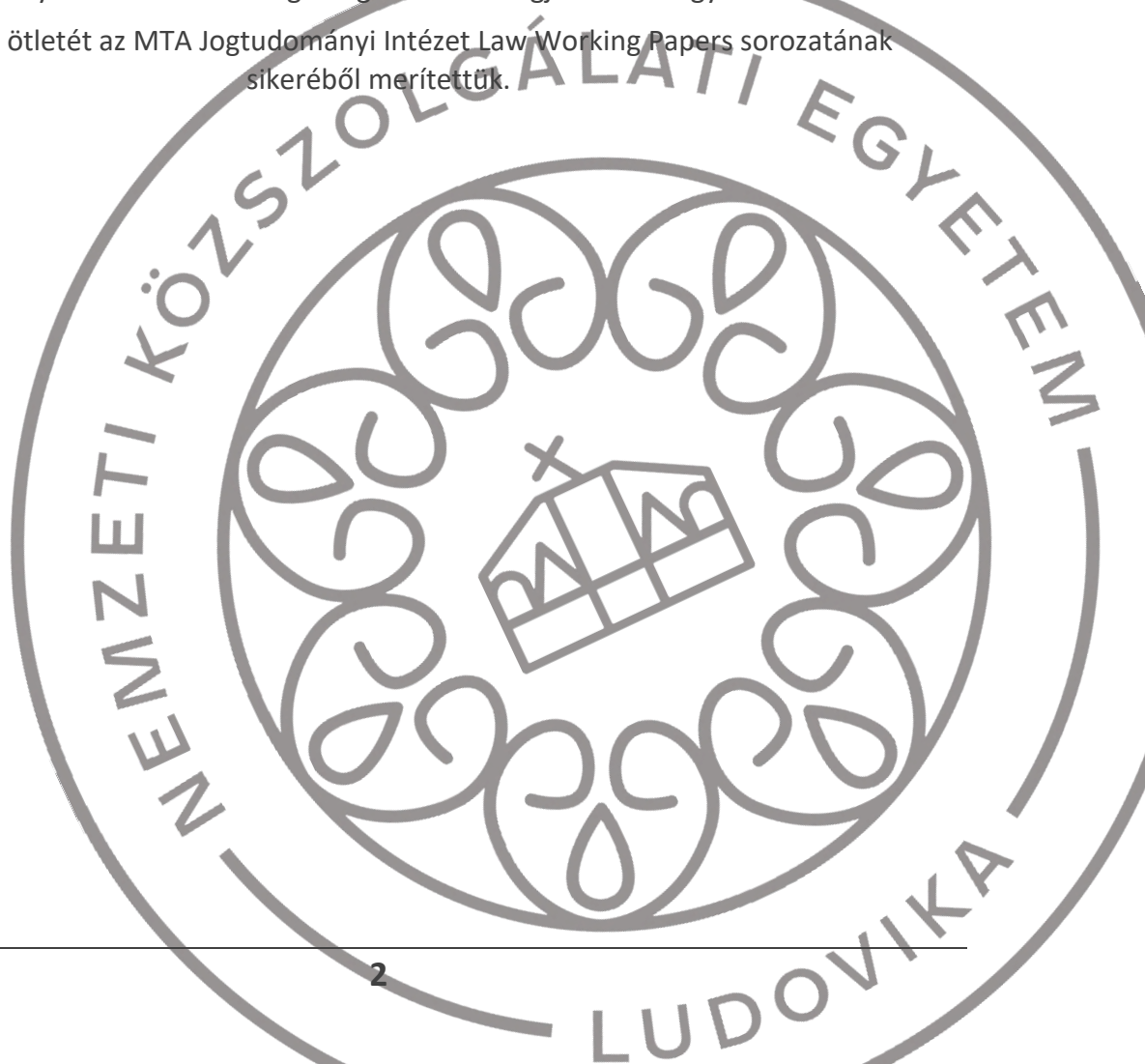
A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, 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 megjelölni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyék, 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 2022/5.

Szerző(k):

Kelemen Roland PhD

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

ISSN 2786-2283

A kézirat lezárva: 2022. március 23.

Elérhetőség:

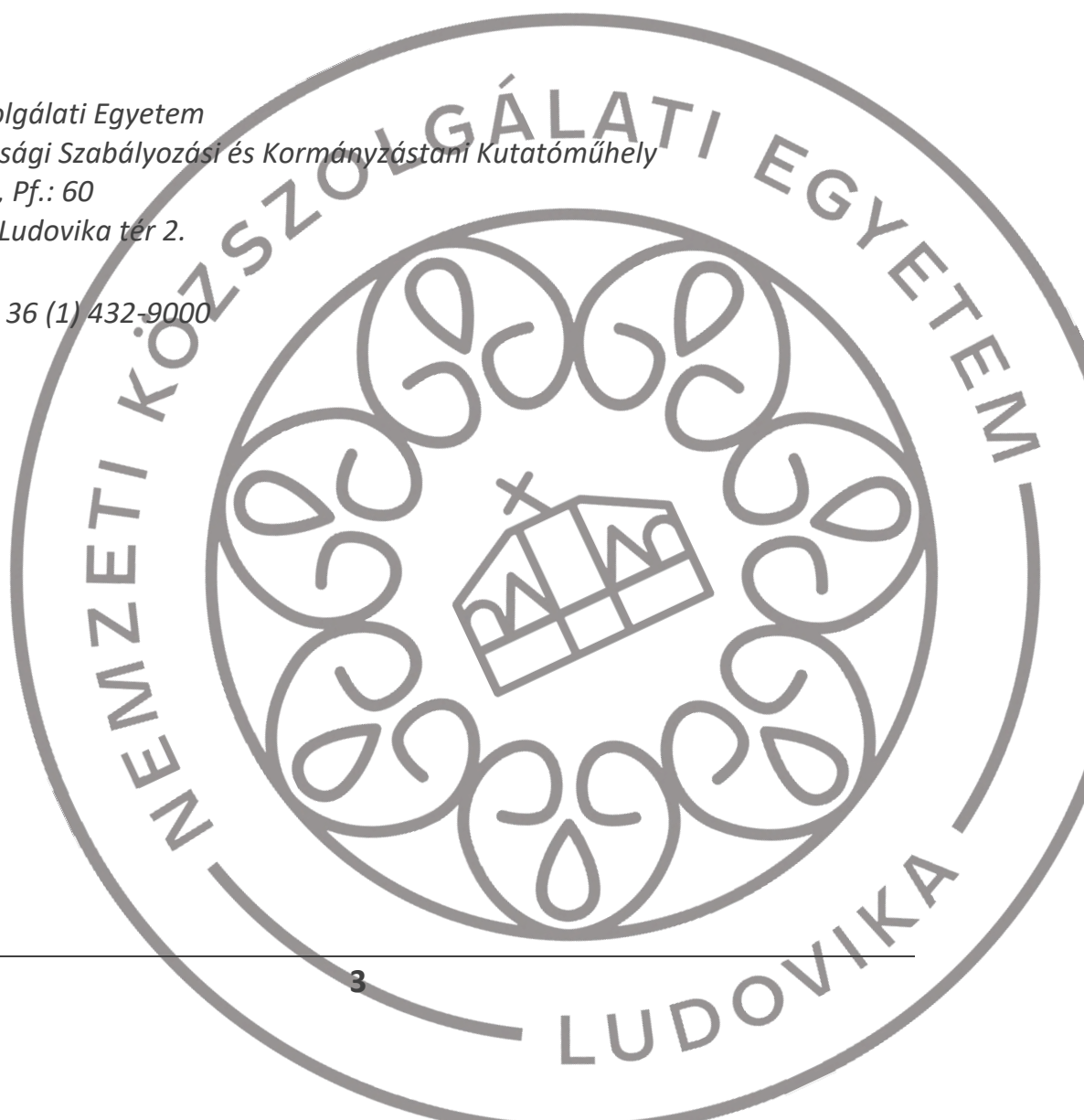
Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



A MAGYAR KIVÉTELES HATALMI STRUKTÚRA KIALAKULÁSA – ÚT AZ 1848/49-ES VÉSZMEGOLDÁSOKTÓL AZ ELSŐ JOGÁLLAMI KIVÉTELES HATALMI TÖRVÉNY RENDSZERÉIG

A kivételes hatalom külföldi modelljeinek kialakulása és korai fejlődése jól mutatja,² hogy koherens, egynemű alkotmányos kivételes szabályrendszerrel nem beszélhetünk, arra mindig rányomja a bélyegét az adott állam társadalmi, történeti fejlődése és adekvát módon az alkotmány- és jogtörténeti tradíciói is. Így a 19. században kialakult, mondhatni eredeti modellek csupán mintaértékűek, azok egy az egyben való átültethetőségére csekély esély van. Azonban mindegyik vizsgálata számos elméleti és gyakorlati tapasztalatot eredményez, amelyek a saját rendszer kialakítása, korrigálása, javítása során hasznos útjelzőként szolgálhatnak.

Az ezirányú első magyar jogalkotási kísérlet Deák Ferenc nevéhez köthető, aki 1848 nyarán készítette el a törvényhozás felhívására az első ostromállapotú típusú törvényjavaslatot, azonban végül arról a diéta nem szavazott. Ebben az időszakban a kivételes feloldását egy huszárvágással próbálták megoldani, amikor létrehozták a honvédelmi bizottmányt és mint országgyűlési bizottságot felhatalmazták végrehajtói jogosítványokkal.

Ezt követően hosszú évekig kellett várni az első tényleges nemzeti jogalkotási termékre, amely 1912-ben készült el. A háború előtti években a magyar jogalkotó számos nemzetközi mintát megismerhetett, sőt többnek a működéséről gyakorlati tapasztalatokkal is bírhatott. Érdemes tehát a vizsgálat tárgyává tenni a törvény elemzése során, hogy a korábbi fejezetekben felvázolt eredeti modellekből a magyar szabályozás miket emelt át, s mellettük mely megoldások mondhatóak sajátosan magyarnak. Az angol példából kiindulva viszont érdemes megnézni azt is, hogy a szintén történeti alkotmány keretei között létező Magyar Királyságban, a felhatalmazást adó jogalkotást megelőzően milyen eszközpark állt a végrehajtó hatalom rendelkezésére egy-egy külső vagy belső veszély elhárítása érdekében. Nem vesztve szem elől azt a tényt sem, hogy a belső felhatalmazás alkotmányos kiszakadása a hétköznapi szabályanyagból kizárólag a két világháború között indult meg Nyugat-Európában, így annak ekkor hazánkban is inkább a karhatalmi felhatalmazások feleltethetőek meg.

Jelen tanulmányban a magyar jogállami szabályozás kezdeteit tekintem át 1848-tól.³ Az igazán jellegadó szabályozás, szabályozási kísérletek a kiegyezéstől figyelhetők meg, így ezen tanulmány gerincét is ezek adják egészen az első világháború végéig. Ennek során az egyik alfejezet mutatja be a keretszabályozás nélküli időszak felhatalmazási szabályanyagát. A másik a nemzeti jogalkotás előtti időszak törvényjavaslatait. A harmadik az első különleges jogrendi

¹ Kelemen Roland PhD, a Nemzeti Közszerzői Egyetem tudományos segédmunkatársa, a Győri Széchenyi Egyetem tanársegédje

² Lásd: KELEMEN Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. 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, 43-79. o.

³ Ezt megelőző időszak előintézményeit lásd bővebben: MEZEY Barna: A kivételes hatalom jogi természete. *Jogtörténeti Szemle*, 2015/4. szám, 25-34. o.

törvényünk megszületését, korabeli kritikáját és rendszerét. A tanulmány célja, hogy bemutassa a jogállami magyar kivételes hatalom születését, annak az eredeti modellekhez viszonyított jellemzőit. Ez pedig, azáltal, hogy az eredeti modellekhez képes, azok ismeretében megalkotott nemzeti jogalkotást vizsgálunk közelebb visz minket a kivételes hatalom fogalmi jellemzőihez, jellemvonásaihoz.

1. A Honvédelmi Bizottmány – mint „kormány pótló” országgyűlési bizottság

Jellasics horvát bán 1848. április 19-én kimondta Horvátország elszakadását a Magyar Királyságtól és kijelentette, hogy ezt fegyverrel is megvédi, emellett rögzítette hűségét a Habsburg-dinasztiához. „A délvidéken lakó szerbek hasonlóképp nagy zajjal mondták ki, hogy sorsukat el akarják választani a magyarokétól, az országból egy jó darab részt... kiharítottak magoknak >>Vajdaság<< cím alatt s ősi módra vajdát és pátriárkát választottak.”⁴ A szászok tiltakoztak az unió ellen és nem ismerték el a magyar kormány fennhatóságát, emellett megtagadták az újoncállítást és folyamatosan lázították a románokat a többségi magyarsággal szemben.⁵

Ezen események hatására az Országgyűlés július 29-én felhívta a kormányt, hogy készítsen törvényjavaslatot ostromállapot témakörében, ugyanis, ahogy az egyik képviselő hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés >>midőn az alvidékről érkező hírek minden hazafi keblében aggodalmat keltenek; midőn a pártütő bánt, Jellachichot, Bécsben fáklyás zenével tisztelik meg: akkor a lázadás és különösen a reactionális mozgás elnyomására az egész országban ki akarja a martialis törvényt hirdettetni és alkalmazását a minisztériumra bízni<<⁶. Ennek megfelelően – és rendkívüli gyorsasággal – július 31-én Deák Ferenc a ház elé terjesztette a Vésztörvény lázadás esetére elnevezésű törvényjavaslatát, amely két fejezetben tárgyalta a vészidőszaki felhatalmazásokat, az első nagyobb fejezet az ostromállapotról szólt, míg a második az ostromállapotban rögtönítélő bíróságokról.

A kormány nem kívánt ilyen széles körű felhatalmazást, Deák úgy fogalmazott a törvény előterjesztése során, hogy >>én nehéz szívvel teszem e lépést, mert az ilyen törvény diktatori hatalmat ad, ez pedig alkotmányos országban kényes hatalom..., újra figyelmeztetem a házat, hogy mi nem kértük e nagy hatalmat.<<⁷ A tervezetből így nem született törvény, a kormány – főként Deák és Szemere – szívesebben vette volna, ha az ostromállapot és a statárium gyakorlásának terheit a hadsereg viseli, azonban így sem magának, sem annak nem jutott törvény által szentesített felhatalmazás. „Bármint volt is azonban, az mindenesetre tény, hogy a javaslat plénumbeli tárgyalása ekkor még elmaradt, és csak jóval később, Debrecenben került az annak II. fejezetében szabályozott vészbíróságok problémája újra a törvényhozás elé.”⁸ A Honvédelmi Bizottmány által előterjesztett ún. vésztörvényt 1849. február 13-án fogadta el a képviselőház.

A vészidőszakok kezelésére felhatalmazás nélküli minisztérium 1848 augusztusának végén megpróbálta elsimítani a magyar és az osztrák kormány közötti nézeteltéréseket, azonban az

⁴ SZEREMLEI Samu: *A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékul Magyarország ujabbkori történetéhez.* Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd, 1867, 8-9. o.

⁵ SZEREMLEI: i. m. 7-11. o.

⁶ TÓTH Árpád: *A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig.* Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus XXIX., Fasciculus 5, 1982, 9. o.

⁷ TÓTH: i. m. (1982) 12. o.

⁸ TÓTH: i. m. (1982) 12. o.

osztrák kamarilla válasza Jellasicsnak a horvát báni méltóságba történő provokatív visszahelyezése volt. A magyar kabinet jelentős része ennek hatására a lemondás mellett döntött. Szeptember 11-én Batthyány Lajos miniszterelnök is követte ezt a példát és bejelentette lemondását, azonban továbbra is reménykedett annak lehetőségében, hogy sikerül kiépíteni az alkotmányos monarchia intézményeit és ebben partner lesz a Habsburg dinasztia is. István nádor bizalmával kitűntetve ismét megkezdhetette a kormányalakítását.

Kossuth viszont már úgy vélte, hogy „vagy végének kell szakadni tüstént ezen állapotnak, vagy pedig a nemzet kénytelen lesz ideiglenesen olly végrehajtó hatalomról gondoskodni, amely végrehajtó hatalom ne legyen kénytelen a maga eljárásának eszközeit a törvényből, hanem a haza veszélyéből meríteni. A ministerium, a mely így meg van kötve, mint ez, nem mentheti meg a hazát.”⁹ Ennek megfelelően Kossuth szeptember 15-én javaslatot tett egyfajta olyan bizottság felállítására, amely közvetítő funkciót lát el hadügyi kérdésekben a miniszterelnök és a törvényhozás között. Batthyány tiltakozását fejezte ki. Eredményeként a képviselőház elhalasztotta a tábori biztosok kiküldését, a hattagú választmány összetételének meghatározását pedig elnapolta.¹⁰ Végül a bizottmány tagjait szeptember 21-én választották meg, tagjai voltak Kossuth Lajos, Nyáry Pál, Madarász László, Pálffy János, Patay József és Zsembery Imre. Másnap Kossuth kezdeményezte, hogy az egyedül maradt miniszterelnök mellé a ház küldjön egy „comitét”, amely segíti annak munkáját. „Az alig leplezetten a Honvédelmi Bizottmányt a miniszterelnök mellé delegálni kívánó szándék ismét csak meghiúsult. Ekkor még nem érkezett el az idő a Honvédelmi Bizottmány és a végrehajtó hatalom összekapcsolására.”¹¹ A felsőház szeptember 25-én követve a képviselőház példáját szintén létrehozott egy bizottságot három taggal (Perényi Zsigmond, Pázmándy Dénes, Eszterházy Mihály) és megegyező feladatokkal.

Kossuth reálisan látta, hogy „olyan szövet kellett teremtenie, amely a kormányt kezébe tudja venni, ha az uralkodó és a nemzet között szakításra kerül a sor. Ezt a szövet sikerült is még Batthyány kudarca előtt életrehívnia, úgyhogy amikor a megbízott miniszterelnök véglegesen lemondott, a kormány fennakadás, sőt zökkenő nélkül ment át az új kezekbe.”¹² Szeptember 25-én ugyanis 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.¹³ Szeptember 26-án pedig Majláth Györgyöt helytartónak nevezte ki. Mindkettő érvényességéhez szükség lett volna a miniszterelnök ellenjegyzésére.

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

⁹ 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 Kézíkönyvtár, letöltve: 2020.05.30.)

¹⁰ 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, 220-221. o.

¹¹ MEZEY: i. m. (2001) 221. o.

¹² EMBER Győző: Honvédelmi Bizottmány. *Századok*, 1948/1-4. szám, 151. o.

¹³ URBÁN Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége. *Századok*, 2002/4. szám, 742. o.

meggyőzte a házat, hogy a határozat végrehajtásával Batthyány távollétében a Honvédelmi Bizottmányt bízta meg. „Ezzel a megbízással a honvédelmi bizottmány – egyelőre még a felsőházi tagok nélkül – tájékozódó és tájékoztató szervből végrehajtó hatalmat gyakorló orgánummá alakult át.”¹⁴ Másnap (szeptember 28-án) a képviselőház határozatban mondta ki, hogy „választmánynak három jelenlevő tagjait a ház addig megbízta a rendnek és csendnek fenntartására, és minden oly intézkedéseknek sikeres megtételére, melyeket jelenleg az ország állapota megkíván.”¹⁵ 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 „kormányrá vált a Bizottmány.”¹⁶

Szeptember 29-én a képviselőház határozatban utasította az államtitkárokat, hogy csatlakozzanak a Bizottmányhoz. „Ezt jelentette, hogy az államtitkárok, akik a miniszterek lemondása óta a szakminisztériumokat ténylegesen vezették, tagjai lettek a honvédelmi bizottmánynak. Másrészt pedig azt eredményezte, hogy a honvédelmi bizottmány az államtitkárokon keresztül közvetlen kapcsolatba került a minisztériumokkal, befolyást gyakorolhatott rájuk.”¹⁷ 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. Október 3-én pedig tagság tekintetében érte el végleges létszámát, hiszen a felsőházi tagok is kiegészültek 2 új taggal Jósika Miklóssal és Somsich Pongráccal. Utóbbi nem vállalta a feladatot, így a Honvédelmi Bizottmány 12 fő taggal és az államtitkárokkal folytatta tevékenységét.

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 oly formán történjék, hogy a kormányzó bizottmány kinek kinek a végrehajtás körébeni teendőit maga jelölje ki.”¹⁸

Emellett Kossuth Lajost a Honvédelmi Bizottmány elnökének választották, továbbá szabad kezet kapott arra nézve, hogy működési elveit és egyes tagok feladatait maga határozza meg. „Ez a határozat azt jelentette, hogy a minisztérium örökébe a bizottmány lépett, ugyanolyan hatáskörrel, mint amilyen a minisztérium rendelkezett, de jóval nagyobb önállósággal és így hatalommal, mert míg a minisztérium az országgyűlésen kívül a királytól és helytartójától is függött, addig a bizottmány csak az országgyűlésnek tartozott felelősséggel. Ez a felelősség csak formaszerű volt, a gyakorlatban a ház a bizottmány intézkedéseit csak tudomásul vette és helyeselte.”¹⁹

¹⁴ EMBER: i. m. 155. o.

¹⁵ Budapest, 1848 szeptember 28. A képviselőház a miniszterelnök távollétének idejére kiterjeszti a Honvédelmi Bizottmány hatáskörét, In: Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet.

¹⁶ MEZEY: i. m. (2001) 222. o.

¹⁷ EMBER: i. m. 156-157. o.

¹⁸ Budapest, 1848 október 8. Kossuth felszólalásai a képviselőházban az Országos Honvédelmi Bizottmány hatáskörének kibővítése körüli vitában, In: Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet.

¹⁹ EMBER: i. m. 158. o.

A minisztériumokat az államtitkárok révén becsatornázták tehát a Bizottmányba, hatáskörük közül az országos fontosságú ügyek mind a Bizottmány elé kellett terjeszteni, így nyilvánvalóan az apparátus egy részét is át kellett mozgatni a miniszterelnöki irodából lett honvédelmi bizottmányi irodába. A testületi, kollegiális jellegű ügyvitel, azonban a gyakorlatban lassú és körülményes volt. Ezért Kossuth novemberben átszervezte a struktúrát és élt a tagok teendőinek meghatározásával, és egy-egy bizottmányi taghoz meghatározott feladatot rendelt (például Szemere Bertalan igazságszolgáltatással kapcsolatos ügyek). Újra szervezte a munkarendet is, a Bizottmányt mentesítette az adminisztratív jellegű ügyek intézésétől, azokat a szakminisztériumoknak kellett ellátni, amelyek irányítását a Bizottmány egy-egy tagja látta el, viszont ezzel megszűnt a korábbi kettősség, így az állomány visszakerült az eredeti helyére.

A Bizottmány az átszervezésekkel hasonlóbb lett a kormányhoz, eltérés, hogy nem volt önálló miniszteri felelősség, tagok függtek az elnöktől, aki minden beadványról maga, vagy az elnöki iroda vezetője Stuller Ferenc által megállapította, hogy elnöki ügye-e vagy sem az ügydarab, így a politikailag kényes ügyeket Kossuth magánál tartott. „Voltaképpen Kossuth maga kormányozta az országot a szabadságharc kezdetétől egészen annak végéig”^{20,21}

Fontos rögzíteni, hogy a Honvédelmi Bizottmány nem, mint kormányhatóság 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”²²

Eme hatalomgyakorlási metódus sokkal inkább jellemző volt az abszolutista berendezkedésre, vagy például a Kossuth által is felhívott forradalmi (jakobinus) diktatúrára²³, ez természetszerűen abból adódott, „hogy az állami erőszakszervek szervesen kötődnek a mindenkori – politikai döntéseket meghozó – hatalmi konstellációkhoz, és számos történelmi változásban a leváltott rendszer gyakorlatát örökölték át, csak más előjellel az új rend parancsára.”²⁴ Viszont ez nemcsak az erőszak szervek sajátja, hanem a legitimációs jellegű kivételes állapotok önmagukat legitimáló rezsimeinek is.

A Honvédelmi Bizottmány, tehát összességében egy szinte teljhatalommal felruházott országgyűlési bizottság volt, amely a kollegialitás elve mentén szerveződött, de az elnöki hatáskörök okán valójában egyszemélyi – szinte omnipotens – vezetés alatt álló forradalmi

²⁰ Április 14-től a végrehajtó hatalmat, mint kormányzó elnök gyakorolta.

²¹ EMBER: i. m 165. o.

²² MEZEY: i. m. (2001) 226-227. o.

²³ TÓTH: i. m. (1982) 13. o.

²⁴ FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016, 16. o.

diktatúra szabályai szerint működő intézmény volt, amely magán viselte a kivételes hatalom kezdetleges szabályozóinak valamennyi hiányosságát²⁵

2. A végrehajtói jogkör tágítása különleges és kivételes helyzetekben a dualizmus időszakában

A kiegyezést követően még a vajúdas óráit pihelve, de már megjelent az igény az állam önvédelmi hatékonyságának növelésére vészidőszakok idejére. A katonai védelem terén a véderőtörvény vitája során Deák Ferenc úgy fogalmazott, hogy „Az állam első és legfontosabb feladata megvédeni az országot kül- és belellenség ellen. A végrehajtó hatalom köteles őrködni a haza biztonsága fölött, az alkotmányos törvényhozás pedig tartozik gondoskodni arról, hogy a kormány minden időben s minden eshetőségek ellen elegendő s a célnak teljesen megfelelő védelmi eszközök felett rendelkezeshessék a haza védelmére.”²⁶ Ennek ellenére az „ostromállapot” szabályozása elmaradt, amire közel 50 évet kellett várni.²⁷

A kor gyakorlatát követve a védelmi alkotmány tartalmazott olyan szabályokat, amelyek a végrehajtó hatalom mozgásterét bővítették belső és külső támadás esetén. Ennek határait azonban átfogó törvény nem rendezte, így azok többségében meglehetősen széles értelmezési lehetőséget biztosítottak a feljogosítottak számára. Láttuk, hogy ez nem példa nélküli, hiszen Angliában a Riot Act is tág értelmezési teret engedett, és ezt csak kis mértékben ellensúlyozta az igazságszolgáltatás által nyújtott korrekciós jogkör. Haderő esetében utóbbi nálunk lényegében elmaradt, így alkotmányos ellensúlyt a felelős minisztériumi rendszer eredményezhetett volna. A véderőről szóló 1868. évi XL. törvény úgy fogalmazott, hogy „A hadsereg és hadi tengerészet hivatása Ő Felsége összes birodalma mindkét állama területének küllellenségek elleni megvédeése és a belrend és biztosság fenntartása.”²⁸ Ezzel „a jogalkotó egyértelműen állást foglalt, hogy „speciális szabályozás mellett, de meg kell tartani annak a lehetőségét, hogy a fenyegető veszélyek elhárítására az állami erőszak szerveket a legszélesebb körben, a hatékonyság maximalizálásával használhassák fel...”²⁹ Míg a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk felhatalmazást biztosított – ha nem is túl széles körben, de kellően ködösen fogalmazva – a honvédelmi miniszternek arra, hogy jogosult „mindazon intézkedésekre, melyek a honvéderőnek gyors kiállítására és harcképességnek állandó fenntartására megkívántatnak”,³⁰ továbbá „ha a fővezérség az országnak csatatérre leendő előkészítését követelné, ez iránti közreműködésre”.³¹ Az ilyen jellegű karhatalmi fellépésre akkor kerülhetett sor, ha a rendőrség vagy csendőrség nem volt képes a kialakult helyzet orvoslására. A karhatalom kifejezés használata ebben a korban így kifejezetten a fegyveres erő törvényesség vagy közrend helyreállítása érdekében való igénybevételét jelentette. Emellett viszont csendőri karhatalomról szintén beszélhettünk, amely viszont teljes

²⁵ Lásd például a francia forradalmi ostromállapot hiányosságait: SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban – Az állandósult kivételesség, *Iustum, Aequum, Salutare*, 2017/4. szám, 180-181. o.

²⁶ Deák Ferenc képviselőházi beszéde a véderőről szóló törvényjavaslat vitájában, In: DEÁK Ágnes (szerk.): *Deák Ferenc – Válogatott politikai írások és beszédek II. kötet*, Budapest, Osiris, 2001, 523. o.

²⁷ Törvényjavaslatok készültek, azonban azok többsége még a házig sem jutott el. Ezeket röviden a következő fejezetben mutatom be.

²⁸ A véderőről szóló 1968. évi XL. törvény 7. §.

²⁹ FARKAS Ádám: Szemléletváltás védelmi aspektusban! *Pázmány Law Papers*, 2015/18. szám, 10-11. o.

³⁰ A honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk 25. § 3. bekezdés i) pont.

³¹ A honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk 25. § 3. bekezdés k) pont.

jelentéstartamának szűkebb szegmensében jelentette a csapaterő jelentősebb erőhatalmat igénybe vevő alkalmazását.³²

A sajtószabadság egyfajta sajátos korlátozása alakult ki a sajtójog területén a kiegyezést követő években, ugyanis a minisztertanács berkeiben formálódott azon gyakorlat, hogy a magyar állammal szembeni ellenséges hangú külföldi lapok postai szállítási jogát megvonták a Magyar Szent Korona országainak területére.³³ Az 1848-as Szemere sajtótörvény ugyanis nem rendelkezett a külföldi lapokkal kapcsolatos rendészeti lehetőségekről. A meglévő lehetséges szankciók nem voltak alkalmazhatóak (pl. letiltás, sajtóvétség szankcionálása), a diplomáciai út járhatósága pedig meglehetősen kétséges volt, viszont a sajtóorgánumok postai szállítási jogára vonatkozó szabályokat nem rögzítették alkotmányos törvényekben.³⁴ Így mikor 1868 novemberében az Andrássy-kabinet válaszáért állt, hogy miként lépjen fel a Perseveranza című román lap ellen, amely folyamatosan ellenséges hangot ütött meg Magyarországgal szemben, a kereskedelemügyi miniszter javaslatára a minisztertanács e lap postaszállítási jogát megvonta, ezzel pedig a magyarországi terjesztését lehetetlenné tette.³⁵ Mivel a képviselőházban ezzel az eljárással szemben komolyabb fellépés nem történt, így a kormány és az azt követő számos kabinet bevett gyakorlatává vált az ilyen és hasonló hangvételi lapok postaszállítási jogának megvonása. Eme ügymenetet a dualizmus mindenkori kormányai a Monarchia fennállása során mindvégig gyakorolták, amely eredményeként több száz külföldi lap e jogát vonták el.

A katonai bűnvádi perrendtartás és az azt kiegészítő határozványok kivételes felhatalmazást tartalmaztak mozgósítás idejére, amikor is lehetőség volt a katonai igazságszolgáltatást kiterjeszteni polgári személyekre is „az állam hadi ereje ellen elkövetett bűntettek miatt...”³⁶ Ezen túlmenően a bírói felsőbbbségi joggal rendelkező parancsnokot ruházták fel több bíróságot megillető hatáskörrel.³⁷ A szóban forgó rendelkezések legsúlyosabb hiányossága,

³² Lásd bővebben: PARÁDI József: *A Magyar Királyi Csendőrség. Az első magyar polgári központosított, közbiztonsági őrtestület 1881-1945*, Budapest, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2012.; VEDŐ Attila: *A Magyar Királyi Csendőrség karhatalmi tevékenységének szabályozása a dualizmus idején*, In: PARÁDI József (szerk.): *Magyar-rendvédelem-történeti tanulmányok*, Budapest, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2015, 281-300. o.; VEDŐ Attila: *A Magyar Királyi Csendőrség karhatalmi fellépésének gyakorlata, Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Ordinis)*, 2014/39-40-41-42. szám, 143-154. o.

³³ Lásd bővebben: RÉVÉSZ T. Mihály: *A külföldi lapok magyarországi rendszete a dualizmus első éveiben*, In: MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2006, 467-480. o.

³⁴ RÉVÉSZ T. Mihály: *A sajtószabadság érvényesülése Magyarországon 1867-1875*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1986, 58. o.

³⁵ Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok - W szekció, W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek K27, 1868, 1868.11.12., 50. ülés. 1. napirendi pont, 3. o. A miniszteri értekezlet a határozat végrehajtásával a kereskedelmi minisztert bízta meg.

³⁶ Határozványok a katonai igazságszolgáltatásról mozgósítás esetére, Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda, 1903, 4. §.

³⁷ A bírói felsőbbbségi jog azon parancsnokok speciális jogosítványát jelentette, akik eredeti vagy delegált hatáskörben gyakorolhatták a büntetés és megkegyelmezés jogát. A bírói felsőbbbségi joggal rendelkező parancsnok óvó tekintete az eljárás teljes terénnumát lefedte, az eljárás megindításától az esetleges végrehajtásig. Szükség esetén bármely szakban érvényesíteni tudta akaratát, a „megfelelő” irányba terelhetette az eljárást. Lásd bővebben: KELEMEN Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949 – Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.

hogya a kötelezően alkalmazni rendelt³⁸ katonai bűnvádi perrendtartást a magyar országgyűlés soha nem fogadta el, az az osztrák perrendtartás magyar nyelvű fordítása volt, amely nyilvánvaló szervezeti eltéréseit rendeleti úton kívánták orvosolni³⁹

A kérdés bűjtatva és az eredeti céltól jelentősen eltérve megjelent a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikkben, amely 64-65. §-ai lehetőséget biztosítottak a végrehajtó hatalom számára, hogy a központi akaratot nem, vagy nem pontosan teljesítő, alispán vagy polgármester által vezetett hivatal apparátusával a főispán szükséges mértékig rendelkezhetett, és azokat a tisztségviselőket, akik utasításainak nem tettek eleget, felfüggeszthette és elmozdíthatta, végső soron pedig ezzel nyugdíjigényüktől megfoszthatta őket. E kivételes felhatalmazást a főispán a kabinet akaratának teljesüléséig gyakorolhatta.⁴⁰ Eme szabályozás rendkívüli mértékben sértette az önkormányzatisággal rendelkező törvényhatóságok alkotmányos jogait, ugyanis nem tett különbséget alkotmányos és alkotmányellenes végrehajtó akarat között, csupán egy huszárvágással eltávolította a vármegyék alkotmányos hatáskörét – amit Erekly István az egyik fő feladataként deklarált⁴¹ – , vagyis az alkotmányvédő szerepét.⁴²

E szabályozás alkotmányos neurózisát az 1905/06-os alkotmányos válság tette láthatóvá,⁴³ ugyanis a darabont-kormány ténykedése rávilágított a szabályozásban rejlő valós veszélyekre. Tisza István kormánya az ellenzék folyamatos obstrukciói okán még a legszükségesebb törvényjavaslatokat sem tudta megtárgyalni, így 1905-ben választásokat írtak ki, ahol a kormánypárt vereséget szenvedett, azonban az uralkodó – akinek a többséget szerzett koalíciót kellett volna megbíznia kormányalakítással – a legnagyobb meglepetésre Fejérváry Géza volt honvédelmi minisztert, a darabont testőrség volt kapitányát nevezte ki miniszterelnöknek, így olyan kormány alakult, amelynek nem volt parlamenti többsége. Az ún. darabont-kormány parlamenti többség híján a vármegyékkel olyan adót kívánt beszedeni, illetve olyan katonai létszámot kívánt kiállíttatni, amelyeket a képviselőház nem szavazott meg, a vármegyék ezeket alkotmányos jogaikra hivatkozva megtagadták. A kormány azonban a vármegyék alkotmányos achilleséhez nyúlt, vagyis a fentebb ismertetett törvény felhatalmazásával élve Kristóffy Károly belügyminiszter megszüntette az ellenálló vármegyei tisztségviselők illetményeinek folyósítását, a vármegyék élére új főispánt vagy

³⁸ A honvédelmi miniszter 665/eln. számú körrendelete, A katonai büntető perrendtartás című könyv megjelentetése és elosztása tárgyában, In: Farkas Ádám (szerk.): *Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető jogtörtétele forrásaiból (1867-1945) I.*, Budapest-Győr, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság; Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2014, 201. o.

³⁹ Lásd bővebben a szabályozást: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: A dualista időszak katonai igazságszolgáltatása az 1912-es nemzeti jogalkotás előtt, *Szakmai Szemle*, 2016/1. szám, 171-184. o.

⁴⁰ A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk 64-66. §.

⁴¹ EREKLY István: Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán, In: MESZLÉNY Artúr (szerk.): *Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja*, Budapest, Franklin-Társulat Bizománya, 1914, 51. o.

⁴² A vármegyék a feudális magyar állam alkotmányának védőbástyái voltak a Habsburg abszolutista törekvésekkel szemben, ennek eszköze volt a *vis inertiae joga*, amely alapján a vármegye közgyűlése megtagadhatta olyan uralkodói vagy dikasztériális szervek által kibocsátott normák végrehajtását, amelyek törvénybe vagy alkotmányba ütköztek. A dualizmus közvéleményében élt még ezen nézet, ez világlik ki a Budapesti Hírlap cikkéből is, amely úgy fogalmazott a darabont kormány regnálását követően, hogy „az alkotmány lelkes és áldozatkész védői voltak a vármegyei tisztségviselők.” – A válság – Budapesti Hírlap, 1906/45. szám, 3. o.

⁴³ Az oda vezető utat lásd bővebben: BARNÁ Attila: „Ha a hecczet szeretik” – Obstrukció, indennitás és a zsebrendőszavazás, In: Kis Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatási pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnica scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialog Campus Kiadó, Nordex Kft. (2017) 65-80. o.

kormánybiztosokat állított, letörve ezzel az ellenállást.⁴⁴ A korabeli sajtó éles kritikával illette a kormány tevékenységét, a Budapesti Hírlap hasábjain „barbár és egy modern állam jogrendjébe nem illő...”⁴⁵ büntetésről írt a későbbi belügyi államtitkár, közigazgatási és szociológiai szakíró, Vadnay Tibor,⁴⁶ máshol kiemelték, hogy „a kormány úgy rendezkedik be s úgy intézi az ország ügyeit, hogy a békés kibontakozás sikerében hinni alig lehet.”⁴⁷ A darabont-kormány tevékenységére válaszként⁴⁸ az azt követő koalíciós kormány 1907-ben a garanciális panasz elbírálásának hatáskörével ruházta fel a Közigazgatási Bíróságot.⁴⁹

Szintén e törvény tartalmazott már a kivételes hatalom előzményeként is kezelhető rendelkezéseket mozgósítás idejére, ugyanis kizárta a garanciális panasz lehetőségét „mozgósítás elrendelése esetén ennek, valamint a mozgósítotttsági viszonyoknak egész tartama alatt a mozgósítással és a mozgósítotttsági viszonyokkal összefüggésben álló rendeletekkel szemben...”⁵⁰ Ifj. Andrássy Gyula belügyminiszter ezt alaposan meg is indokolta. „A mozgósítás a legfontosabb és legkényesebb katonai művelet. Itt az állam biztonságáról lehet szó, melynek megvédése mindenekfeletti érdek. A bíróság nem alkalmas szerv arra, hogy ilyen ügyekben ítélezzék. A bíróság kizárólag a törvényességet vizsgálhatja s ez nem lehet kizárólagos szempont ott, hol az állam legélebevágóbb érdekei, esetleg léte forognak kérdésben.”⁵¹ – világította meg a kormány álláspontját a tárcavezető. A törvényhozás tehát az állam létét a legfontosabb érdekként kezelte, így a mozgósítás esetét kivonta a Közigazgatási Bíróság⁵² alkotmányvédő hatásköréből, és ezzel egyértelmű előjelét adta annak, hogy háború idejére

⁴⁴ BOTTLIK József: A törvényhatósági önkormányzat, *Budapesti Hírlap*, 1906/128. szám, 1-3. o.

⁴⁵ VADNAY Tibor: Modern Aranybulla, *Budapesti Hírlap*, 1906/260. szám, 1. o.

⁴⁶ Tudományos munkásságából érdemes kiemelni az első világháború utolsó évében megjelent, helyzetértékelő művét. Lásd bővebben: VADNAY Tibor: *A magyar jövő – Közgazdasági- és szociálpolitikai tanulmány*, Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.t Kiadása, 1918.

⁴⁷ ISSEKUTZ Győző: A főispán, *Budapest Hírlap*, 1905/358. szám, 3. o.

⁴⁸ A válasz egy másik arcát mutatja Ady Endre pere a kincstárral szemben. Lásd: KELEMEN Roland: Ady Endre pere a Magyar Királyi Kincstárral szemben. Megjelent az MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport blogjában, a Jog.történet oldalán 2021. október 25-én.

⁴⁹ A közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi XL. törvénycikk.

⁵⁰ A magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikk 4. § b) pont.

⁵¹ Ifj. Andrássy Gyula miniszteri indokolása a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló törvényjavaslatához, In: Képviselőházi irományok, 1906. XVI. kötet, 582. számú iromány, 36. o.

⁵² Közigazgatási Bíróság előzményeiről, szerepéről, tevékenységéről lásd bővebben: STIPTA István: *A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884-1896)*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.; STIPTA István: *A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jogfejlesztő tevékenysége (1884-1896)*, In: Kis Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnium scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017, 367-374. o.; STIPTA István: *A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei, Jogtörténeti Szemle*, 2015/3. szám, 40-45. o.; STIPTA István: *A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon, Jogtörténeti Szemle*, 1997/3. szám, 117-125. o.; PATYI András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019.; PATYI András: *Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája*, In: PERES Zsuzsanna – BAGOSSYNE, KÖRTVÉLYESI Mária (szerk.): *„Bírák vagyunk...” A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére*, Budapest, Országos Bírósági Hivatal, 2019, 89-104. o.; NAGY Péter: *Külföldi minták és főbb irodalmuk a magyar közigazgatási bíráskodás szakirodalmában, Pro Publico Bono*, 2018/4. szám, 114-151. o.; BALOGH Judit: *Felfogások a közigazgatás feletti bírói kontrollról a két világháború közötti debreceni jogoktatásban*, In: Kis Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnium scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft. (2017) 454 p. pp. 53-64. o.; PAPP László: *Különbíróságok szerepe és rendeltetése a modern igazságszolgáltatási rendszerekben, Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 2017/1. szám, 69-81. o.

olyan kivételes felhatalmazások biztosítását tekinti szükségesnek, amelyek ideiglenesen korlátozzák a kialakuló jogállami garanciarendszernek az operatív végrehajtói működést korlátozó lehetőségeit.

Az ilyen törvény megalkotásának égető voltát legjobban a Bosznia-Hercegovina annektálását követően kiadott rendelet jelezte, amelyben a kormány alkotmányos felhatalmazás hiányában korlátozta a sajtószabadságot. A katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról szóló 875/1909. számú királyi minisztériumi rendelet megtiltotta a hírlapoknak „a véderő elhelyezéséről és mozdulatairól... a m. kir. minisztérium a fegyveres erő állásáról, mozdulatairól, erejéről és működéséről, az erődök és erősítvények állapotáról, úgyszintén a fegyverek, hadiszerek és szerelvények mennyiségéről, vagy élelmiszerek hollétéről, mennyiségéről és minőségéről, vagy szállításáról...”⁵³ való közlést, és ennek megszegését a Csemegi-kódex 456. §-a foglalt – a katonai bünető kódexhez hasonlóan – „az állam hadi erejére és hadi védelmére vonatkozó titok tiltott közlés-e”⁵⁴ elnevezésű tényállásban foglaltak szerint rendelte büntetni, amely akkor volt alkalmazandó, ha „... az állam védelmi érdekeit és biztonságát, amikor a hűtlenség fogalma alá nem vonhatván, ily titok közlésének tilalma külön büntetési sanctio felállítását szükségli...”⁵⁵ Meg kell jegyezni, hogy akár súlyosabb esetben a hűtlenség tényállását is el lehetett követni sajtó útján, ugyanezen tényállási elemek megvalósításával. Ezt a rendeletet – három esztendő múltával – a kormány hatályában megerősítette.⁵⁶

E jogszabályok a vizsgált korszakban nem jelentettek példa nélküli végrehajtó jogkör-szélesítéseket. A katonai büntetőjogi szabályok esetében a nemzeti szabályozás elmaradása miatt amúgy is az osztrák joganyag volt a korszakban hatályban, így sokkal inkább az osztrák kivételes hatalmi gondolkodást tükrözi, mintsem az önálló magyar állam jogi gondolkodást.⁵⁷ A haderő karhatalmi jellegű felhasználása pedig szintén általánosnak tekinthető a korszakban, talán egyedüli tilalomnak az Egyesült Államok Posse Comitatus szabályát tekinthetjük, de, mint fentebb láttuk, annak értelmezése és haderő alkalmazása is eltérést engedett a gyakorlatban. Valódi korlátozást e téren a szükségállapot jellegű szabályok első világháború utáni megjelenése eredményezhetett volna, azonban ekkor azok még inkább a kivétel erősítését szolgálták. A francia ostromállapot szabályok politikai jellegű belső konfliktus esetében már tartalmaznak hasonló rendelkezéseket, azonban itt is többször alkalmazták a haderőt, például munkássztrájkok leverésére is.⁵⁸

⁵³ A m. kir. minisztérium 1909. évi 875. M. E. számú rendelete, a katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról, Magyarországi Rendelet Tára (továbbiakban MRT.), Budapest, 1909, 265. o.

⁵⁴ A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről 1878. évi V. törvény cikk 455-456. §.

⁵⁵ KAUTZ Gusztáv: *A magyar büntetőjog tankönyve – Különös tekintettel a gyakorlat igényeire*, Budapest, Atheneum, 1881, 649. o.

⁵⁶ A m. kir. minisztérium 1912. évi 6.966. M. E. számú rendelete, a katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról fennálló rendelet tárgyában, MRT., 1912, 1685. o.

⁵⁷ Lásd: KELEMEN Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949 – Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.; EDVI ILLÉS Károly: *A katonai büntetőjog, Budapesti Hírlap*, 1889/21. szám, 1-2. o.; PAP Kálmán: *A katonai büntető és fegyelmi fenytő jog kézikönyve*, Budapest, Grill Károly Bizománya, 1888.

⁵⁸ Lásd például a Lyon-i selyemmunkások lázadásának leverését. – HOBBSAWM, ERIC: *A forradalmak kora*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1988. 197. o.; SZÉNÁSI Éva: *A munkásmozgalom kezdetei Franciaországban [Adalékok a júliusi monarchia politikai-ideológiai arculatához (1830-1848)], Juhász Gyula Tanárképző Főiskola tudományos közleményei: tanulmányok a marxizmus-leninizmus és a történettudomány köréből*, 1987/3. szám, 117-125. o. Az amerikai hadsereget számos sztrájk leverésére vették igénybe a Posse Comitatus szabályai

3. Út a nemzeti jogalkotásig, avagy a jogállami kivételes hatalmi törvény megalkotásának több évtizedes története

1912-ig kivételes hatalmi törvényt nem fogadott el az Országgyűlés, azonban a kormány berkein belül több törvényjavaslat is elkészült, főként a nemzetközi politikai status quo háborús veszéllyel fenyegető helyzeteire reagálva.

Az első – és egyben 1912-ig az utolsó – javaslat, amely a törvényhozás elé került e tárgykörben, lényegében nem kivételes hatalmi törvényjavaslat volt, hiszen fő tárgyát tekintve a katonai bíróságok hatáskörét hivatott volna szabályozni. Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter 1868. november 29-én terjesztette a képviselőház elé a törvényjavaslatot,⁵⁹ amelyet nagy alkotmányos előrelépésnek tartott, és ami a katonai bíróságok civil hatáskörét teljesen megszüntette volna.⁶⁰ A jogügyi bizottság jelentésében üdvözölte a tervezetet – amelyet részletes tárgyalásra alkalmasnak talált – és kifejtette, hogy az „a katonai bíróságok hatáskörét szabályozván, jövőben biztos eligazolást nyújtand, és elejét veendi a multban oly gyakran előfordult surlódásnak a polgári és katonai hatóságok között.”⁶¹ Viszont a javaslat a Képviselőházban heves ellenállásba ütközött. Ennek fő oka a plánum 6. §-ában rejtett, amely az ostromállapot idejére állapított volna meg felhatalmazásokat. Ez a megoldás rendkívüli visszatetszést azért váltott ki, mivel az ostromállapotnak még az alapvető szabályait sem rögzítették a magyar jogrendszerben. E szakasz ugyanis kimondta volna, hogy „belső zavarok eseteiben, vagy ha kül háború veszélye fenyeget: a jelen szakaszban felsorolt büntettek miatt a polgári személyek is a katonai bíróság hatósága alatt állanak.”⁶²

A szabályozást maga Deák Ferenc sem tartotta elfogadhatónak, annak rendkívül általános megfogalmazása és a hiányos jogszabályi környezet miatt. A Haza Bölcsé már ekkor rögzítette a jogállami kivételes hatalom törvényi szabályozásának egy-két alapvető szabályozási tárgyát, vagyis, hogy „törvény mondja meg: mikor lehet ostromállapotot hirdetni, meddig terjedhet az ostromállapot és melyek azon szabályok, melyek szerint az ostromállapot megrendelendő?”⁶³

ellenére. Lásd: BEATTY, Jack: *Age of Betrayal: The Triumph of Money in America, 1865-1900*, New York, Vintage Books, 2007.

⁵⁹ Különösen érdekes ez annak fényében, hogy a bírói függetlenség megerősítését eredményező törvényjavaslatot ekkor még nem alkotta meg a törvényhozás, arra 1869-ig várni kellett. Lásd bővebben: MÁTHÉ Gábor: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869:4. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében, In: MEZEY Barna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kovács Kálmán egyetemi tanár emlékére*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2005, 37-70. o.; MÁTHÉ Gábor: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében, *Gazdaság és Jogtudomány*, 1969/1-2. szám, 133-161. o.; PERES Zsuzsanna – BAGOSSYNE KÖRTVÉLYESI Mária (szerk.): "Bírák vagyunk..." A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére, Budapest, Országos Bírószági Hivatal, 2019.; BARNA Attila (szerk.): *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk megalkotásának 150. évfordulója*, Budapest, Kúria, HVG-ORAC, 2019.; KÉPESSY Imre: A bírói függetlenség kialakulása Magyarországon, 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, 1052-1060. o.

⁶⁰ Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter felszólalása a képviselőház előtt, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-december 9., 328. ülés, 171. o.

⁶¹ Jelentés a jogügyi bizottságnak, „a katonai bíróságok hatásköréről” beadott törvényjavaslat tárgyában, *Képviselőházi irományok*, 1865. VII. kötet, 388-468. sz., 418. számú iromány.

⁶² Törvényjavaslat a katonai bíróságok hatáskörét illetően, *Képviselőházi irományok*, 1865. VII. kötet, 388-468. sz., 397. számú iromány, 25. o.

⁶³ Deák Ferenc felszólalása A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-december 9., 335. ülés, 380. o.

Az ostromállapottal kapcsolatos fenntartásai miatt Csanády Sándor⁶⁴ „e törvényjavaslatot a haza és szabadság ellen intézett merényletnek”⁶⁵ nevezte. Berzenczey László⁶⁶ jóval higgadtabban jelezte – Deákkal egyetértve – hogy „a mint az ostromállapot is kimerítve elő lenne terjesztve, beszélhetünk akkor az ostromállapotról, hogy ez nem áll, mert nem lehet oly dologról beszélni, a mi nincs körvonalozva... Ha a törvény alapul előterjesztetik, elfogadom azt; de mielőtt körvonalazva lenne, általában bele menni veszélyesnek tartom...”⁶⁷

A törvényjavaslat ostromállapotról szóló felhatalmazásának hiányosságai mellett többen jelezték azt is, hogy nemcsak az ostromállapotról szóló szabályozást nem tartalmazza a magyar jogrendszer, hanem a katonai büntetőjogra vonatkozót sem. Simonyi Ernő⁶⁸ felhívta a figyelmet a teljes szabályanyag hiányosságaira, amikor úgy fogalmazott, hogy „Arra hivatkoznak, hogy a katonai vétségek meg vannak határozva a katonai codexben. De kérdem, ismerjük-e mi e katonai codexet tudja a T. ház, mit szavaz meg, midőn e törvényt megalkotja? Kérdem, nem volna-e az alkotmányos fogalmakkal inkább megférő az, ha a magyar kormány terjesztene elő törvényjavaslatot, mely a katonai vétségek felett ítélő katonai törvényszékeket szabályozza?”⁶⁹ A kormány végül megtört a képviselőház ellenállásán, és 1868. december 7-én, vagyis a vita megkezdését követő napon visszavonta a javaslatot.

A kérdés 1878-ban merült fel újra, amidőn az orosz–török háború lezárása után lehetőség nyílt a Monarchia számára balkáni befolyásának növelésére és Bosznia megszerzésére. Azonban ebben a lehetőségben benne rejtett a háborúnak is a veszélye az oroszokkal. Így 1878. június 13-án Perczel Béla igazságügyi miniszter a minisztertanácsban már kész javaslattal állt elő, amelyet a kormány előszentesítésre felterjesztett az uralkodó elé.⁷⁰ A javaslat háború esetére, de már mozgósítás időszakában lehetőséget biztosított volna a kormánynak a kivételes intézkedések meghozatalára. Mozdósítás viszonylatában már a részleges mozgósítás esetén is felhatalmazást adott. Területi hatály tekintetében lehetővé tette, hogy csak az ország meghatározott részein hirdessék ki a vészidőszaki szabályokat. Ennek során – nagyban hasonlóan az osztrák 1869-es törvényhez⁷¹ – korlátozhatóvá tette volna az egyesületi és gyülekezési jogot, a levéltitkot, a sajtószabadságot, a posta-, személyi- és áruforgalmat, a

⁶⁴ Csanády 1861 óta ült a képviselőház baloldalán, *Budapesti Hírlap*, 1892/199. szám, 3. o.

⁶⁵ Csanády Sándor felszólalása az A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-december 9., 335. ülés, 382. o.

⁶⁶ Reformpolitikaus, szabadságharcos. 1847-ben a székely jobbágság felszabadítása és az erdélyi unió programjával lett Marosvásárhely országgyűlési követé. 1848-ban önkéntes lovasszázadot szervezett, majd 1849 áprilisáig polgári főbiztosként működött Erdélyben. A szabadságharc bukása után első magyarként körbeutazta a világot. Részt vett a krími háborúban a török oldalon. Marosvásárhely országgyűlési képviselője a kiegyezést követően, egészen 1873-ig. A politikából kiábrándult, így 1873-ban ázsziába indult a magyarok őshazáját keresve és őseink rokonait kutatva. Lásd bővebben: AGÁRDI Ferenc – BORSODY BEVILAGUA Béla: *Régi magyar világjárók* (<http://mek.oszk.hu/02500/02520/02520.htm>).

⁶⁷ Berzenczey László felszólalása az A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-december 9., 335. ülés, 382. o.

⁶⁸ Politikus, történetkutató. A reformkor végén Nyitra és Bars vármegyei közgyűlésében ellenzéki oldalon állt. A szabadságharc idején nemzetőr, majd gerillacsapatot szervezett. Komárom kapitulációja után emigrált és csak 1868-ban tért haza. Országgyűlési képviselőként a függetlenségi párt kötelékében politizált. Lásd: EÖTVÖS Károly: *Magyar Alakok*, Budapest, Révai és Salamon Könyvnyomdája, 1901. 84-125. o.

⁶⁹ Simonyi Ernő felszólalása az A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-december 9., 335. ülés, 377. o.

⁷⁰ Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 1878. június 13., Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok - W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27, 17-18. o.

⁷¹ Lásd bővebben: BUZA László: Az államjogi kivételes állapot III., *Jogtudományi Közöny*, 1915/32. szám, 351. o.

törvényes bíróhoz való jogot, a fegyver- és lőszerbirtoklást és gyártást, emellett szükség esetén lehetővé tette volna egyes személyek kiutasítását vagy internálását. Az uralkodó kérésére beépítették a törvényjavaslatba azt a rendelkezést, hogy a katonai bíróságok törvénykezhetnek volna polgári személyek felett, amennyiben azok a véderő elleni bűncselekményt valósítottak meg.

A kivételes hatalmi rendelkezések szükségességére a közös hadügyminiszter ismét felhívta a figyelmet, és afelől érdeklődött a magyar kormánynál, hogy ilyen jogszabály hiányában miként hozná meg a szükséges intézkedéseket.⁷² Az 1878. június 17-i minisztertanácsi jegyzőkönyvben a Tisza Kálmán vezette kabinet akként nyilatkozott, hogy „egyébiránt kifejezendő a magyar kormánynak aziránti készsége is, hogy ha a szükség beállna, mielőtt az országgyűlés a kivételes állapotról háború esetében intézkedhetnének, az országgyűlés felhatalmazása nélkül is el van határozva a szükséges kivételes rendszabályok saját felelősségre foganatosítani.”⁷³ Tán mondani is szükségtelen, de a kormánynak az állásfoglalása nyilvánvalóan a jogállami kereteket feszegette, még akkor is, ha a miniszteri felelősség tételét nem mulasztották el deklarálni. Végül a berlini kongresszus hatására Oroszország meghátrált, és így a törvény benyújtását a magyar fél okafogottnak tekintette.

1886-ban ismét háború veszélye fenyegette a Monarchiát, szintén Oroszországgal szemben, ugyanis utóbbi beavatkozott Bulgária belső viszonyaiba, hogy ott erősítse az orosz befolyást. Ezért a közös hadügyminiszter felkérte a magyar kormányt egy ausztriaihoz hasonló kivételes hatalmi törvény megalkotására. A javaslatot az uralkodó 1888. február 12-én jóváhagyta. E javaslat már részleges mozgósítás esetén is lehetővé tette volna a kivételes hatalom elrendelését. A tervezet jóval általánosabb felhatalmazást tartalmazott, mert kimondta, hogy a kormány, valamennyi tagjának felelőssége mellett, megtehet minden szükséges intézkedést az ország biztonsága, a véderő sikeres működése és a közrend fenntartása érdekében. A korábbi javaslat alapjogi felhatalmazásain túl ez a planum lehetővé tette volna, hogy a kormány a megelőző évi költségvetést egy évvel meghosszabbítsa, megkapta volna az újoncállítás jogát, valamint a katonai bíraskodás kiterjesztésének lehetőségét és a statáriális törvénykezés elrendelését. A közös hadügyminisztérium emellett viszont el kívánta érni, hogy a hadsereg felvonulási területén a polgári közigazgatás fölé katonai közigazgatást helyezzenek, továbbá egyes kivételes hatalmi intézkedések már mozgósítás előtt is eszközölhetők legyenek, mint például a sajtókorlátozás. A magyar kormányzat ezt elutasította. Így az elsimíthatatlan ellentétek és az enyhülő nemzetközi helyzet okán ez a javaslat is a fiókba került.⁷⁴

Az 1893-ig ott is nyugodott. A következő esztendő csendjét a közös hadügyminiszter törte meg azzal a Wekerle Sándor miniszterelnökhöz intézett kéréssel, hogy alkossanak olyan jogszabályt, amely lehetővé teszi az időszaki sajtó ellenőrzését háború vagy mozgósítás esetén, mégpedig úgy, hogy ebben a katonai közegek is közreműködhessenek. Szilágyi Dezső igazságügyi miniszter ezt lehetetlennek tartotta egy önálló kivételes hatalmi törvény nélkül, így Wekerle utasította a honvédelmi minisztert egy ilyen törvényjavaslat elkészítésére. A tervezetet 1895. november 14-én terjesztette a honvédelmi miniszter a minisztertanács elé. Fejérváry Géza honvédelmi miniszter a kezdetekkor rögzítette, hogy a korábbi tervezet

⁷² TÓTH Árpád: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig, Szeged, Acta Juridica Et Politica, Tomus XI. Fasciculus 6., 1964, 10-14. o.

⁷³ Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 1878. június 17., Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok - W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27, 18. o.

⁷⁴ TÓTH: i. m. (1964) 14-17. o.

mindenképpen átdolgozandó, hiszen a jogszabályi környezet azóta átalakult.⁷⁵ Végül olyan tervezetet készített, amely a korábbi javaslat jogosultsági taxációját tartalmazó részt kihagyta volna, és az első szakaszt bővítette volna ki annyival, hogy a kormány részére minden korlátozás nélküli hatalmat adott volna az államot veszélyeztető események időszakában. Ahogy a minisztertanácsi jegyzőkönyv rögzítette az előterjesztő miniszter úgy fogalmazott, hogy „részletes határozatokat tartalmazó törvényjavaslat helyett egy általános törvényjavaslat dolgoztassék ki, mert úgy sem lehet minden eshetőségre kitérni”⁷⁶. Az előterjesztő miniszter itt nem állt meg és olyan plánumot kívánt megalkotni, amely már a mozgósítás előtt is, s akár törvénnyel szemben is lehetővé tette volna intézkedések megtételét. Erdélyi Sándor igazságügyminiszter továbbvidve elődje szemléletét, csak olyan javaslatot látott elfogadhatónak, amely részletesen meghatározta volna a kivételes hatalom kereteit, mert egy ilyen az országgyűlés által is jobban támogatható lett volna. Időbeli hatály tekintetében pedig kizárólag a háború kitörését közvetlenül megelőző időszakban engedélyezte volna a kivételes hatalom alkalmazásának megkezdését. Az igazságügyminiszter ellenállása miatt úgy döntött a minisztertanács, hogy további egyeztetések szükségesek a két minisztérium között, mégpedig szakértők bevonásával.⁷⁷ Ez 1900-ig elhúzódott; végeredményben a Fejérváry-javaslat is lekerült az asztalról.

4. A kivételes hatalomról szóló törvény megalkotása, visszhangja és rendszere

A kialakult osztrák kivételes hatalmi rendszer immanens részét képezte a kivételes hatalmi rendelkezéseket és szabályokat összefoglaló kivételes állapotú tájékoztató, amely anyagi, eljárási és szervezeti szabályokat is tartalmazott. Ennek kidolgozása 1904. március 15-én vette kezdetét, amikor Friedrich von Beck-Rzikowsky vezérkari főnök, mint a mozgósítási és hadireform bizottság elnöke utasította a Hadügyminisztérium több osztályát egy tervezet kidolgozására. Ennek során 1905-ben több egyeztetés valósult meg a polgári és katonai minisztériumok között. Az elveiben elkészült tervezetet Heinrich Ritter von Pitreich hadügyminiszter 1905. november 14-én azzal adta át Artur Byland-Rheidt osztrák belügyminiszternek, hogy az terjessze azt az osztrák minisztertanács elé, és a lehető leggyorsabban fogadják el azt. Mivel a cél az volt, hogy egy ugyanilyen csomagot összeállítsanak ezt követően a Magyar korona országai és Bosznia részére, ezzel megteremtve egy homogén kivételes hatalmi rendszert a Monarchia teljes területére. Az első kivételes állapotú tájékoztató 1906 elején készült el, amelynek kidolgozása során észlelték, hogy a szabályanyag óriási terjedelme, valamint a rendkívül nagyszámú feladat okán szükséges lesz egy koordináló szerv létrehozása, amelyet Háborús Információs Irodának neveztek el (Kriegsinformationsamt).⁷⁸

A tájékoztató kivételes állapot idejére végleges formában 1906. augusztus 31-re készült el. Ezzel párhuzamosan megkezdtek a Bosznia tájékoztató kidolgozását és megküldték a

⁷⁵ Ugyanis a törvény részét képező kérdések közül például törvényi szabályozást nyert a katonai behívó parancs elleni engedetlenség. Lásd: *A katonai behívó parancs iránt tanúsított engedetlenség és az erre csábítás megbüntetéséről* 1890. évi XXI. törvénycikk.

⁷⁶ Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 1895. november 14., Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok - W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27, 12. o.

⁷⁷ Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 1895. november 14., Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok - W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27, 10-15. o.

⁷⁸ SCHEER, Tamara: *Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges*, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010. 14-18. o.

csomagot Magyarországra is. A tájékoztató emellett rendelkezett a Hadfelügyeleti Hivatal (Kriegsüberwachungsamt) kivételes állapoti felállításáról is.⁷⁹

1906 őszén a közös hadügyminisztérium megküldte az Ausztriára vonatkozó kivételes hatalmi szabályok gyűjteményét, mintegy mintaként a jövőbeni jogalkotásra. Az osztrák jogszabályok többek között jelentősen bővítették volna a hadsereg hatáskörét, a polgári közigazgatás egyes részeit katonai közigazgatás alá helyezték volna, a katonai igazságszolgáltatást kiterjesztették volna a polgári személyekre, és a legfontosabb politikai alapjogokat korlátozhatták volna.⁸⁰

A tájékoztató felülvizsgálata az átalakult nemzetközi viszonyok okán – például Bosznia annektálásának nemzetközi visszhangja – 1908 októberében megkezdődött. A tájékoztató kivételes állapot időszakára című dokumentum második kiadása 1909-ben készült el. Ez már egyértelmű tartalommal töltötte meg az osztrák kivételes hatalmi rendszert. Ugyanis az alkotmányos rendszer egyes alapjogok korlátozásán és a rendeletalkotáson túl tényleges szabályanyagot nem adott kivételes állapot időszakára. Ezt orvosolta a tájékoztató, amely viszont alkotmányos deficitet teremtett ezzel, amelyet az alkotmány 14. §-a szerinti szükségrendelet-alkotással orvosoltak. A tájékoztató úgy rendelkezett, hogy a végrehajtó hatásköröket át kell adni a haderőnek, a katonai joghatóságot ki kell terjeszteni a civilekre. Lehetővé tette a nyomdatermékek vizsgálatát és távírda-, posta- és telefonforgalom korlátozását, valamint a háborúhoz nélkülözhetetlen termékek kivitelének tilalmazását. Emellett szintén rendelkezett a Hadfelügyeleti Hivatal felállításáról. Ennek feladata az információk összegyűjtése; annak eljuttatása a megfelelő szervekhez; együttműködések megvalósítása; valamint utasítások, rendelkezések kiadása; továbbá a bécsi állami telefonhálózat felügyelete. Rögzítették, hogy egyes kérdésekben hozott döntéseit úgy kellett tekinteni, mintha a tárgy szerinti minisztérium adta volna ki, azonban saját nevében rendeletet nem bocsáthatott ki. Személyi állományának meghatározása során erős katonai befolyás alakult ki a szervezetén belül. Tevékenységét 24 órában kellett volna ellátnia. Felállítására viszont csak mozgósítás esetén kerülhetett volna sor. A tájékoztató szerint közös szervként jött volna létre a Hadfelügyeleti Hivatal, ezért felkérték a magyar minisztériumokat is tagok delegálására, azonban azok ennek nem tettek eleget, viszont a horvát-szlavón-dalmát területek képviseltették magukat.⁸¹

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 összeegyeztethetatlensége, 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.

Még ugyanebben az esztendőben mind a belügyminisztérium, mind pedig a miniszterelnökség készített egy-egy törvényjavaslatot; utóbbit a minisztertanács is elfogadta. E tervezetet az uralkodó elé terjesztették, azonban Ferenc József 1909. április 3-án elutasította, mivel – a közös hadügyminisztérium véleménye szerint – a hadviselés követelményeit az nem elégítette

⁷⁹ SCHEER: i. m. 19. o.

⁸⁰ 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.

⁸¹ SCHEER: i. m. 23-28. o.

ki. Bécs ugyanis nem elégedett meg azzal, hogy kizárólag csak mozgósítástól lehetett volna elrendelni a kivételes hatalmat, számukra a háború fenyegető veszélye is elegendő kritérium lett volna ehhez, továbbá ragaszkodtak a korábbi követelések egy részéhez is (például a polgári személyek feletti katonai ítélkezés). Az uralkodó a nemzetközi helyzet átmeneti enyhülése ellenére utasította a kormányt a tervezettel kapcsolatos tárgyalások folytatására. A Wekerle-kormány a tervezet megküldésével felkérte a közös hadügyminisztériumot, hogy véleményezze azt, és vázolja fel esetleges kívánalmait. E felkérést tágan értelmezve a közös hadügyminisztérium saját tervezetet készített, amelyben általános felhatalmazást adott volna a végrehajtó hatalomnak. A tervezet elkészítése a regnáló kabinet szerint mélyen sértette Magyarország szuverenitását, hiszen meglátásuk szerint erre a közös minisztereknek nem, kizárólag a magyar kormánynak lett volna hatásköre.⁸²

A kormány nem tudott azonosulni a tervezetbe foglalt általános felhatalmazással, és a további alkotmányos és kormányzati szempontból elfogadhatatlan rendelkezésekkel, továbbá kizárólag olyan jogszabályt volt hajlandó elfogadni, amiből következően nem omlanak le kártyavárként az alkotmányos garanciák, hanem azok továbbra is megfelelően körül vannak bástyázva.

A kodifikáció felgyorsulását eredményezte, hogy a közös hadügyminiszter, Moritz Auffenberg 1912 tavaszán ismételten elkezdte siettetni a magyar kormányt (immáron a Lukács-kabinetet) a kivételes hatalmi törvény megalkotására.⁸³ Ennek eredményeként 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 tervezet szövege szerint a kormány rendelkezhet 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 postalai, távírdai, távbeszélő forgalmat – az egyesülési és gyülekezési jogra, valamint polgári személyek esetében a gyorsított bűnvádi eljárás lehetséges szabályaira.⁸⁴

Kitüntetett figyelemben részesült a tárgyalások során a sajtó, a sajtójog, a sajtószabadság korlátozásának kérdésköre. Szurmay Sándor vezérőrnagy terjesztette elő a hadsereg elvárásait tükröző, sajtóval kapcsolatos módosító javaslatokat. Ennek értelmében azon belföldi lapok megjelenését és terjesztését, amelyek a hadviselés érdekeit veszélyeztették volna, be kellett tiltani. A külföldi sajtótermékeket szintén ellenőrzés alá kellett vonni, és a szükséges esetben azokat is a fenti szankcióval sújtani. A javaslat neuralgikus pontja volt, hogy a sajtótermékek ellenőrzését a katonai hatóságok végezték volna, mivel a magyar katonai vezetők – részben megalapozottan, nemzetközi gyakorlatot követve – a polgári igazságszolgáltatás ügyészeit általában nem tartották kompetensnek arra, hogy a sajtótermékek hadiérdeket sértő tartalmairól döntsenek.⁸⁵ E javaslatok részben elfogadásra kerültek, azonban a katonaság által végzendő cenzúra lehetősége elől a kormány elzárkózott,

⁸² PÖLÖSKEI Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, *Jogtudományi Közöny*, 1969/2-3. szám, 81. o.

⁸³ PÖLÖSKEI: i. m. 81. o.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ TÓTH: i. m. (1996) 28. o.

és csak annyiban engedett, hogy a polgári ügyészeknek meghatározott esetekben katonai szakértőt kellett igénybe venniük. Az uralkodó november 19-én adott zöld utat a plánum Országgyűlés elé terjesztésének.⁸⁶

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 Farkas⁸⁷. Az értekezlet illusztris részvevőinek köre jól mutatta, hogy a törvényt és végrehajtási rendeleteit a kormányzat rendkívül komolyan kezelte, és a kidolgozásukban való részvételre az egyes területek legtekintélyesebb szakembereit kérték fel. Mivel az uralkodó előszentesítése már megtörtént, így a törvényjavaslat szövegét már csak kis mértékben érintették. A november 26. délután 15 órai második ülésen kisebb módosítást eszközöltek. A 15. § eredetileg úgy szólt, hogy a kormánybiztosok egyes rendelkezéseinek megszegését a kormány minősíthette volna kihágássá, viszont a bizottság úgy vélte, hogy mivel a Belügyminisztériumnak számos törvényhatóságokat és rendészeti közegeket érintő hatásköre van, így szerencsésebb volna, ha ő rendelkezhetne így.⁸⁸ A december 2-i, harmadik ülésen Ferdinandy Gejza minisztertanácsos⁸⁹ újabb büntető rendelkezés felvételét kérte a törvényjavaslatba, mivel „nincs büntető rendelkezés a fegyveres erő kötelékébe tartozó vagy népfölkelésre kötelezett olyan egyének ellen, a kik még mielőtt behívtak volna, a magyar állam területét oly célból hagyták el, hogy katonai szolgálatra szóló esetleges behívásukat megghiúsítsák.”⁹⁰ Ferdinandy javaslata szerint csak a nem tényleges állományú személyekre kellett volna ezt lefektetni, viszont Gerő szerint szükséges a tényleges állományúakra is. A törvényjavaslatba végül csak a nem tényleges állományra vonatkozóan került be rendelkezés.

Lukács László a tervezetet november 30-án terjesztette a képviselőház elé, és kérte annak továbbítását az igazságügyi és közigazgatási bizottsághoz.⁹¹ 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

⁸⁶ TÓTH: i. m. (1996) 3-32. o.

⁸⁷ Gerő Gyula tábornok-hadbíró, a későbbi, 1930-as katonai büntetőtörvénykönyv megalkotója, Payr Vilmos, aki a háború alatt előbb a Sajtóalbizottságot, majd később a Hadfelügyeleti Bizottságot vezette, Polner Ödön közjogász, akadémikus, minisztertanácsos, a pozsonyi egyetem egyetemi tanára, későbbi rektora, Fodor Ármin kúriai bíró, Novotny Károly büntető ügyszakos törvényszéki bíró és Heller Farkas miniszteri tanácsos, közgazdász, később egyetemi tanár, az MTA rendes tagja.

⁸⁸ A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 2. ülés (1912. november 26.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

⁸⁹ Jogtudós, egyetemi tanár. 1895-től a budapesti tudományegyetem magyar közjog magántanára, 1905-től rendkívüli tanára, 1918-tól nyilvános rendes tanára. 1905-től az MTA levelezős tagja. A Honvédelmi Minisztérium alkalmazottja 1907-től, mint osztálytanácsos, 1912-től a véderőtörvény előkészítésében végzett munkájáért előresorolták miniszteri osztálytanácsossá. 1919-ben honvédelmi államtitkár. Lásd bővebben: POLNER Ödön: *Három magyar közjogász*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1941. 15-30. o.

⁹⁰ A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 3. ülés (1912. december 2.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

⁹¹ *Képviselőházi napló*, 1910. XVII. kötet, 1912. június 18. – december 31., 415. ülésnap, 170. o.

hatóságok, sőt az állam egész lakossága részéről hatékonyan támogattassanak...”⁹² 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”⁹³.

Valós indoka a plánum illetően gyors benyújtásának azonban az volt, hogy a nemzetközi helyzet kedvezőtlen irányba fordult, valamint „Tisza István házelnök az obstrukciók miatt erőszakkal távolította el a képviselőházból”⁹⁴ az ellenzéket, így a T. házban valódi vitára nem is lehetett számítani. A javaslat képviselőházi általános és részletes vitájára 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.⁹⁵

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 elfogadásakor megjelenő szakmai elemzések – az állam létérdeke mellett – a törvény garanciális jellegét emelték ki. Angyal Pál, a korszak kiemelkedő büntetőjogásza úgy fogalmazott, hogy „minden egyéb társadalmi vagy egyéni érdek eltörpül, érvényesülésében engedni kénytelen és illetőleg szűkebb keretek közé szorul, mielőtt nyilvánvalóvá lesz, hogy a normális békeviszonyok közepette fennálló korlátok által határolt terület, az értékeiben és jelentőségében mindeneket megelőző létérdek veszélyeztetése nélkül, eredeti nagyságában nem hagyható meg a mindenesetre kisebbrendű érdekek érvényesülésének. Béke idején féltő gonddal őrizzük és védelmezzük szabadságjogainkat, felszisszenünk, akcióba lépünk, sőt véráldozattól sem rettenünk vissza, midőn azokat bántódás éri... mindenesetre bölcs megfontolás vezette törvényhozónkat, midőn a Kivhattv. megalkotásával megteremtette annak lehetőségét, hogy háború idején, sőt ha szükséges, már háború fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében is, a miniszterium valamennyi tagjának felelőssége mellett a Kivhattv.-ben meghatározott kivételes hatalmat a szükséges mértékhez képest igénybe vehesse és különböző szabadságjogokat szűkebb keretek közé szoríthassa.”⁹⁶

Edvi Illés Károly akadémikus a Kivhattv. esetében a jogalkotó „bölcs előrelátásáról”⁹⁷ írt, a törvénnyel kapcsolatban elismerően megjegyezte, hogy annak szabályai „nagy körültekintéssel vannak megalkotva”.⁹⁸

⁹² Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9. o.

⁹³ Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9. o.

⁹⁴ TÓTH: i. m. (1996) 32. o.

⁹⁵ Vitát lásd bővebben: KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, *Parlament Szemle*, 2016/1. szám, 70-91. o.

⁹⁶ ANGAL Pál: Háború és sajtószabadság, *Bűnügyi Szemle*, 1914/2. szám 86-87. o.

⁹⁷ EDVI ILLÉS Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején, *Jogállam*, 1914/7-8. szám 551. o.

⁹⁸ EDVI: i. m. 562. o.

Buza László akadémikus, a nemzetközi jog professzora szintén kiemelte, hogy „a szabadságjogok korlátozásánál mindenkor tekintettel kell lenni arra, hogy a korlátozás, illetőleg a kormány részére biztosított kivételes hatalom ne terjedjen csak addig, amíg az az állam, közelebbről a hadviselés érdekében szükséges. A mi törvényünk nem eshetik e szempontból semmi kifogás alá. Sértetlenül fenntartja azokat a szabadságjogokat, melyek a hadviselés érdekeit nem érintik, pl. a vallásszabadság és a tanszabadság jogát, s a többi szabadságjogokat is csak korlátozza, de nem szünteti meg teljesen, a kormánynak nem ad korlátlan felhatalmazást a beavatkozásra, mint azok a külföldi törvények, melyek szerint a kivételes állapot szükségképpen maga után vonja az alkotmánytörvény egyes szabadságot biztosító szakaszainak felfüggesztését. A kivételes hatalom nálunk nem jelenti pl. a személyes szabadság teljes elkobzását, mert a kormány csak a törvényben megállapított feltételek mellett és csak bizonyos egyénekekkel szemben korlátozhatja ezt a jogot.”⁹⁹

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 valamennyi tagjának felelőssége mellett, valamint kizárólag a törvényben meghatározott eszközök igénybevételeével 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 világháborút.

A törvény heves kritikát váltott ki a korabeli ellenzéki sajtóból és a parlamenti ellenzékéből.¹⁰⁰ A kivételes hatalmi törvény országgyűlési vitájából kizárt ellenzék egyedüli fórumát a sajtótermékek hasábjai jelentették. Emellett a javaslatnak a sajtóra vonatkozó rendelkezései az egyes lapok munkatársainak érdeklődését is felkeltették.

A Budapesti Hírlap, mint pártfüggetlen, konzervatív lap hasábjain a javaslatról azt írták, hogy „mit ér az nekünk, ha ideiglenesen nem szorítják meg polgári és alkotmányos szabadságainkat, nem kényszerítenek bennünket a legnagyobb áldozatokra, hogy elejét vegyük a veszedelemnek, ha mulasztás folytán rántör az ellenség és végleg kifoszt bennünket mindenből, a mit megkimélt a saját kormányunk.”¹⁰¹ Azokra az ellenzéki vádakra, hogy a kormány magának kodifikálja a kivételes felhatalmazásokat úgy reagált, hogy „a legborzasztóbb gyanúsítások közé kell sorolnunk. Olyan gazemberek, a kik effélére képesek, nem csinálhatnak Magyarországon olyan karriert, a mely az ország kormányzására viszi őket. És olyan kalandoroknak, a kiknek ilyenén jár az esze, elég a hatalom, nem kell még törvény is hozzá, hogy fosztogassanak.”¹⁰² Emellett éles hangnemben bírálta a volt koalíciós kormány tagjait, akik támadták a tervezetet, tagadva, hogy saját kormányuk szintén kezdeményezett egy hasonló javaslatot. Szintén ezen számban tájékoztatott az ellenzéki pártok kivételes hatalmi törvényjavaslattal kapcsolatos megbeszéléséről, ahol Apponyi Albert felhívta a figyelmet arra, hogy a koalíciós kormány és a regnáló kormány tervezete között adekvát különbség, hogy előbbi csak háború esetére adott volna felhatalmazást. Földes Béla¹⁰³

⁹⁹ Buza László: Az államjogi kivételes állapot. *Jogtudományi Közöny*, 1915/36. szám 386. o.

¹⁰⁰ A korabeli sajtókritikát lásd bővebben: KELEMEN Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.

¹⁰¹ *Budapesti Hírlap*, 1912/289. szám, 1. o.

¹⁰² *Budapesti Hírlap*, 1912/289. szám, 1. o.

¹⁰³ Közgazdász, egyetemi tanár, budapesti tudományegyetemen tanszékvezető, dékán, rektor, országgyűlési képviselő (1906-1918), átmenetgazdasági miniszter (1917-1918), 1945 januárjában 96 évesen éhen halt a

felszólalásában szintén erre helyezte a hangsúlyt, rögzítve, hogy a képviselőház olyan felhatalmazást akart adni a kormánynak, amellyel az „talán békés időben is visszaél.”¹⁰⁴ A Budapesti Hírlap egy későbbi számában az ellenzék törvénnyel kapcsolatos kritikájára – azt ki nem fejtve csak utalva rá, de válaszában szembe menve a jogállami elvek garmadájával – írta, hogy „semmiféle törvény ki nem merítheti azokat a lehetőségeket, a melyeket a háború termel. Háboruban pedig a katonai erő dominál, mert a fegyverekben dominál a nemzet érdeke. A háboruban a háboru diktál, bármit rendel egyébként a polgári törvény. ... Megakadályozni esetleg nem tud semmit az ilyen törvény, mert megeshetik, hogy a hazát esetleg törvény ellenére is meg kell menteni.”¹⁰⁵

Népszava jelentősebb terjedelemben foglalkozott a törvényjavaslattal – annak teljes szövegét is leköszölte –, az ellenzék korábbi obstrukciók miatti kitiltásával, viszont még utalást sem tett a korábbi – a vita idején ellenzékbe kényszerült – kormány hasonló javaslatáról. A Budapesti Hírlaphoz képest vad dühét zúdította a tervezetre és a kormányra. Lukács miniszterelnök azon szavaira reagálva, amely az ilyen típusú törvényt régi szükségén nevezte a Népszava újságírója kifejtette, hogy „Csak az a kérdés, ki érezte régóta szükségét annak, hogy egy gaz bitorló banda sárba gázolja Magyarországon még azokat a szegényes szabadságjogokat is, amelyek eddig valahogyan megmaradtak. ...Az ilyen kivételes intézkedésekre nincs szüksége másnak, mint a megörült abszolutizmusnak, amely él azzal az alkalommal, hogy Tiszában és Lukácsban – ebben a két cégéres bitangban – minden aljas szolgálatra kész cselédeknek kapott.”¹⁰⁶ A törvény egyes felhatalmazásainak bemutatása során, a felhatalmazás terjedelmét jelentősen felnagyítva kívánta érzékeltetni, a javaslatba foglaltak, a sajtójogi rendelkezések ismertetése során, megállapította, hogy „A hírlapokat egyszerűen megfojthatja, a legbrutálisabb előzetes cenzúrával, olymódon, hogy azokat szétküldésük előtt be kell mutatni a sajtóügyi közvádlónak, szétküldésüket pedig csak ettől a bemutatástól számított három óra múlva szabad megkezdeni. Akinek csak halvány sejtelve is van a modern hírlapkészítés és terjesztés módjairól, az tisztában van vele, hogy ilyen módon napilapot kiadni nem lehet.”¹⁰⁷ Majd a törvényt gúnyosan „golyó és akasztófa”¹⁰⁸ törvénynek, másutt pedig „hóhértörvénynek”¹⁰⁹ nevezte el.

A lap hasábjain megjelent Apponyi Albert manifestuma az országhoz, amelyben – szintén megfélekezve saját kormányának korábbi plánumáról – így szólt „Nem szorult evégből eddig és nem szorulna ezentul sem kivételes intézkedésekre, amelyek, ha nemzeti lelkesedés megvan, fölöslegeseek, ha pedig nincs meg, azt nem pótolhatják.”¹¹⁰ Más lapszámában a Népszava úgy ír a javaslatról, hogy „A Tisza–Lukács-uralom meg akarja szüntetni az egész magyar jogrendet, föl akarja függeszteni az amúgy is kicsiny számú és a különböző kormányok önkényei során lerongyosodott magyar közszabadságokat.”¹¹¹ Ezen megnyilatkozásaival a Népszava a napi politika, ideológiailag túlfűtött talajára vitte le a javaslat vizsgálatát és –

gettóban. – MÁRKUS Péter: Közgazdaság-tudomány, In: KOLLEGA Tarsoly István (szerk.): *Magyarország a XX. században V. kötet (Tudomány - Társadalomtudományok)*, Budapest, Babits Kiadó, 2000, 87. o.

¹⁰⁴ Budapesti Hírlap, 1912/289. szám, 4. o.

¹⁰⁵ Budapesti Hírlap, 1912/290. szám, 3. o.

¹⁰⁶ Népszava, 1912/285. szám, 1. o.

¹⁰⁷ Népszava, 1912/285. szám, 1. o.

¹⁰⁸ Népszava, 1912/285. szám, 1. o.

¹⁰⁹ Népszava, 1912/290. szám, 8. o.

¹¹⁰ Népszava, 1912/287. szám, 6. o.

¹¹¹ Népszava, 1912/287. szám, 2. o.

kizárólag ezen törvény górcső alá helyezése során – megfélekezett a nemzetközi viszonyok valóságos állapotáról. Néhol pedig már antiszemita megnyilvánulásokat is megengedett magának („a statáriális javaslat előadója, a junkerek közé fölkapaszkodott zsidó fiskális arcátlanságával”¹¹²).

A Pesti Hírlapban is kritikával illeték a törvény rendelkezéseit és rögzítették, hogy „Az ezer éves magyar alkotmány, attól a naptól fogva, hogy a Lukacs-kormány a kivételes hatalomról szóló javaslatát a korona szentesíteni fogja: nincs többé. ...Kivételes intézkedéseket háboru esetére minden alkotmányos államban életbe leptethetnek. De olyan kivételes intézkedéseket, melyek a Lukacs törvényei alapján lesznek életbeléptethetők, sehol a világon nem ismernek.”¹¹³ Az újságíró konkretizálta is ellenvéleményét a javaslattal szemben „Nem kell hozzá a parlament előzetes felhatalmazása, hogy a kormány kihirdesse a statáriumot és a Lukacs-féle törvények a közigazgatási bírósági utólagos jogorvoslatot is egyenesen kizárják.”¹¹⁴ Ugyanerre világítottak rá a Lukács-kormány által napvilágot látott koalíciós tervezettel kapcsolatban kiobbant botrány vizsgálata során, hogy bár az a tervezet is hasonlóan biztosított felhatalmazásokat a kormánynak, azonban az csak mozgósítás elrendelését követően, vagyis konkrét hadiállapot elrendelése után nyitotta meg a kivételes hatalmat.¹¹⁵ Ezen felvetése nagyban összecsengett a főrendiházban később előadottakkal és meglehetősen éles szemmel – jóval objektívebben, mint akár saját akár más termékek cikkeiben – felhívta a figyelmet a javaslat neuralgikus pontjára, hogy a törvény a felhatalmazottra bízta a saját felhatalmazását, még olyan esetben is, ahol nem objektív körülményekhez lehet kötni (lásd háború veszélye) az elrendelés szükségességét.

A Pesti Napló lapjain egyenesen nemzeti öngyilkosságról írtak, és rendkívül túlzóan megállapították, hogy „Bátran állithatjuk, hogy olyan törvényjavaslat, mint amellyel a Lukacs-kormány most a maga és a munkapárt uralmát örökre emlékeztetéssé akarja tenni, még nem volt a világon. Az evezusi istennő templomának felgyújtása, generációk vérének verejtékének otromba piramisokba való beépítése, Rómának zeneszó mellett való porráégetése számtalan ötletek ahoz a tervhez képest, amibe Lukács és társai most bécsi parancsra befogtak. Alkotmányos formák között, parlamenti szavazással törvénybe iktatni az abszolutizmust: ilyen bizarr gondolata egy Cheopsznak, egy Herosztratesznek, egy Nerónak sem lehetett.”¹¹⁶ A törvény garanciális jellegét az újságíró ott értelmezte félre, amikor azt írta, hogy „mindez csak háboru esetére érvényes, amikor pedig a salus reipublicae mindenekfelett való. Nos, ez nem igaz. Nem igaz először azért, mert a háboru esetére szóló suprema lex minden törvénybeiktatás nélkül is érvényben van, azt kodifikálni épp oly felesleges és lehetetlen, mint ahogy felesleges és lehetetlen a hajótörés, árvíz, földrengés, tűzvész idején való önéletfentartási jogokat törvénybe iktatni.”¹¹⁷ Hiszen pontosan abban állt e javaslat lényege, hogy ilyen időkben keretet szabjon a lehetséges önkénynek, mert, ha elismerjük – ahogy a cikk szerzője is teszi – hogy inter arma silent leges, akkor belenyugszunk, hogy a jogállam csiráját, az alapvető jogok legminimálisabb attribútumát is ki lehet irtani szükség esetén a jogrendből és pont ekkor valósult volna meg az, amit a cikkíró is vizionált.

¹¹² Népszava, 1912/287. szám, 2. o.

¹¹³ Pesti Hírlap, 1912/286. szám, 1. o.

¹¹⁴ Pesti Hírlap, 1912/286. szám, 1. o.

¹¹⁵ Pesti Hírlap, 1912/288. szám, 1. o.

¹¹⁶ Pesti Napló, 1912/287. szám, 1. o.

¹¹⁷ Pesti Napló, 1912/287. szám, 1. o.

„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.”¹¹⁸

A törvény a következő szabályozási tárgyköröket tartalmazza:

- 1.) Kivételes állapot hatálya
 - a) időbeli
 - kezdet: háború fenyegető veszélye esetén elrendelt mozgósítás
 - vége: 4 hónapon belül nem következik be
 - kezdet: háború
 - vége: háború végéig, a jogszabályok hatályon kívül helyezése
 - b) területi
- 2.) Garanciák
 - a) Felelősségi rendszer
 - valamennyi intézkedés a kormány minden tagjának felelőssége mellett
 - b) Hivatalos lapban való közzététel
 - c) Jelentéstételi kötelezettség az Országgyűlés felé
- 3.) Közigazgatási rendelkezések
 - a) Kormánybiztos
 - b) Belügyminiszteri jogosítványok
 - útlevélnyomtatás, törvényhatósági és községi rendeletek hatályon kívül helyezése, csendőrség igénybevétele
- 4.) Büntetőjogi szabályok
 - a) különleges anyagi jogi szabályok
 - b) gyorsított eljárás lehetősége
- 5.) Alapjogi szabályok
- 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

¹¹⁸ FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének jogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 276. o.

négy hónapon belül nem tört ki, akkor a kivételes állapot alapján tett intézkedéseket 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 kivезetni 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.¹¹⁹ 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 jogköréit, 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.¹²⁰ 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.”¹²¹

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.¹²²

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....”¹²³ 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

¹¹⁹ A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény 1-2. §.

¹²⁰ Kivhattv. 4. §.

¹²¹ Kivhattv. 4. § 2 bekezdés.

¹²² Kinevezési okmány minta kormánybiztosok részére – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

¹²³ M. KONDOR Viktória: Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra, *Magyar Könyvszemle*, 1975/1. szám, 78-79. o.

a hozzájuk tartozó intézményeket figyelmeztessék e kötelességre.”¹²⁴ A HFB. szervei határozványa szerint feladata a megfelelő intézkedések kialakítása, azok későbbi felügyelete, s azok egységes irányítása, valamint a beérkező információk hatékony elosztása.¹²⁵ 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.”¹²⁶

Ennek ellenére a levéltári források azt bizonyítják, hogy a hatásköri leírásban kifejezetten megnevezett hatáskörökben, így például külföldi utazások engedélyezése (határvesztégzár 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.¹²⁷ 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.¹²⁸

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, kivitel-behozatal, valutaügyek, hadivesztégzár alóli felmentés, közélelmezés, posta- és távírdaforgalom, nemzetiségi mozgalmak, propaganda-, útlevél-, hadifogoly- és internált-ügyek.”¹²⁹ 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.

A törvény további vizsgálata során láthatjuk, hogy a belügyminiszternek számos jogkört 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 alkothatott. 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 alkothatott. Fontos rögzíteni, hogy a Kivhattv. felfüggesztette a törvényhatóságok azon alapjog-óvó garanciális lehetőségét, hogy a Közigazgatási Bírósághoz

¹²⁴ M. KONDOR: i. m. 79. o.

¹²⁵ HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB. hatásköri leírás.

¹²⁶ HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB. hatásköri leírás.

¹²⁷ HL HFB. iratok 323-326., 416-423., 532-539., 720-732. doboz.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ SZIU Jolán (szerk.): *Magyarország az első világháborúban*, Budapest, Petit Real Könyvkiadó, 2000, 225. o.

fordulhassanak sérelmeikkel. Ezenek felül a belügyminiszter hatáskörébe került az útlevelek kiállításának a hatásköre is.¹³⁰

Összességében jól látható, hogy a magyar szabályozás, eltérően az ún. kontinentális modell államaitól – vagyis Ausztriától és Németországtól – nem helyezte a polgári közigazgatás fölé a katonai közigazgatást. Sokkal inkább követte a francia vagy angolszász gyakorlatot, és azt mondta ki, hogy a háborúval közvetlenül nem érintkező területeken a polgári közigazgatás továbbra is működik a szükséges megszorításokkal.

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) Ármaximalizálás
- d) Külkereskedelem korlátozása

2.) Magántitok, levéltitok

- a) Posta,
- b) távírda,
- c) távbeszélő forgalom
ellenőrzése

3.) Mozgás, tartózkodási hely szabad megválasztása

4.) Eljárási jogok

- a) Bíróhoz való jog korlátozása
- b) Esküdtszéki rendszer korlátozása
- c) Katonai büntetőjog hatályának kiterjesztése
- d) Gyorsított bünvádi eljárás bevezetése

5.) Véleménynyilvánítás szabadsága

- a) Gyülekezési és egyesülési jog
 - Tiltás, ellenőrzés, korlátozás, felfüggesztés
 - Kereskedelmi társaságok hatósági ellenőrzése
- b) Sajtószabadság

¹³⁰ Kivhattv. 5-6. §.

A törvény és annak módosításai emellett még lehetővé tették a hadigazdálkodás bevezetését, felhatalmazták a kormányt ilyen jellegű, gazdasági tartalmú rendeletek megalkotására, amely révén a kormány az első világháború idején többszáz, hadigazdálkodással kapcsolatos jogszabályt bocsátott ki.¹³¹

Érdemes röviden kitérni a büntetőjogi szabályokra és az igazságszolgáltatás kérdéskörére. Ezek a szabályok alapvetően két pilléren nyugodtak: a Kivhattiv. rendelkezésein, valamint a katonai bünvádi eljárás szabályrendszerén. Büntető anyagi jog tekintetében a Kivhattiv. rendelkezései főszabályként kiterjesztették vagy súlyosbították a Csemegi kódex rendelkezéseit,¹³² 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 bünvádi eljárás és rögtönbíráskodás elrendelését. Ezeket azonban az ország egész területére nem rendelték el.¹³³ 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.¹³⁴ A katonai törvénykezést a polgári személyek felett a magyar joganyag csak szűk, indokolt körben engedte meg, szintén az angolszász és francia ostromállapot joganyagot inkább követve ezzel, mintsem a társországi és szövetségi államokéit.

5. Összegzés

Az első magyar, a dualizmus idején megalkotott, a különleges jogrend szempontjából legfontosabb jogalkotási termék a háború esetére szóló kivételes intézkedéseket megállapító 1912. évi LXIII. törvénycikk volt. A törvény heves kritikákat váltott ki a korabeli sajtóból és a

¹³¹ Kivhattiv. 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 kényszeregységek 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, 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.

¹³² Lásd például a hatóságok vagy hatósági közegek elleni izgatás háború idején 2 év helyett 5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntették. Kivhattiv. 19. §.

¹³³ 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 igénybe vételéről, *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: i. m. 554-562. o.; FINKEJ Ferenc: *Háborús büntetőjogunk és bűnügypolitikai feladataink a háború után*, *Budapesti Szemle*, 1916, 167. kötet, 48-90. o.

¹³⁴ Lásd bővebben: KELEMEN: i. m. (2017a) 103-140. o.; NAGY Szabolcs: *Az 1916-os erdélyi betörés egyes hatásai a háromszéki nemzetiségi együttélésre*, *Belvedere Meridionale*, 2017/3. szám, 33-41. o.

parlamenti ellenzékéből. Utóbbiból annak ellenére, hogy a törvényjavaslatot valójában ők kezdték kidolgozni még 1906-ban.

A korszak kiemelkedő jogtudósainak álláspontjaiból azonban kiolvasható, hogy az adekvát kivételes hatalmi törvény a békés mindennapok talpköveiként fungáló szabadságjogokat csupán az állam léte érdekében, a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett, valamint kizárólag a törvényben meghatározott eszközök igénybevételével 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 világháborút.

Ha az eredeti modellekkel vetjük össze az első magyar különleges jogrendi törvényt, akkor azt kell mondani, hogy azon inkább figyelhetők meg az angolszász és ostromállapotú jellegű szabályok lenyomatai, mintsem a kontinentális modell megoldásai. Ugyanis a magyar szabályozás, eltérően az ún. kontinentális modell államaitól – vagyis Ausztriától és Németországtól – nem helyezte a polgári közigazgatás fölé a katonai közigazgatást.

A Kivhattv. sokkal inkább követte a francia vagy az angolszász gyakorlatot, és azt mondta ki, hogy a háborúval közvetlenül nem érintkező területeken a polgári közigazgatás továbbra is működik a szükséges megszorításokkal. Utóbbiak főként az együttélés és a bécsi kényszer hatására kerültek a joganyagba, mint például a kormánybiztosi intézmény, azonban ennél is próbálták erősíteni annak civil jellegét, még ha alapvető funkciója nyilvánvalóan a háborús igazgatás gördülékenyebb, katonai igényeknek megfelelőbb megvalósítása is volt.

Elmondható, hogy a kor viszonyaihoz képest egy modern, alkotmányos struktúrába illeszkedő felhatalmazási törvényt alkotott meg a magyar törvényhozás.



Forrásjegyzék

Szakirodalom

- [1.] AGÁRDI Ferenc – BORSODY BEVILAUQA Béla: *Régi magyar világjárók* (<http://mek.oszk.hu/02500/02520/02520.htm>).
- [2.] ANGYAL Pál: Háború és sajtószabadság, *Bűnügyi Szemle*, 1914/2. szám.
- [3.] BALOGH Judit: Felfogások a közigazgatás feletti bírói kontrollról a két világháború közötti debreceni jogoktatásban, In: Kis Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017, 53-64. o.
- [4.] BARNA Attila (szerk.): *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk megalkotásának 150. évfordulója*, Budapest, Kúria, HVG-ORAC, 2019.
- [5.] BARNA Attila: „Ha a hecczet szeretik” – Obstrukció, indemnitás és a zsebkendőszavazás, In: Kis Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017, 65-80. o.
- [6.] 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 Kézíkönyvtár, letöltve: 2020.05.30.)
- [7.] BEATTY, Jack: *Age of Betrayal: The Triumph of Money in America, 1865-1900*, New York, Vintage Books, 2007.
- [8.] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot III., *Jogtudományi Közöny*, 1915/32. szám, 351. o.
- [9.] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot, *Jogtudományi Közöny*, 1915/36. szám.
- [10.] DEÁK Ágnes (szerk.): *Deák Ferenc – Válogatott politikai írásk és beszédek II. kötet*, Budapest, Osiris, 2001.
- [11.] EDVI ILLÉS Károly: A katonai büntetőjog, *Budapesti Hírlap*, 1889/21. szám.
- [12.] EDVI ILLÉS Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején, *Jogállam*, 1914/7-8. szám.
- [13.] EMBER Győző: Honvédelmi Bizottmány. *Századok*, 1948/1-4. szám.
- [14.] EÖTVÖS Károly: *Magyar Alakok*, Budapest, Révai és Salamon Könyvnyomdája, 1901.
- [15.] EREKY István: Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán, In: MESZLÉNY Artúr (szerk.): *Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja*, Budapest, Franklin-Társulat Bizománya, 1914.
- [16.] 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.
- [17.] FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: A dualista időszak katonai igazságszolgáltatása az 1912-es nemzeti jogalkotás előtt, *Szakmai Szemle*, 2016/1. szám, 171-184. o.
- [18.] FARKAS Ádám: Szemléletváltás védelmi aspektusban! *Pázmány Law Papers*, 2015/18. szám.
- [19.] FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.
- [20.] FINKEY Ferenc: Háborús büntetőjogunk és bűnügypolitikai feladataink a háború után, *Budapesti Szemle*, 1916, 167. kötet, 48-90. o.
- [21.] HOBBSBAWM, ERIC: *A forradalmak kora*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1988, 197. o.
- [22.] KAUTZ Gusztáv: *A magyar büntetőjog tankönyve – Különös tekintettel a gyakorlat igényeire*, Budapest, Atheneum, 1881.
- [23.] KELEMEN Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.
- [24.] KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, *Parlament Szemle*, 2016/1. szám.
- [25.] KELEMEN Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949 – Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.
- [26.] KELEMEN Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949 – Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.

- [27.] KELEMEN Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szküllä és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 43-79. o.
- [28.] KELEMEN Roland: Ady Endre pere a Magyar Királyi Kincstárral szemben. Megjelent az MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport blogjában, a Jog.történet oldalán 2021. október 25-én.
- [29.] KÉPESSY Imre: A bírói függetlenség kialakulása Magyarországon, 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, 1052-1060. o.
- [30.] M. KONDOR Viktória: Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra, *Magyar Könyvszemle*, 1975/1. szám.
- [31.] MÁRKUS Péter: Közgazdaság-tudomány, In: KOLLEGA Tarsoly István (szerk.): *Magyarország a XX. században V. kötet (Tudomány - Társadalomtudományok)*, Budapest, Babits Kiadó, 2000.
- [32.] MÁTHÉ Gábor: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében, *Gazdaság és Jogtudomány*, 1969/1-2. szám, 133-161. o.;
- [33.] MÁTHÉ Gábor: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869:4. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében, In: MEZEY Barna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kovács Kálmán egyetemi tanár emlékére*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2005, 37-70. o.
- [34.] 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: Jogtörténetek 1848-ról*. Budapest, Logod Bt., 2001.
- [35.] MEZEY Barna: A kivételes hatalom jogi természete, *Jogtörténeti Szemle*, 2015/4. szám, 25-34. o.
- [36.] 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.
- [37.] NAGY Péter: Külföldi minták és főbb irodalmuk a magyar közigazgatási bíráskodás szakirodalmában, *Pro Publico Bono*, 2018/4. szám, 114-151. o.
- [38.] NAGY Szabolcs: Az 1916-os erdélyi betörés egyes hatásai a háromszéki nemzetiségi együttélésre, *Belvedere Meridionale*, 2017/3. szám, 33-41. o.
- [39.] PAP Kálmán: *A katonai büntető és fegyelmi fenytő jog kézikönyve*, Budapest, Grill Károly Bizománya, 1888.
- [40.] PAPP László: Különbíráskodások szerepe és rendeltetése a modern igazságszolgáltatási rendszerekben, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 2017/1. szám, 69-81. o.
- [41.] PARÁDI József: *A Magyar Királyi Csendőrség. Az első magyar polgári központosított, közbiztonsági őrtisztület 1881-1945*, Budapest, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2012.
- [42.] PATYI András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019.
- [43.] PATYI András: Törések és hiányok - a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája, In: PERES Zsuzsanna – BAGOSSYNE KÖRTVÉLYESI Mária (szerk.): *„Bírák vagyunk...” A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére*, Budapest, Országos Bírószági Hivatal, 2019, 89-104. o.
- [44.] PERES Zsuzsanna – BAGOSSYNE KÖRTVÉLYESI Mária (szerk.): *„Bírák vagyunk...” A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére*, Budapest, Országos Bírószági Hivatal, 2019.
- [45.] PÉTERVÁRI Máté: A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszerseregység bevezetése Magyarországon, In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szküllä 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.
- [46.] PÉTERVÁRI Máté: A kivétel hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratoriumok hatása a csőd eljárásokra, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/2. szám, 25-39. o.
- [47.] POLNER Ödön: *Három magyar közjogász*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1941, 15-30. o.

- [48.] PÖLÖSKEI Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, *Jogtudományi Közlöny*, 1969/2-3. szám, 81. o.
- [49.] RÉVÉSZ T. Mihály: A külföldi lapok magyarországi rendszete a dualizmus első éveiben, In: MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2006, 467-480. o.
- [50.] RÉVÉSZ T. Mihály: *A sajtószabadság érvényesülése Magyarországon 1867-1875*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1986, 58. o.
- [51.] SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban – Az állandósult kivételesség, *Iustum, Aequum, Salutare*, 2017/4. szám.
- [52.] SCHEER, Tamara: *Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges*, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010. 14-18. o.
- [53.] STIPTA István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon, *Jogtörténeti Szemle*, 1997/3. szám, 117-125. o.
- [54.] STIPTA István: A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei, *Jogtörténeti Szemle*, 2015/3. szám, 40-45. o.
- [55.] STIPTA István: A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jogfejlesztő tevékenysége (1884-1896), In: KIS Norbert – PERES, Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017, 367-374. o.
- [56.] STIPTA István: *A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884-1896)*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.
- [57.] SZÉNÁSI Éva: A munkásmozgalom kezdetei Franciaországban [Adalékok a júliusi monarchia politikai-ideológiai arculatához (1830-1848)], *Juhász Gyula Tanárképző Főiskola tudományos közleményei: tanulmányok a marxizmus-leninizmus és a történettudomány köréből*, 1987/3. szám, 117-125. o.
- [58.] SZEREMLEI Samu: *A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékok Magyarországon újabbkori történetéhez*. Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd, 1867.
- [59.] SZIJJ Jolán (szerk.): *Magyarország az első világháborúban*, Budapest, Petit Real Könyvkiadó, 2000.
- [60.] TÓTH Árpád: *A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháború idején Magyarországon*, Acta Juridica et Politica, Tomus LX., Szeged, 2002.
- [61.] 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.
- [62.] TÓTH Árpád: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig, Szeged, Acta Juridica Et Politica, Tomus XI. Fasciculus 6., 1964.
- [63.] TÓTH Árpád: *A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig*. Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus XXIX., Fasciculus 5, 1982.
- [64.] URBÁN Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége. *Századok*, 2002/4. szám.
- [65.] VADNAY Tibor: *A magyar jövő – Közgazdasági- és szociálpolitikai tanulmány*, Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt. Kiadása, 1918.
- [66.] VEDÓ Attila: A Magyar Királyi Csendőrség karhatalmi fellépésének gyakorlata, *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Ordinis)*, 2014/39-40-41-42. szám, 143-154. o.
- [67.] VEDÓ Attila: A Magyar Királyi Csendőrség karhatalmi tevékenységének szabályozása a dualizmus idején, In: PARÁDI József (szerk.): *Magyar-rendvédelem-történeti tanulmányok*, Budapest, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2015, 281-300. o.

Levéltári források

- [1.] Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok - W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27
- [2.] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 2. ülés (1912. november 26.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

- [3.] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 3. ülés (1912. december 2.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.
- [4.] Kinevezési okmány minta kormánybiztosok részére – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.
- [5.] HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB. hatásköri leírás.
- [6.] HL HFB. iratok 323-326., 416-423., 532-539., 720-732. doboz.
- [7.] 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.

Napilapok

- [1.] BOTTLIK József: A törvényhatósági önkormányzat, *Budapesti Hírlap*, 1906/128. szám, 1-3. o.
- [2.] VADNAY Tibor: Modern Aranybulla, *Budapesti Hírlap*, 1906/260. szám, 1. o.
- [3.] ISSEKUTZ Győző: A főispán, *Budapest Hírlap*, 1905/358. szám, 3. o.
- [4.] Csanády 1861 óta ült a képviselőház baloldalán, *Budapesti Hírlap*, 1892/199. szám, 3. o.
- [5.] *Budapesti Hírlap*, 1912/289. szám, 1. o.
- [6.] *Budapesti Hírlap*, 1912/289. szám, 1. o.
- [7.] *Budapesti Hírlap*, 1912/289. szám, 4. o.
- [8.] *Budapesti Hírlap*, 1912/290. szám, 3. o.
- [9.] *Népszava*, 1912/285. szám, 1. o.
- [10.] *Népszava*, 1912/285. szám, 1. o.
- [11.] *Népszava*, 1912/285. szám, 1. o.
- [12.] *Népszava*, 1912/290. szám, 8. o.
- [13.] *Népszava*, 1912/287. szám, 6. o.
- [14.] *Népszava*, 1912/287. szám, 2. o.
- [15.] *Pesti Hírlap*, 1912/286. szám, 1. o.
- [16.] *Pesti Hírlap*, 1912/288. szám, 1. o.
- [17.] *Pesti Napló*, 1912/287. szám, 1. o.

Jogszabályok

- [1.] A véderőről szóló 1968. évi XL. törvény.
- [2.] A honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvények.
- [3.] Határozványok a katonai igazságszolgáltatásról mozgósítás esetére, Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda, 1903.
- [4.] A honvédelmi miniszter 665/eln. számú körrendelete, A katonai büntető perrendtartás című könyv megjelentetése és elosztása tárgyában, In: Farkas Ádám (szerk.): *Válogatás a modern magyar honvédekatonai büntető joghistória forrásaiból (1867-1945) I.*, Budapest-Győr, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság; Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2014, 201. o.
- [5.] A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvények 64-66. §.
- [6.] A közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi XL. törvények.
- [7.] A m. kir. minisztérium 1909. évi 875. M. E. számú rendelete, a katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról, Magyarországi Rendeletek Tára (továbbiakban MRT.), Budapest, 1909, 265. o.
- [8.] A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekéről és vétségekről 1878. évi V. törvények.
- [9.] A m. kir. minisztérium 1912. évi 6.966. M. E. számú rendelete, a katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról fennálló rendelet tárgyában, MRT., 1912, 1685. o.
- [10.] A katonai behívási parancs iránt tanusított engedetlenség és az erre csábítás megbüntetéséről szóló 1890. évi XXI. törvények.
- [11.] A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény.
- [12.] A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912:LXIII. törvényeknek és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912:LXVIII. törvényeknek kiegészítéséről szóló 1914. évi L. törvények

- [13.] *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.*

Országgyűlési irományok és naplók

- [1.] Ifj. Andrassy Gyula miniszteri indokolása a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló törvényjavaslathoz, In: *Képviselőházi irományok*, 1906. XVI. kötet, 582. számú iromány.
- [2.] Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter felszólalása a képviselőház előtt, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-december 9., 328. ülés.
- [3.] Jelentés a jogügyi bizottságnak, „a katonai bíróságok hatásköréről” beadott törvényjavaslat tárgyában, *Képviselőházi irományok*, 1865. VII. kötet, 388-468. sz., 418. számú iromány.
- [4.] Törvényjavaslat a katonai bíróságok hatáskörét illetőleg, *Képviselőházi irományok*, 1865. VII. kötet, 388-468. sz., 397. számú iromány.
- [5.] Deák Ferenc felszólalása A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-december 9., 335. ülés.
- [6.] Csanády Sándor felszólalása az A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-december 9., 335. ülés.
- [7.] Berzenczey László felszólalása az A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-december 9., 335. ülés.
- [8.] Simonyi Ernő felszólalása az A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-december 9., 335. ülés.
- [9.] *Képviselőházi napló*, 1910. XVII. kötet, 1912. június 18. – december 31., 415. ülésnap.
- [10.] Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány.
- [11.] Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9.
- [12.] 1100. szám. A m. kir. miniszterelnök jelentése a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételéről, *Képviselőházi Irományok*, 1910. XLIV. kötet, 371-420. o.