

I. Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásának történelmi előzményei¹

1. Bevezetés

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása lényegét tekintve a különleges jogrendi – és ezzel a normál jogrendi védelmi és biztonsági – szabályozás terén a rendelkezések korszerűbbé és átláthatóbbá tétele mellett egyfajta történelmi helyreigazítást is megvalósít. 1989-et követően ugyanis a majd fél évszázados pártállami működés elnyomó tapasztalatai miatt félelem, bizalmatlanság és ellenérzések alakultak ki egyik oldalról az állam katonai karakterű szerveivel² szemben, másik oldalról pedig azokkal az intézményekkel szemben, amelyek a védelmi és biztonsági funkciók koncentrált alkalmazását segítő hatalomkoncentrációt szolgálják. Ez a jelenség egyértelműen azonosítható a hazai (hon)védelmi alkotmányosság kérdése³ és a fegyveres testületek elmúlt harmincéves szabályozás- és szervezettörténete kapcsán, de leglátványosabban a különleges jogrend kérdésén mutatható be. Az, hogy Magyarországon 2016-ra hat különleges jogrendi esetkört és azon belül számos alesetkört különböztettünk meg, egyrészt a biztonsági környezet változását tükrözte vissza a jogrendszerben, másrészt azonban az 1989 előtti történelmi tapasztalatok traumáit és velük azt a célt, hogy az állam kemény hatalmi funkciójának fókuszált érvényesítését csak egy sajátos jogi rezsim, a különleges jogrend kihirdetése esetén lehessen megvalósítani.

A különleges jogrendek kihirdetési tapasztalatai alapján mondhatjuk, hogy a Covid-19-világjárványig ehhez a jogi intézményrendszerhez az volt az alapvető viszonyulás, hogy leszámítva a területileg és időben is konkrét események – természeti csapások és ipari szerencsétlenségek – által meghatározott veszélyhelyzeti tapasztalatokat, a többi különleges jogrend kihirdetésére nem volt kilátás. Ez egyik oldalról szerencse, másik oldalról azonban azt a mögöttes jelentést hordozta, hogy amit a jogalkotó csak különleges jogrendben tesz lehetővé, azt meglátása szerint jó ideig nem szükséges és nem is lehet alkalmazni. A témakört ugyanis az 1989 előtti félelmek, egyszerűen fogalmazva a „diktatúra vádja” lengi körül, amelynek enyhítését nem a szabályozás garanciális

¹ A kézirat lezárásának időpontja 2023. május. A fejezet nemzetközi példái a 2022. évi időállapotot tükrözik.

² A katonai karakterű szervek fogalmáról lásd bővebben: FARKAS 2012: 3–6.

³ A téma kapcsán lásd: PATYI 2010: 437–449; FARKAS–PATYI 2018: 87–112; KÁDÁR 2014b; TILL 2017; FARKAS–TILL 2016: 40–71; FARKAS 2019.

elemekkel való felvértezése, megújítása és megértetése útján próbálták a döntéshozók elérni, hanem az intézményrendszer lehetőség szerinti mellőzésével.

Azt is mondhatnánk, hogy az 1989 és 2020 közötti időszakban a különleges jogrendre legnagyobb hatást gyakorló történelmi tapasztalatok nem az intézmény hazai – és kutatói szemmel nézve nemzetközi viszonylatban is értékes – történelmi előzményeiből táplálkoztak, hanem egy olyan időszakból, amikor a diktatórikus működés miatt nem is volt értelmezhető a különleges jogrend mint fogalom, hiszen az államhatalom lényegében mindig kivételes, már-már korlátlan eszköztárral operált. Ez a fajta negatív történelmi meghatározottság máig velünk él, és a különleges jogrendről folytatott intenzív politikai diskurzus miatt komoly táptalajra is talált. Ennek ellenére szerencsés fordulat, hogy az elmúlt években meg tudott indulni egy olyan tudományos diskurzus is, amely a különleges jogrend jogintézményi jellegével, sajátosságaival és jól szabályozhatóságának kérdéseivel kezdett foglalkozni. Ehhez a tisztázáshoz azonban megkerülhetetlen a helyes történelmi előképek azonosítása és megismertetése, jelen időszakban különösen azért, mert mind az Alaptörvény kilencedik módosítása, mind pedig a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) jellege és irányultsága kapcsán vannak értékes történelmi előzmények Magyarország 1867 és 1944 közötti, polgári alkotmányos időszakából, illetve annak előfutáraként 1848/49-ből is.

Meglátásunk szerint, ami ma a komplex biztonságra való felkészülés összkormányzati, szakágazatokat összehangoló feladatrendszerében jelenik meg, az a második világháború előtti Magyarországon a háború esetére és különösen az akkor újfajta – totális – háborúra való felkészülésben, valamint intézményi megoldásokban ismerhető fel. Az e körbe tartozó intézményi és szabályozási megoldások áttekintése, mélyebb ismerete előfeltétele annak, hogy ma helyes viszonyulási pontot foglalhassunk el az új korszak védelmi-biztonsági kihívásaira adandó nemzeti válaszok tekintetében. A történelmi előzmények áttekintését rendhagyó módon nem kronologikusan közelítjük meg, hanem tematikusan, az átfogó szabályozástól az egyes jelentős részterületek és intézményi megoldások felé haladva, mivel a jelen és a történelmi múlt közötti különbözőségek miatt ez a tárgyalási mód jobban érthetővé teszi az egyes részek bonyolult kapcsolódásait és mai jelentőségét is.

2. A rendszerszintű védelmi szabályozás előzményei

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

A hazai védelmi és biztonsági szabályozás kapcsán értékes előzmények azonosíthatók a biztonságfelfogáshoz illeszkedő alkotmányossági követelményeknek megfelelő törvényi megoldások terén, amely megközelítésben kiemelkedő szerepet tölt be a honvédelmi szabályozás, és 1939 óta különösen a honvédelmi törvények sora. Nem véletlen, hogy a Vbő. a hatálybalépésével nagyjából a honvédelmi törvényben szabályozott elemeket fog új módon, fejlődő tartalommal és újszerű elemekkel kiegészítve magába olvasztani akár a védelmi igazgatás, akár a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése, akár pedig a különleges jogrendi szabályozás tekintetében. Ennek tudható be az is, hogy a Vbő. indoklásában a jogalkotó maga is hangsúlyozza a honvédelmi, különösen az 1867 és 1945 közötti előzmények történeti-evolúciós jelentőségét. Jelen keretek között tehát ezen időszak áttekintése biztos alapként kezelendő.

2.1. A dualizmus időszakának jelentősége

Az osztrák–magyar kiegyezés folyamatában a fegyveres védelem és ezen belül a katonai védelem, illetve a honvédelem kérdése kiemelt jelentőségű volt. A korszak biztonsági környezetéből természetesen ez a sajátosság egyértelműen következik. A kiegyezés létrejötté is a kemény hatalmi eszközök és a Habsburg-ház nagyhatalmi kényszerűségéből fakadt, amiben a katonai erő kulcsszerepet töltött be, és ezért szükségessé tette a Magyarországgal való megbékélést mind politikai-társadalmi, mind gazdasági, mind pedig katonai érdekektől vezérelve.

E tekintetben persze látni kell azt is, hogy Európa a dualista időszak kezdetén pont egy rendkívül dinamikus fejlődési folyamat robbanásának küszöbén állt, ami néhány évtized leforgása alatt jelentősen átalakította a gazdasági, társadalmi, politikai és technikai környezetet. A vasúti, majd légi közlekedés fejlődése, a gépesítés fokozódása, a rádiózás, a tömeges szabadidős szórakozások és ezáltal a társadalom fokozott elérhetősége mind-mind olyan jelenségek, amelyek a védelmi szférára is hatottak. Ennek eredményeként pedig mind a hadviselés, mind pedig a szuverenitást más módon sértő és fenyegető befolyásolási lehetőségek eszköztára kiszélesedett.

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

Ákárcsak ma az alkotmányos szabályok, a történeti alkotmányosság korában is egyértelműen azonosíthatók azok a közjogi szabályozási keretek, amelyek az alkotmányos berendezkedés nagy képletében helyezik el a védelem és biztonságsvavatolás intézményeit és főbb szabályait. A polgári korszak honvédelmi szabályozása tekintetében ezt az alap-

vető – alkotmányos jelentőségű – keretet az alkotmányosságot helyreállító törvények adták meg előbb 1867-ben a közösjogi törvénnyel,⁴ majd 1920-tól az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvénnyel.⁵ Az ilyen értelemben véve alkotmányos alapokra építve alakították aztán ki

- a) a szervezeti alapot adó úgynevezett *védrendszeri törvényeket*,⁶ majd
- b) az egyes *különös tárgyú katonai védelmi törvényeket*,
- c) a *katonai büntetőjogi tárgyú törvényeket*,⁷ valamint
- d) 1939-ben az átfogó és ágazati jellegű *honvédelmi törvényt*.⁸

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

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

⁴ Lásd: a magyar korona országai és az Ő Felseje uralkodása alatt álló többi országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk.

⁵ Vö.: az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk.

⁶ Lásd: a véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk; a véderőről szóló 1889. évi VI. törvénycikk; a véderőről szóló 1912. évi XXX. törvénycikk; a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk; a honvédségről szóló 1890. évi V. törvénycikk; a honvédségről szóló 1912. évi XXXI. törvénycikk; a népfelkelésről szóló 1868. évi XLII. törvénycikk; a népfelkelésről szóló 1886. évi XX. törvénycikk; valamint a m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk.

⁷ Lásd: a közös haderő katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXII. törvénycikk; a honvédség katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk; a katonai büntető törvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvénycikk; valamint a katonai büntető törvénykönyv életbeléptetéséről és a közönséges büntető törvények egyes rendelkezéseinek ezzel kapcsolatos módosításáról és kiegészítéséről szóló 1930. évi III. törvénycikk.

⁸ Lásd: a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk.

tási értelemben, persze az alkotmányos szintű szabályoknak megfelelően, úgynevezett alaptörvényként.⁹

Szabályozástechnikai szempontból ezek a törvények 1868-ban hasonló szisztémát követtek a felépítésük tekintetében, persze azzal a sajátossággal, hogy a véderőről szóló törvény adta meg a védrendszer tulajdonképpeni katonai alapjait és ezt kiegészítették a honvédségről és a népfelkelésről szóló törvénycikkek. A véderőről szóló törvény rendelkezéseit a Magyar Királyi Honvédség kapcsán egy részletesebb szervezeti szabályozás egészítette ki ugyancsak törvényi szinten.

A katonai védelem, majd honvédelem polgári szabályozási előzményei kapcsán fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az a kiegyezéstől kezdődően az ország 1944-es német megszállásáig megtartotta azt az alapvetését, hogy a fegyveres erőknek a belrend fenntartásával kapcsolatos feladatokat is meghatározott. Erre béke idején is adott volt a lehetőség minden különösebb közjogi specialitás nélkül, az úgynevezett katonai karhatalom keretében. Fontos persze tisztázni, hogy a szóban forgó történelmi időszakban a katonai karhatalom alapvetően nem egy pejoratív, elnyomó tartalmú megfogalmazást jelentett, hanem egy sajátos szolgálati formát, amely a fegyveres erők belrendészeti feladatainak szervezett és rendezett megvalósítását szolgálta. Ennek példaként felhozható feladatai különösen: a választások rendjének biztosítása, küldeménykísérés, személykísérés vagy épp jogellenes „csődületek” kezelése, azaz a mai rendőri értelemben vett tömegkezelés is, ha azt valamely polgári hatóság kérvényezte. A katonai szervek belbiztonsági feladatainak szabályozása kapcsán kiemelő, hogy azt a jogalkotó az után is fenntartotta, hogy az időszakban több országos hatáskörű és szervezetszerű rendészeti szervet is felállított. Ez a szabályozási előzmény ma mind a Honvédség feladatrendszerének megfelelő szabályozása, mind pedig a védelmi és biztonsági célú kooperációk, illetőleg a válságkezelés tekintetében előzményként hasznosítható az újabb garanciákkal való összekapcsolás esetén.

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

- a magyar királyi honvédségi Ludovika-Akadémia felállításáról szóló 1872. évi XVI. törvénycikk és annak módosításai;
- a bánági határőrvidék és a titeli zászlóalj polgárosításának törvénybe iktatásáról és a polgárosítás folytán szükségessé vált más intézkedésekről szóló 1873. évi XXVII. törvénycikk;
- a közös hadsereg (haditengerészet) és a honvédség beszállásolásáról szóló 1879. évi XXXVI. törvénycikk;

⁹ A téma dualizmus kori közjogi sajátosságairól bővebben lásd: NAGY 1907; KISS 1886; FERDINANDY 1902; KMETY 1911.

- a hadsereg, haditengerészet, honvédség és népfőlkelés tiszti és legénységi özvegyeinek és árváinak ellátásáról szóló 1887. évi XX. törvénycikk;
- a véderő kötelékében álló országgyűlési tagok katonai szolgálatra behívásának szabályozásáról szóló 1889. évi XXII. törvénycikk;
- a honvéd nevelő- és képző-intézetekről szóló 1897. évi XXIII. törvénycikk;
- a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk; valamint
- a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk.¹⁰

A felsorolásból jól látható, hogy a szabályok egy része ma a hadkötelezettséggel, más része a sajátos – például képviselői – jogállásokkal, a felsőoktatás szabályozásával, illetve a katonai jogállási szabályozással kapcsolódik össze. Ez azt is jelenti, hogy a felsorolt törvények egyértelmű történelmi előzményét tudják adni a honvédelmi, ezáltal pedig a jövőre nézve a védelmi és biztonsági szabályozás „civil” ágazati szabályozásokkal való összekapcsolásának.

A különös tárgyú katonai védelmi törvények sorában a dualizmus keretei között időrendben utolsóként *a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikket* szükséges megjeleníteni, amely alkotmánytörténeti, illetve az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. előzményei szempontjából is kiemelkedő jelentőségű. Jelen értelmezési keretben annyi emelendő ki, hogy az úgynevezett kivételes hatalmi törvény a honvédelem, illetőleg a mai védelmi és biztonsági szabályozás szempontjából azért kulcsfontosságú történelmi előzmény, mert azt a felismerést tükrözi a jogalkotóban, hogy a háború mint az államot, társadalmat¹¹ és azok rendjét veszélyeztető végső és ekkor már technológiailag szinte totális fenyegetés¹² egyértelműen szükségessé tette a sajátos szabályozás kialakítását, jelentős részben egyes a polgári alkotmányos jogállammal járó garanciák és korlátozó szabályok ideiglenes és részleges felfüggesztését. Ez a mai szabályozás előzményeként egyik oldalról a rendkívüli változáson keresztülment, lényegében felgyorsult és a fizikai távolságok által kevésbé korlátozott környezeti kihívások jogállami lekötetési kényszerével azonosítható és elemezendő, másik oldalról pedig a válságkezelési és különleges jogrendi szabályozás előképével.

2.2. A két világháború közötti időszak sarokpontjai

Az első világháború lezárása mind a forradalmak államműködésre, társadalmi és politikai életre gyakorolt hatására, mind pedig a trianoni békediktátum bénító hatásaira figyelemmel drasztikusan érintette az országot és annak védelmi rendszerét is. A forra-

¹⁰ Kiemelendő, hogy ez a törvény később alkotmánytörténeti jelentősége és a mai különleges jogrendi szabályozást megelőző jellege miatt önállósult fogalmi értelemben, de a jelen értelmezési keretben annak ellenére is megjelenítendő az osztályozásban, hogy jelen tanulmány is önálló címben fogja tárgyalni a jelentőségét. A téma kapcsán lásd: TÓTH 1976; KELEMEN 2017c; KELEMEN 2017b.

¹¹ Érdekes képet adnak a kor társadalmi viszonyairól: HOBBSAWN 2004; CLARK 2015: 21–80.

¹² LUDENDORFF 1935.

dalmi és ellenforradalmi időszakok túlkapasai után a normalizáció terhe úgy nehezedett a védszervezetre, hogy közben azt a trianoni korlátozások és az országcsönkítés miatt is alapjaiban kellett újragondolni. Ez a folyamat szabályozás- és igazgatástörténeti szempontból is feltárára érdemes, mivel megrendítő tapasztalatokat adhat mind a 20. századi történelem, mind pedig a mai, valamint a későbbi védelmi és biztonsági szabályozás és szervezés számára egy kataklizma-forgatókönyv esetére.

A honvédelmet, sőt általában véve az állam és társadalom védelmét és biztonságának garantálását az 1920-as alkotmányos restauráció után újra kellett szabályozni az osztrák–magyar kettősség megszűnése, a békemegszorítások és az állami kapacitások megcsönkítése miatt. Nem meglepő, hogy a jogalkotó a történelmileg kritikus időszakban mindennemű szervezeti és környezeti tapasztalat ellenére is lényegében a korábbi gyakorlatra épített az újraszabályozás terén akkor, amikor a védrendszeri törvények tradícióit követte, és a rendeleti úton létrehozott Nemzeti Hadsereg¹³ konszolidálását, alkotmányos legalizálását a *m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk* megvalósította.

A törvény a trianoni korlátok és megváltozott államiság ellenére is őrizte a korábbi feladatrendszeri hagyományokat, vagyis az országosan szervezett és központilag irányított rendvédelmi szervek mellett meghagyta a Honvédség belrendészeti feladatait, sőt még ki is egészítette azt a határ védelmével.¹⁴

A tradíciók fenntartása a katonai jogosztványok közjogi szabályozása terén is érvényesült, hiszen az úgynevezett hadügyi hatalommegosztás elvrendszerét a közösügyi törvény mintájának megfelelően ültette át a törvényhozó az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvénybe és a honvédségi törvény hatásköri rendelkezéseibe is. E tekintetben ki kell emelni azt is, hogy a kormányzói jogköröket később bővítették, ami szükségképpen a katonai védelem végrehajtó hatalmi irányítására is hatással volt. Ez mai alkotmányos szabályozásunk kapcsán a védelmi és biztonsági szervek működésirányítása, illetve a főparancsnoki jogkör esetleges újragondolása kapcsán nyerhet jelentőséget.

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

A szervezeti szabályozást követően a *különös tárgyú katonai védelmi vagy ebben az időszakban már inkább honvédelmi törvényalkotást* a trianoni kényszer kiemelt terültté tette az ország védelmi képességeinek lehetőségekhez mért fenntartása tekintetében. A sorköteleesség tilalma miatt a legfiatalabb generációk – rejtett – honvédelmi

¹³ Lásd: a magyar nemzeti hadsereg megszervezéséről szóló 40/1919. hadügyminiszteri rendelet.

¹⁴ A *m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk* 1. §.

felkészítése ekkor, mint közismert, kiemelt fontosságú kérdéssé vált mintegy a sorozás visszaállításának megalapozása érdekében a fizikai kondíció javításával, illetve alapvető honvédelmi ismeretek átadásával.¹⁵ Ennek a testnevelésről szóló 1921. évi LIII. törvény-cikk adott keretet, amely megalapozta a későbbi leventekötelezettség intézményét. A törvény végrehajtási rendeletében¹⁶ az iskolát elhagyó ifjúság testnevelési fórumaként már egyértelműen megjelennek a leventeegyesületek, emellett pedig a teljes szabályrendszer az összeírástól a felelősségi körökön át az egyes szereplők feladatrendszeréig jól mutatja a korábbi sorozással, katonai összeírással való hasonlóságot.¹⁷ A leventeegyesületek szervezését ezt követően a belügyminiszter szabályozta¹⁸ az ágazati jellegű honvédelmi törvény megalkotásáig.

A környezeti és különösen a technikai, és ezáltal a biztonsági körülmények változásainak lekövetésével kapcsolatos előzmények köréből kiemelkedő jelentőségű a fokozott légi tevékenységgel járó hadviselés szabályozási igényének megjelenése, vagyis az *átfogó légvédelem szabályozása*¹⁹ a vizsgált időszakban. Ez részint a biztonságfelfogáshoz való alkalmazkodás, részint a külső környezettel lépést tartó szabályozás, részint pedig a (hon)védelmi kötelezettségek szabályozásának előzményei tekintetében is értékelést érdemel. A légvédelemről szóló törvénycikk ugyanis nem „csak” létrehozta a légvédelmi rezsimit hazánkban, hanem állampolgári kötelezettségként írta elő a 18. és a 60. életév között az alkalmasságnak megfelelő személyek részére a légvédelmi kötelezettség teljesítését is. A légoltalmi felkészülés és az újfajta hadviselési mód kiterjedésének fontosságát jelzi, hogy a törvény értelmében „a védekezés érdekében – ideértve a kiképzést és a gyakorlatot is – a szükség tartamára a mozgási szabadság rendészeti természetű intézkedésekkel korlátozható és a lakosság különleges rendelkezések megtartására kötelezhető”.²⁰ Ez azért is emelendő ki, mert a kivételes hatalomtól függetlenül, adott fenyegetéstípushoz igazodó módon, talán a normál jogrendi válságkezelés előzményeként is felfoghatóan tette lehetővé a biztonság fenntartásához szükséges normál keretek között nem érvényesíthető korlátozások alkalmazását.

A légvédelem szabályozását követően egyrészt a két világháború közötti szabályozás, másrészt pedig az 1867-től kezdődő polgári időszak szabályozás-, intézmény- és működésfejlesztésében is korszakos újítást hozott a második világháború kezdetének éve, az első önálló nemzeti honvédelmi törvény a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény-cikk megalkotásával. Ennek előzménykénti azonosítása és értékelése egyértelmű, amit a jogalkotó is megerősített a Vbő. viszonylatában az általános indokolással. Az 1939. évi II. törvénycikk az első átfogó, ágazati jellegű, de ágazatokon átívelő feladatokkal és szakosított kormányzati koordinációval operáló védelmi törvény a magyar jogtörténetben.

¹⁵ E tekintetben bővebben lásd: SZAKÁLY 2013.

¹⁶ A m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1924. évi 9.000. számú rendelete a testnevelésről szóló 1921. LIII. t.-c. végrehajtásáról (a továbbiakban: Ttc. Vhr.).

¹⁷ Lásd: Ttc. Vhr. 10–21. §

¹⁸ Lásd: a m. kir. belügyminiszter 1924. évi 124.000. számú körrendelete a Levente Egyesületek szervezéséről.

¹⁹ Lásd: a légvédelemről szóló 1935. évi XII. törvénycikk. (A továbbiakban: Lvtc.)

²⁰ Lásd: Lvtc. 2. §.

Az előzménykénti értékelésben azt is érdemes figyelembe venni, hogy a honvédelmi törvény megalkotását a korabeli szakértők nemcsak a védelmi szabályozás, hanem teljes közjogi szabályozásunk viszonylatában is értékelték. Tomcsányi Móric például a közjogi jogalkotás térnyerésének példázataként mutatott rá erre a törvénycikkre a következőkkel: „Kétségtelen azonban, hogy alkotmányjogunk anyaga, különösen az utolsó évtizedben, hihetetlen módon gyarapodott [...] Legyen elég példakép rámutatnom az új honvédelmi törvényre, amely túl a szorosan vett katonai szolgálati jog körén, a nemzet szinte totális védelmének egységes kódexe, s rendelkezései számos vonatkozásban érintik a polgárok jogi helyzetét békében is.”²¹

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

Emellett azonban jelentős újítás volt a honvédelmi felkészítés – és a békeidejű honvédelmi igazgatás – vonatkozásában, hogy a korábbi hatalommegosztási sémát békeidőben érintetlenül hagyva az országgyűlési döntés törvényerőre emelte a Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsot.²² Ahogy a törvény fogalmaz: „A honvédelmi érdekek mind békében, mind háborúban való minél hathatósabb kielégítésének és az e végből szükséges intézkedések összhangjának biztosítása céljából Legfelsőbb Honvédelmi Tanács (a továbbiakban Tanács) szervezetetik.”²³ A Tanács elnöke a miniszterelnök,

²¹ TOMCSÁNYI 1943: 4–5.

²² FÁBRY 1940: 49–50.

²³ Hvt. 1939. 3. §.

amennyiben azon nem az államfő elnököl, vagyis nem is lehetett kérdéses, hogy a honvédelem összkormányzati szintű szervezése – és közvetlen irányítása – is a végrehajtó hatalom feladatrendszerébe – ezen belül is főszabály szerint annak első számú vezetője hatáskörébe – tartozott. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács rendeltetése, mint látható, a honvédelem hathatósabb békeidejű és háborús szervezésének irányítása, vagyis kiemelése a mindennapi kormányzati tevékenység köréből, előképét adva ezzel a koordinált védelmi és biztonsági igazgatásnak és a kormányzás politikai szintjén megkülönböztetve a védelmi tematikát a kormányzás többi aspektusától. Innen nézve a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács a mai Védelmi Tanács – korábban Nemzetbiztonsági Kabinet – előzményeként értelmezhető, ha azonban ahhoz hozzávesszük a Ludovikán zajló kutatói-szakmai tevékenységeket, az igazgatási támogatást és a kormányzó katonai irodájának²⁴ feladatkörét, akkor már egy komplexebb, szakértői-szervezési keretrendszer is kirajzolódik az előzmények körében.

Ahogy már előzőleg jeleztük, az első honvédelmi kódex a kivételes hatalomra vonatkozó és korábban önálló szabályozást is elnyelte, illetve részben meg is újította a második világháború árnyékában. Ez a változás a kivételes hatalom karakterén átfogó változásokat nem eredményezett, a törvényhozó annak gyakorlási jogával továbbra is elsődlegesen a minisztérium – azaz mai fogalmaink szerint a kormány – számára adott lehetőséget,²⁵ hiszen a szóban forgó kivételes intézkedések lényegében törvényrontó vagy törvénypótló jogi felhatalmazást jelentenek, amelyek hatékonyságához a működés-irányítás dinamikus kapcsolódása elkerülhetetlen. A minisztériumi döntést minden esetben valamely miniszter felelőssége mellett kellett meghozni, azaz az egyéni felelősség nem volt megkerülhető, és a szabályozás elemei is igazodtak a totális háború korához,²⁶ jelentősen visszatükrözték a katonai dominanciájú biztonságfelfogást, és mégis a tárgyköri meghatározások mellett rugalmas felhatalmazást is biztosítottak a szükséges intézkedések bevezetésére. Ez a fajta megközelítés, összhangban szemlélve a (hon)védelmi jellegű kormányzati koordinációval, a védelmi feladatrendszer eshetőségekkel is számoló átalakításával, továbbá a (hon)védelmi kötelezettségek szabályozása terén megvalósított korrekciókkal és egységesítéssel egy eltérő biztonságfelfogáshoz igazodó, mégis az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbö. viszonylatában is hasonlóságokat mutató újításként értelmezhető. Ez az újítás egy rendkívül dinamikusan változó történelmi, társadalmi, gazdasági és biztonsági időszak csúcspontját is jelentette, amely során az állam- és jogrendszernek egyértelműen alkalmazkodnia kellett a változó közeghez. Ennek az alkalmazkodásnak az előzményként való számontartása és további kutatása, elemzése, úgy véljük, hogy a mai szabályozási és szervezési kihívások terén is értékes tapasztalatokat szolgáltathat.

²⁴ A téma kapcsán lásd: 63523/elln. a. 1920. számú körrendelet: Szervi határozványok Magyarország kormányzójának katonai irodája részére. In: 1920. évi 25. számú Rendeleti Közlöny.

²⁵ Vö.: Hvt. 1939. 141. § (1) bekezdés.

²⁶ Erről bővebben lásd: FARKAS–KÁDÁR 2016: 275–313.

3. A különleges jogrend hazai történelmi bölcsője: a háború esetére szóló kivételes hatalom

A hazai különleges jogrendi szabályanyag megjelenése meglehetősen hosszú folyamat eredménye volt. Az első törvénytervezetet még Deák Ferenc 1848 nyarán terjesztette a plénum elé, amelyből annak ellenére nem lett törvény, hogy maga a képviselőház követelte a kormánytól annak kidolgozását.²⁷ A kiegyezés után Deák a véderőtörvény-csomag tárgyalása során hívta fel a figyelmet arra, hogy a modern polgári állam esetében mennyire szükségszerű egy ostromállapotú törvény megalkotása. Végül azonban Horváth Boldizsár csak egy olyan plánomot terjesztett az országgyűlés elé a katonai bíróságok hatásköréről szóló tervezet képében, amely garanciák és átfogó rendszer nélkül adott volna büntetőjogi területen felhatalmazást a kormánynak. E javaslat pár nap alatt el is vérzett a képviselőházban. Az ezt követő évtizedekben a minisztérium akkor készített ilyen tartalmú javaslatokat, amikor a biztonsági környezet átalakulása révén a viharfelhők megjelentek a Monarchia felett. Viszont miután a szükség órái nem következtek be, vagyis diplomáciai úton a problémák megoldódtak, úgy kerültek a fiók mélyére az egyes javaslatok.²⁸

Tényleges fordulatot e területen is a századforduló hozott, mivel ekkor már érzékelhető feszültség járta be az öreg kontinenst, amelyből számos lokális konfliktus eredményezhető volt már kontinensre – mint később kiderült, az egész glóbuszra – kiterjedő háborút (a szerb–bolgár háborúk; a török–görög, francia–német, angol–török, orosz–török, olasz–osztrák–magyar viszony), hiszen legtöbbször magában hordozta a háború veszélyét.²⁹ Így 1906-ban új lendületet kapott a különleges jogrend (akkori szóhasználatú kivételes hatalom) kodifikációja. Ekkor az osztrák oldal megküldte saját jogszabályi csomagját, valamint az úgynevezett kivételes állapotú tájékoztatót, amely anyagi, eljárási és szervezeti szabályokat is tartalmazott. Ennek kidolgozása során vált világossá, hogy a szabályanyag óriási terjedelme, valamint a rendkívül nagyszámú feladat okán szükséges lesz egy koordináló szerv létrehozása, amelyet Háborús Információs Irodának neveztek el (Kriegsinformationsamt), majd később ebből lett a Hadfelügyeleti Hivatal (Kriegsüberwachungsamt) és a magyar társszerve a Hadfelügyeleti Bizottság.³⁰ Az 1906-ban megindult törvény-előkészítő munkálat fő jellemzője az egyet nem értés a magyar fél, az osztrák fél és az udvar között. Az udvar Ausztriához hasonló szabályozást szeretett volna, ahol a felhatalmazás lehetővé tette széles terjedelemben a katonai közigazgatás alkalmazását, emellett az alapjogok szigorúbb korlátozását,³¹ valamint a közös koordináló szerv létrehozását. 1909. február 11-én a magyar belügyminisztériumban tartott értekezleten a magyar kormány elutasította a szabályozás magyarországi átültetését, mivel egyes intézmények – így a katonai parancsnoknak a polgári közigazgatási jog-

²⁷ TÓTH 1982.

²⁸ KELEMEN 2021: 123–137.

²⁹ POLLMANN 2018: 28–33.

³⁰ SCHEER 2010: 14–19.

³¹ Ennek köszönhetően a háború első éveiben például a sajtószabadság területén jóval jelentősebb korlátozások voltak, mint Magyarországon. Lásd KELEMEN 2020: 280–307; OLECHOWSKI 2004.

körök gyakorlása, a polgári kormánybiztosok intézményének létrehozása – történelmi hagyományainkkal összeegyeztethetetlenek voltak, valamint nem utolsósorban, az akkori magyar keretekhez mérten is túlzott jogkorlátozást eredményezett volna annak kritika nélküli átemelése.³² A közös koordináló szerv felállítását és Bécsből történő vezetését újabb közös szervként értelmezte a magyar fél, így az a magyar szuverenitás korlátozását veszélyeztette volna, emellett pedig a kiegyezésen alapuló közjogi berendezkedésünkbe való súlyos beavatkozást eredményezett volna, amely mindenképpen a kiegyezési törvény újratárgyalását vonta volna maga után, ami ekkor lehetetlen volt a politikai körülmények miatt.³³ Eme javaslatot további két magyar (belügyminiszter és miniszterelnökség; utóbbit a minisztertanács el is fogadta) és egy közös hadügyminiszteri plánum követte, utóbbi viszont mélyen sértette Magyarország szuverenitását, hiszen magyar országrészre vonatkozó törvényjavaslat készítésére a közös miniszterek nem, kizárólag a magyar kormánynak lett volna hatásköre, arról nem is beszélve, hogy maga a javaslat sem felelt meg a közjogi rendszerünknek.³⁴ A tervezet végül ismét talonba került a nemzetközi helyzet átmeneti enyhülése miatt.

A kodifikáció felgyorsulását hozta, hogy a közös hadügyminiszter, Moritz Auffenberg 1912 tavaszán ismételten elkezdte siettetni a magyar kormányt (immáron a Lukács-kabinetet) a kivételes hatalmi törvény megalkotására.³⁵ Így ezen év őszén elkészült egy újabb törvénytervezet, amelynek sarokköveit 1912. október 7-e és 16-a között a honvédelmi minisztériumban összeült szakértői megbeszéléseken rakták le. Az ebből összeállt törvényjavaslat szövege szerint a kormány rendelhet el a kivételes hatalom alkalmazását, akár már a háború fenyegető veszélye esetén is. A megbeszélések során kitértek a kormánybiztosi intézmény szabályozására, fegyver, lőszer és postagalambok korlátozására, a levéltitok kérdésére – amely ekkor már érintette a postai, távírdai, távbeszélő-forgalmat –, az egyesülési és gyülekezési jogra, valamint polgári személyek esetében a gyorsított bűnvádi eljárás lehetséges szabályaira.³⁶

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-hadbíró volt, aki az 1912-es katonai bűnvádi perrendtartás egyik fő kodifikátora volt. Többek között delegált tag volt még Gerő Gyula,³⁷ Payr Vilmos,³⁸ Polner Ödön, Fodor Ármin, Novotny Károly és Heller Farkas.³⁹

³² TÓTH 1996: 4.

³³ KÉPESSY 2019: 85–98; MEZEY 2007: 31–42.

³⁴ PÖLÖSKEI 1969: 81.

³⁵ PÖLÖSKEI 1969: 81.

³⁶ Az előkészületről lásd bővebben: MEZEY 2016: 11–18.

³⁷ Gerő Gyula később az 1930. évi katonai büntetőtörvénykönyv fő megalkotója.

³⁸ Payr Vilmos a háború éveit előbb a Sajtóalbizottság vezetője, majd a Hadfelügyeleti Bizottság elnöke.

³⁹ A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

Lukács László a plánomot november 30-án terjesztette a képviselőház elé, és kérte annak továbbítását az igazságügyi és közigazgatási bizottsághoz.⁴⁰ A miniszterelnöki indokolás szerint a törvény elfogadása azért volt szükséges, mert „lényeges előfeltételét képezi a modern hadviselésnek, hogy a fegyveres erő hadműveletei és egész működése a polgári hatóságok, sőt az állam egész lakossága részéről hatékonyan támogattassanak”.⁴¹ 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”.⁴² A javaslat képviselőházi általános és részletes vitájára 1912. december 7-én került sor, a harmadik olvasatára pedig december 9-én. A főrendiház kisebb módosításokkal küldte vissza a képviselőháznak a javaslatot, amely 1912. december 16-án azokat vita nélkül támogatta, és ezt követően szentesítésre az uralkodó elé terjesztették a tervezetet, aki azt december 21-én szentesítette, kihirdetésére 1912. december 31-én került sor.⁴³

A törvény a jogrendszer, az állami intézmények és a szabadságjogok széles körét érintette. Ennek megfelelően a következő tárgyköröket szabályozta a törvény: a kivételes hatalom időbeli és területi hatályát; a felhatalmazás garanciális kereteit, így a miniszteri felelősségi rendszert, az elrendelésnek és egyes intézkedéseknek a hivatalos lapban való közzétételének a kötelezettségét, valamint megfogalmazta a jelentéstételi kötelezettséget az Országgyűlés irányába. Emellett ki kell emelni a közigazgatási rendelkezéseket, amelyek a korábbi tiltakozások ellenére tartalmazták a kormánybiztos intézményét, bővítették a belügyminiszter békeidős jogosítványait. Klasszikusnak mondható módon⁴⁴ a törvény büntetőjogi szabályokat és a békeidős garanciák korlátozását is tartalmazta, így különleges anyagi jogi szabályokat, a gyorsított eljárás elrendelésének a lehetőségét, valamint azok szervezeti és eljárási szabályait, továbbá e területre vonatkozó alapjogi korlátozásokat. Fontos és kiemelt területe a törvénynek és a későbbi módosításainak, illetve a kiadott rendeletanyagnak a hadigazdálkodásra vonatkozó felhatalmazása, amely következik a későbbi és a felek által már ekkor vizionált háború totális jellegéből.⁴⁵

A törvény 1. §-a szabályozta a kivételes állapot időbeli hatályát, vagyis hogy a felhatalmazással háború idején vagy háború közvetlen veszélye esetén élhetett a kormány. Amennyiben háború közvetlen veszélye okán rendelték el, ha a háború az első rendelkezéstől számított négy hónapon belül nem tört ki, akkor a kivételes állapot alapján tett intézkedéseket hatályon kívül kellett helyezni, kivéve, ha azokat az Országgyűlés hatályukban megerősítette. Háború esetén a háború lezárását követően kellett a háború

⁴⁰ Képviselőházi napló, 1910. XVII. kötet, 1912. június 18. – december 31., 415. ülésnap, 170.

⁴¹ Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz. Képviselőházi irományok, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9.

⁴² Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz. Képviselőházi irományok, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9.

⁴³ A vitát lásd bővebben: KELEMEN 2016: 70–91.

⁴⁴ DRÓCSA 2022: 53–82.

⁴⁵ PÉTERVÁRI 2022: 227–244.

fenntartása alatt tett kivételes intézkedéseket kivezetni 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.⁴⁶ 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.⁴⁷ Az első világháború idején Tisza István kormánya és a Wekerle-kabinet is számos ilyen jelentést terjesztett be a törvényhozás elé.

A kivételes állapot birtokában a kormány átalakíthatta a békeidős közigazgatás szervezetét, és ezáltal korlátozhatta a törvényhatóságok jogköreit, ami annyit tett, hogy felettük felügyeleti és irányítási jogkörű *kormánybiztosokat* nevezhetett ki. A kormánybiztosokat két kategóriába sorolták: az állandó székhellyel kinevezett kormánybiztos és a katonai parancsnok mellé beosztott kormánybiztos.⁴⁸ 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”.⁴⁹

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 elvárásaként 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.⁵⁰

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 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”.⁵¹

A törvény rendelkezései a belügyminiszternek számos jogkört biztosítottak. Így például lehetősége volt arra, hogy elrendelje a csendőrség igénybevételét a városok területén, amelyre békeidőben nem volt felhatalmazása. Emellett hatályon kívül helyezhette

⁴⁶ BATHÓ 2020.

⁴⁷ A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény 1–2. §.

⁴⁸ Kivhattv. 4. §.

⁴⁹ Kivhattv. 4. § 2. bekezdés.

⁵⁰ Kinevezési okmány minta kormánybiztosok részére – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

⁵¹ M. KONDOR 1975: 78–79.

az önkormányzati testületek rendészeti tartalmú rendeleteit, és helyükbe saját rendeletet alkothattak. 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 alkothattak. Fontos rögzíteni, hogy a Kivhattv. felfüggesztette a törvényhatóságok azon alapjogóvó garanciális lehetőségét, hogy a Közigazgatási Bírósághoz fordulhassanak sérelmeikkel.⁵² Ezeken felül a belügyminiszterhez került az útlevelek kiállításának a hatásköre is.⁵³

A magyar szabályozás a közigazgatásra vonatkozó részében eltérően az úgynevezett 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 fentiekén túl a Kivhattv. széles skálán felhatalmazást biztosított az alapjogok korlátozására is. Ezeket a törvény rendelkezései szerint minden esetben csak és kizárólag hadiérdekből engedélyezte korlátozni, és ekkor is csak a szükséges mértékig. A szabályozással érintett alapjogok katalógusa az a következők szerint csoportosítható.

a) magántulajdon:

- fegyver, lőszer, lőpor, robbantó anyagok korlátozása,
- vízi és légi járművekkel kapcsolatos korlátozások,
- ármaximalizálás,
- külkereskedelem korlátozása;

b) magántitok, levéltitok: a posta, a táviráda és a távbeszélő forgalmának ellenőrzése;

c) a mozgás, tartózkodási hely szabad megválasztása;

d) a polgári és büntető eljárással kapcsolatos alapjogok:

- a bíróhoz való jog korlátozása,
- az esküdtszéki rendszer korlátozása,
- a katonai büntetőjog hatályának kiterjesztése, valamint
- gyorsított büntető eljárás bevezetése (ezen belül a statáriális szabályok is megjelentek).

A véleménynyilvánítás szabadsága – ezen belül pedig a gyülekezési és egyesülési jog, ami meglévő vagy új egyesültek betiltását, ellenőrzését, korlátozását vagy felfüggesztését jelentette – sem kerülhetett el a háborús korlátozást, ahogyan a kereskedelmi társaságok hatósági ellenőrzése sem, de e körben kell említeni a sajtószabadság korlátozását is.

A Kivhattv. 11. §-ában (sajtóra vonatkozó rendelkezések) rögzített jogosultságok három csoportra oszthatók: felhatalmazás időszakos lapok előzetes ellenőrzésére és bűncselekmény esetén történő szankcionálására; belföldi lapoknak kormány általi betiltása, amennyiben a hadviselés érdekeit veszélyeztetik; külföldi lapok előzetes ellenőrzése és eltiltása, amennyiben hadiérdeket veszélyeztetnek.

⁵² PATYI 2019: 89–104.

⁵³ Kivhattv. 5–6. §.

A Kivhattv.-be foglalt rendelkezések nyomán kiadott rendeletek első csoportját jelentették azon jogszabályok, amelyek hatáskört biztosítottak a sajtótermékek ellenőrzésére, továbbá azok, amelyek az ellenőrzés szabályait határozták meg. A kormány az időszaki lapok és más sajtótermékek ellenőrzéséről szóló 5.483/1914. számú rendeletében felhatalmazást adott az igazságügy-miniszternek, hogy a belügyminiszterrel és a kereskedelmi miniszterrel egyetértve az erre okot szolgáltató időszaki lapoknak és az időszaki lapok közé nem tartozó minden más sajtóterméknek az ellenőrzését rendelettel szabályozza. Az előzetes ellenőrzést nem generálisan rendelték el a háború évei alatt, hanem kifejezetten csak az arra okot adókkal szemben. A lapbetiltás jogával sem élt vissza a kormány. 1914 és 1918 között 23 lapot tiltottak be. A háború kitörésének évében Magyarországon 707 lap volt forgalomban, a háború alatt 74 újat alapítottak, a nemzetiségi lapok száma 1914-ben 201-re volt tehető. A lapbetiltások száma így nem mondható jelentősnek a vizsgált korszakban, azokat eredendően tényleg a sajtórendészet kijátszása, ellenséges hatalom támogatása vagy a közrend ellen irányuló tartalmak miatt szüntették meg.⁵⁴

A törvény és annak módosításai emellett még lehetővé tették a hadigazdálkodás bevezetését, felhatalmazták a kormányt ilyen jellegű, gazdasági tartalmú rendeletek megalkotására, amely révén a kabinet az első világháború idején több száz, hadigazdálkodással kapcsolatos jogszabályt bocsátott ki.⁵⁵

Érdeemes röviden kitérni a büntetőjogi szabályokra és az igazságszolgáltatás kérdéskörére. Ezek a szabályok alapvetően két pilléren nyugodtak: a Kivhattv. rendelkezésein, valamint a katonai bünvádi eljárás szabályrendszerén. Büntető anyagi jog tekintetében a Kivhattv. rendelkezései főszabályként kiterjesztették vagy súlyosbították a Csemegi-kódex rendelkezéseit,⁵⁶ valamint új tényállásokat vezettek be, mint például a sztrájk tilalmazása vagy akár a sajtókorlátozások megszegése. Az alaki jog területén lehetővé tették az esküdtszéki rendszer felfüggesztését, konkrét ügyek áthelyezését más polgári büntetőbíróságokhoz, a gyorsított bünvádi eljárás és rögtönbíráskodás elrendelését. Ezeket azonban az ország egész területére nem rendelték el.⁵⁷ A katonai büntetőjog szabályait polgári egyének felett csak szűk körben engedték alkalmazni, így például erődítmény, erősített hely körbezárása esetén, vagy hadszíntéren, illetve meghatározott

⁵⁴ KELEMEN 2020: 280–307; KELEMEN–ELEKES 2021: 33–66; RÉVÉSZ T. 2015: 34–44; GOSZTONYI 2022: 58–70.

⁵⁵ Kivhattv. 17. §; a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912. évi 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 2020: 149–183; TÓTH 2002.

⁵⁶ Lásd például: a hatóságok vagy hatósági közegek elleni izgatást háború idején 2 év helyett 5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntették. Kivhattv. 19. §.

⁵⁷ Utóbbi igazolja a háború időszakában a miniszterelnökök által az országgyűlés részére készített jelentések a kivételes intézkedésekről. Lásd például Tisza István első jelentését: 1100. szám. A m. kir. miniszterelnök jelentése a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételéről. Képviselőházi Irományok, 1910. XLIV. kötet, 371–420. A jelentés melléklete tartalmazta az ügynevezett 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 a büntetőjog kérdését: EDVI 1914: 554–562; FINKEY 1916: 167. kötet, 48–90.

bűncselekmények esetében, mint például a katonai szolgálatnak a megtagadására való uszítás.⁵⁸ A katonai törvénykezést a polgári személyek felett a magyar joganyag csak szűk, indokolt körben engedte meg, szintén inkább az angolszász és a francia ostromállapotú joganyagot követve ezzel, mint a társországi és szövetségi államokéit.

A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény (továbbiakban Kivhattv.) végül széles körű 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 korabeli jogtudomány méltán neves alakjai, így többek között Angyal Pál, Edvi Illés Károly, Buza László mindegyike méltatta az elfogadott törvényt, és hangsúlyozta annak közjogi fontosságát, mivel úgy vélték, hogy ennek köszönhetően a közjogi vívmányok háború idejére is átmenthetők és csak az előre meghatározott keretek szerint korlátozhatók. 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 igénybevételével és csak szükséges mértékben engedte korlátozni.⁵⁹ A törvény megalkotása tehát – ahogy ma az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbö. – válasz volt a kor biztonsági kihívásaira, és igyekezett felvértezni az államot – nagyon fontos, hogy jogállami keretek között – a vészidőszaki működésre.

4. Adalékok a speciális védelmi célú döntéshozatal hagyományaihoz

A magyar alkotmánytörténetben számos olyan szervet találunk, amely valamiféle módon kapcsolódik a kivételes állapotokhoz. Ilyen volt az első alkotmányos időszakban létrejövő Honvédelmi Bizottmány, az első világháború idején maga a kormány és az annak berkeiben létrejövő koordináló szerv, a Hadfelügyeleti Bizottság, de ilyennek tekinthető az első ágazati honvédelmi törvény által felállított Legfelső Honvédelmi Tanács és a 2022 novemberéig hatályos Alaptörvény szerinti Honvédelmi Tanács. Kérdés, hogy ezen intézmények szerves fejlődés eredményeként követik-e egymást, vagy csak a különleges jogrendi időszakokhoz köthető (ha egyáltalán mindegyik ahhoz köthető módon jelent meg az alkotmánytörténeti fejlődésünk során) elnevezésbeli hasonlóságokról van szó. Kérdésként lehet megfogni még, hogy ezen szervek hatásköre mire terjedt ki, vagyis a különleges jogrend által feljogosított szervek voltak, vagy inkább a békeidős felkészülést, valamint a vészidőszaki koordinációt tekinthetjük inkább a feladatuknak.

⁵⁸ Lásd bővebben: KELEMEN 2017a: 103–140; NAGY 2017: 33–41.

⁵⁹ Lásd: ANGYAL 1914: 86–87; EDVI 1914: 551; BUZA 1915: 386.

4.1. A Honvédelmi Bizottmány mint kormánypótló országgyűlési bizottság

1848 nyarára az események olyan fordulatot vettek (Jelačić hűségesküje a Habsburgoknak és Horvátország elszakítása, illetve a szászok ellenállása és az általuk lázított románok tevékenysége),⁶⁰ hogy a magyar törvényhozás felszólította a kormányt kivételes hatalmi törvény megalkotására, amelyből végül törvény nem lett. Ilyen felhatalmazás nélkül érkezett el tehát a végrehajtó hatalom 1848 őszéhez. 1848 szeptembere kaotikus, átmenti időszak volt a felelős minisztériumi rendszer és a kollegiális képviseleti kormányforma között. Szeptember első harmadára lemondott az első kabinet, de rövid átmenet után István nádor ismét Batthyány Lajost bízta meg a miniszterelnöki feladatokkal, aki bízott abban, hogy békés egyezség köthető a dinasztiaival, azonban Kossuth már ekkor is úgy vélte, hogy egy ideiglenes végrehajtó hatalmat kell létrehozni, amely képes kezelni a közelgő vészidőszakot. Olyan szervezet vizionált, amely nincs kötve a törvényi keretekhez.⁶¹ Ennek megfelelően Kossuth szeptember 15-én javaslatot tett egy bizottság felállítására, amely közvetítő funkciót lát el hadügyi kérdésekben a miniszterelnök és a törvényhozás között. Végül a bizottmány tagjait szeptember 21-én választották meg. A felsőház szeptember 25-én, követve a képviselőház példáját, szintén létrehozott egy bizottságot három taggal és megegyező feladatokkal.

Kossuth reálsan látta, hogy „olyan szervezet kellett teremtenie, amely a kormányt kezébe tudja venni, ha az uralkodó és a nemzet között szakításra kerül a sor”.⁶² Szeptember 25-én az uralkodó nyílt parancsban érvénytelenítette Batthyány miniszterelnöki megbízatását, és kinevezte Lamberg Ferenc altábornagyot, pozsonyi dandárparancsnokot Magyarország teljhatalmú királyi biztosává, Vay Miklósnak pedig felajánlotta a miniszterelnöki pozíciót, amit ő visszautasított.⁶³ Szeptember 26-án pedig Majláth Györgyöt helytartónak nevezte ki. Ezekre válaszul Kossuth kérésére szeptember 27-én éjjel – Batthyány távollétében – a házelnök rendkívüli képviselőházi gyűlést hívott össze, ahol határozatban kimondták, hogy az uralkodói eljárás alkotmányellenes volt, hiszen nélkülözötte a miniszteri ellenjegyzést. Kossuth meggyőzte a házat, hogy a határozat végrehajtásával Batthyány távollétében a Honvédelmi Bizottmányt bízta meg. Ezzel a megbízatással a honvédelmi bizottmány – egyelőre még a felsőházi tagok nélkül – tájékozódó és tájékoztató szervből végrehajtó hatalmat gyakorló orgánummá alakult át.⁶⁴ Másnap (szeptember 28-án) a képviselőház határozatban mondta ki, hogy „választmány-nak három jelenlevő tagjait a ház addig megbízta a rendnek és csendnek fenntartására, és minden olly intézkedéseknek sikeres megtételére, mellyeket jelenleg az ország állapota megkíván”.⁶⁵ E felhatalmazás egyfelől felfogható teljhatalomnak, hiszen a felha-

⁶⁰ SZEREMLEI 1866: 7–11.

⁶¹ Budapest, 1848. szeptember 15. Kossuth a képviselőházban felveti a Honvédelmi Bizottmány létesítésének gondolatát. BARTA 1957: XIII. kötet.

⁶² EMBER 1948: 151.

⁶³ URBÁN 2002: 742.

⁶⁴ EMBER 1948: 155.

⁶⁵ Budapest, 1848. szeptember 28. A képviselőház a miniszterelnök távollétének idejére kiterjeszti a Honvédelmi Bizottmány hatáskörét. BARTA 1957: XIII. kötet.

talmazás korlátozását csak az elvi szükségesség jelentette, emellett pedig három tag jelenléte is elegendővé vált a döntések meghozatalához. Ezen határozat eredménye, hogy „kormányra vált a Bizottmány”.⁶⁶ Szeptember 29-én a képviselőház határozatban utasította az államtitkárokat, hogy csatlakozzanak a Bizottmányhoz. Emellett ezen a napon megkapta a két fővárosra kiterjedő rendelet kiadásának a jogát, amelyet október 1-jén országos hatáskörben gyakorolhatott tovább mind polgári, mind katonai hatóságokra kötelező módon. Hatáskörének végső kiterjesztésére október 8-án került sor, amikor a képviselőház határozatában kimondta,

„hogy miután ministerium nincs, a jelen körülmények között a nemzet kormányzat nélkül nem lehet, a honvédelmi bizottmány pedig azon szűk körben, melly eddig számára ki van jelölve, sikeresen nem működhetik, az ország minden kormányzata ideiglenesen a honvédelmi bizottmányra úgy ruháztassék, miszerint az ügyek vezetésében nagyobb egyszerűség és bizonyos egység legyen, a bizottmány elrendelése pedig olly formán történjék, hogy a kormányzó bizottmány kinek kinek a végrehajtás körébeni teendőit maga jelölje ki.”⁶⁷

Emellett Kossuth Lajost a Honvédelmi Bizottmány elnökének választották, továbbá szabad kezet kapott arra nézve, hogy működési elveit és egyes tagok feladatait maga határozza meg.

A fenti történések és átalakulás rövid ismertetésére azért volt szükség, hogy lássuk, a Honvédelmi Bizottmány nem azonosítható klasszikus különleges jogrendi szervként, hiszen nem törvény ruházta fel a vészidőszaki hatáskörökkel, emellett nem a kormány tagjaiból tevődött össze, hanem a törvényhozás tagjaiból delegálták, továbbá utóbbiból adódóan nem a törvényhozástól elkülönült szerv jött létre, hanem a törvényhozás egy bizottságának képében lényegében magához ragadta a végrehajtó hatalmat is. Mindezt tette olyan módon, hogy a Bizottmány a többszöri átszervezéseknek köszönhetően egyre jobban hasonlított a kormányhoz, azzal a megjegyzéssel, hogy a tavasszal létesített alkotmányos monarchia egyik lényeges eleme nem valósult meg, ugyanis nem volt miniszteri felelősség, a tagok valójában csak az elnöktől függöttek.

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.”⁶⁸

⁶⁶ MEZEY 2001: 222.

⁶⁷ Budapest, 1848. október 8. Kossuth felszólalásai a képviselőházban az Országos Honvédelmi Bizottmány hatáskörének kibővítése körüli vitában. BARTA 1957: XIII. kötet.

⁶⁸ MEZEY 2001: 226–227.

A Honvédelmi Bizottmány tehát egy szinte teljhatalommal felruházott országgyűlési bizottságként működött, amely a kollegialitás elve alapján szerveződött, de az elnöki hatáskörök miatt valójában egyszemélyi – szinte omnipotens – vezetés alatt álló forradalmi diktatúra szabályai szerint működő intézmény volt, amely magán viselte a kivételes hatalom kezdetleges szabályozóinak valamennyi hiányosságát. A fentiekből levonható az a következtetés, hogy a Honvédelmi Bizottmány nem szolgálhat előképeként a jogállami keretek között megalkotott, annak alapprincípiumait tiszteletben tartó különleges jogrendi szabály- és intézményrendszernek, hiszen az sokkal inkább – Mezey Barna szavaival élve – a forradalmi diktatúra szerve volt, amit egy jogállami különleges jogrendi szabályozás el kíván kerülni.

4.2. Kivételes hatalmat koordináló és „országmozgósító szervek”

Ezen alcím alatt vizsgált két szerv, a Hadfelügyeleti Bizottság (HFB) és a Legfelső Honvédelmi Tanács a polgári korszakban törvényi szinten szabályozott két különleges jogrendhez kapcsolódó szerv volt, ezek rendeltetése és gyakorlata rámutat, hogy nem volt folytonosság a polgári korszakban a Honvédelmi Bizottmány és a későbbi különleges jogrendi szervezet között.

A Hadfelügyeleti Bizottság az első világháborút megelőző időszakban felállított koordináló szerv volt, amely

„olyan hatalommal bírt, hogy a hivatalos út betartása nélkül »minden katonai érdeket érintő vagy a kivételes intézkedésekkel összefüggő ügyekre vonatkozó« ügyben »úgy az érdekelt katonai parancsnokságok, mint a tekintetbe jövő polgári hatóságok és hivatalok« kötelesek voltak hozzáfordulni. A szakminiszterek feladata volt, hogy a hozzájuk tartozó intézményeket figyelmeztessék e kötelességre.”⁶⁹

A Hadfelügyeleti Bizottság szervei határozványa szerint feladata a megfelelő intézkedések kialakítása, azok későbbi felügyelete, s azok egységes irányítása, valamint a beérkező információk hatékony elosztása,⁷⁰ valamint a tanácsadás kormányzati intézkedéseknél, és azok gyors és egységes keresztülvitelének elősegítése. Emellett viszont „intézkedési joga (hatásköre) nincs”.⁷¹

A levéltári források azt bizonyítják, hogy a hatásköri leírásban kifejezetten megnevezett hatáskörökben, így például külföldi utazások engedélyezése (határvesztéggár alóli felmentés), hadifoglollyal kapcsolatos egyes ügyekben (például azok foglalkoztatására vonatkozóan), sajtótiltalmak kiadása körében saját ügykörében eljárva érdemi döntéseket hozott. A tanácsadó tevékenysége arra is kiterjedt, hogy a kormányzat egy-egy rendeletét véleményezze, annak szövegét módosítsa, bár a döntő szót az érintett miniszter mondta

⁶⁹ M. KONDOR 1975: 79.

⁷⁰ Hadtörténeti Levéltár, Hadfelügyeleti Bizottság, Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB. hatásköri leírás.

⁷¹ Hadtörténeti Levéltár Hadfelügyeleti Bizottság, Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB. hatásköri leírás.

ki.⁷² Az iratokból az is kiderül, hogy egyes miniszteri delegáltak hatáskörét egyéenként a küldő miniszter állapította meg, így meghatározott kérdéskörben, rendkívüli szükség esetén a rendeletkiadási jog szubdelegációja is megvalósulhatott.⁷³

Hatáskörébe tartozott

„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, hadiveszteszár alóli felmentés, közlélemezés, posta- és távírda forgalom, nemzetiségi mozgalmak, propaganda-, útlevel-, hadifogoly- és internált-ügyek.”⁷⁴

A kormánybiztosok, valamint a Hadfelügyeleti Bizottság működése révén a közigazgatást teljes mértékben sikerült centralizálnia a kormánynak.

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény⁷⁵ hozta létre, azonban, ahogy arra többen is felhívják a figyelmet,⁷⁶ valójában a törvény egy, már működő intézményt legalizált. Ez az intézmény a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács volt, amely majd 1939-től a Legfelső Honvédelmi Tanács nevet vette fel.

A Legfelső Honvédelmi Tanács létrehozatalához az a felismerés vezetett, hogy a „jövő háborújában az egész ország hadszíntér lesz s a jövő háborújában kezdettől fogva az egész nemzetnek részt kell venni és pedig: nemre és korra való tekintettel minden ember fizikai és szellemi erejével, minden anyagi erőforrásával és eszközével, valamint minden hatalmi tényezőjével”.⁷⁷ Ezen hadviselés esetében az állam túléléséhez az kell, hogy már békeidőben kialakítsák azokat a mechanizmusokat,⁷⁸ amelyek a humán- és ipari gazdálkodás, valamint az államszervezet gördülékeny és hatékony átállítását és minél teljesebb kiaknázását teszik lehetővé. Korabeli szóhasználatul élve az Legfelső Honvédelmi Tanács az úgynevezett országmozgósítás legfőbb szerve volt, amely a totális háborúra való felkészülést koordinálja, irányítja, így annak határozatait az egyes minisztériumoknak végre kellett hajtaniuk. Békeidőben évente egy-két alkalommal ülésezett, de az elnök bármely tag javaslatára összehívhatta, háború idején működése folyamatosságot mutatott. A Legfelső Honvédelmi Tanács állandóan működő operatív szerve a Vezértitkárság volt, amely funkciókat kapott a Tanács határozatainak végrehajtásában is. Jelentősége abban is tetten érhető, hogy a Legfelső Honvédelmi Tanács vezértitkára a honvédelmi miniszterrel honvédelmi ügyekben egy szinten volt.⁷⁹ Így a központi koordinatív funkciójú intézmény testületi szerve csak alkalmanként ült össze, azonban annak volt egy igazgatási feladatokat ellátó egysége, amely folyamatosan működött békeidőben is.

⁷² Hadtörténeti Levéltár Hadfelügyeleti Bizottság, iratok 323–326, 416–423, 532–539, 720–732. doboz.

⁷³ 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.

⁷⁴ SZIJ 2000: 225.

⁷⁵ Eme törvény jelentőségéről lásd bővebben FARKAS 2015: 1–29; KÁDÁR 2014a: 5–46.

⁷⁶ Többek között lásd SZENTE 2016: 1389; SZAKÁLY 1991: 41.

⁷⁷ FÁBRY 1940: 49–50.

⁷⁸ Alapjogokkal kapcsolatos gyakorlatot lásd LEHOTAY 2020.

⁷⁹ SPÁCZAY 1974: 62.

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény helyezte valójában alkotmányos keretek közé, amely értelmében az a honvédelmi érdekek és intézkedések összehangolását elősegítő szervként működött mind béke idején, mind háborús időszakban. Az általa megállapított alapelvek mentén már béke idején meg kellett tennie minden szükséges intézkedést az összes miniszternek annak érdekében, hogy a vezetése alatt álló minisztérium és az irányítása, felügyelete alá tartozó szervek feladataikat az államot veszélyeztető vészidőszakokban is zavartalanul el tudják látni.⁸⁰ Ülésein valamennyi miniszter részt vehetett szavazati joggal, az elnöki feladatokat pedig fontosabb kérdésekben a kormányzó⁸¹ látta el, és csak egyéb esetekben a miniszterelnök.⁸²

Az ügyvitelére vonatkozó szabályok azonban ennél lényegesen kiterjesztőbb hatásköri szabályokat rögzítettek. Tagjainak összetétele okán háborús időszakban a Legfelső Honvédelmi Tanács határozatait minisztertanácsi határozatoknak kellett tekinteni, amely ilyen értelemben a minisztertanácsot is döntései megvalósítójává tette.⁸³ Gyakorlatilag a Legfelső Honvédelmi Tanács hatáskörébe tartozott a háborús célok megállapítása, az általános háborús irányvezetés kül- és belpolitikai vonatkozásai, valamint az idegen hatalmak fegyveres erejének igénybevételével kapcsolatos elvi kérdések eldöntése.⁸⁴ Az országmozgósítás polgári szerveinek és az országmozgósítási kormánybiztosnak a működésére irányelvet adott ki. E szervek felügyeletét a Legfelső Honvédelmi Tanács elnöke fenntartotta magának, gyakorlatban azonban a Vezértitkárság látta el a feladatot.⁸⁵

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot sok tekintetben egy katonatagokkal kiszélesített kormánynak tekinthetjük, mindamelllett is, hogy a honvédelmi törvény rögzítette, hogy a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvény felelőségi rendszerét a tanács felállítása és feladatellátása nem érinti. A honvédelmi törvénybe rögzített kivételes hatalom gyakorlására a kormány volt feljogosítva, vagyis ennél fogva nem kapott semmilyen funkciót az abban rögzítettek végrehajtására az LHT, mindemelllett viszont a legjelentősebb kérdések meghozatalára volt rálátása és ráhatása. Az LHT nem a kivételes hatalommal felhatalmazott szerv volt, sőt még nem is annak a koordinálására hozták létre (mint a Hadfelügyeleti Bizottságot), hanem sokkal inkább a kormány védelmi döntés-előkészítésére.

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

A világháborút követően a Legfelső Honvédelmi Tanácsnak előbb a személyi köre változott meg,⁸⁶ majd a jelentősége is megszűnt, hiszen funkcióit a kommunista párt

⁸⁰ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (1) bekezdés; 4. § (1) bekezdés.

⁸¹ Ekkor kézenfekvő volt az államfő részvétele a hadúri felségjogok és a honvédelmi minisztériummal való kapcsolata okán, napjaikra ezen funkciókat már a kormány látja el.

⁸² A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (2)–(3) bekezdés.

⁸³ VARGYAI 1979: 761.

⁸⁴ Ezt támasztják alá: SZAKÁLY 1985: 696; VARGYAI 1979: 760–761; JUHÁSZ 1987: 151.

⁸⁵ VARGYAI 1979: 760–761.

⁸⁶ „A Tanács elnöke a miniszterelnök, tagjai a miniszterek, a honvédelmi politikai államtitkár és a honvédség főparancsnoka, illetve e parancsnok jogkörét gyakorló parancsnok.” Az Ideiglenes Nemzeti Kormány

államszervezetbe beépülő hivatalos és félhivatalos szervei vették át: 1946-ban a Katonai Bizottság (1949-ig), Farkas Mihály elnökletével, majd 1948-ban a Belügyi Bizottság, ez utóbbi szinte rögtön ezután meg is szűnt. A Magyar Dolgozók Pártja keretében rövid időn belül létrehozták az Államvédelmi Bizottságot. A pártban végbemenő tisztogatások után, 1950 őszére három ember: Rákosi Mátyás, Farkas Mihály és Gerő Ernő kezében összpontosult minden hatalom. E hármas 1950 októberében létrehozta a Trojka néven elhíresült Honvédelmi Bizottságot.⁸⁷ Hatáskörét vizsgálva megállapítható, hogy a honvédelemmel és a nemzeti biztonsággal kapcsolatos összes lényegi kérdésben a végső döntés ide volt visszavezethető.⁸⁸ 1952 végén a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével létrehozták a Honvédelmi Tanácsot, vagyis az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőző szabályozás által is ismert szerv elődjét, amelynek jogállása sem államszervezetileg, sem párton belül nem volt tisztázva.⁸⁹

A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény nem tartalmazott rendelkezéseket a Honvédelmi Tanácsról, viszont annak érdekében, hogy az esetleges felhatalmazás legális lehessen, a törvény a következőképpen rendelkezett: a „meghatározott rendkívüli intézkedéseket egyes államigazgatási területekre a Minisztertanács által felhatalmazott állami szerv vezetője vagy katonai egység parancsnoka is elrendelheti”.⁹⁰ A politikai akarat megfogalmazása 1961-ben az MSZMP Politikai Bizottságának zárt ülésén történt meg, ahol úgy döntöttek, hogy háború esetén az ország vezetését a Honvédelmi Tanács látja el.⁹¹ Mivel békeidős és háborús feladatokról is rendelkeztek, 1962-ben a békeidős szervet átnevezték Honvédelmi Bizottságra. A Honvédelmi Bizottságnak létrejöttek területi szervei, a megyei és fővárosi honvédelmi bizottságok. A Honvédelmi Tanács ügyrendjét 1964-ben határozták meg, eszerint rendkívüli állapot kihirdetését követően a Honvédelmi Bizottság Honvédelmi Tanácscsá alakult volna át, és az ország legfelső állami irányító szervévé lépett volna elő.⁹²

Az 1972-es nagy alkotmányrevízió során alkotmányos szervvé vált a Honvédelmi Tanács: az Alkotmány 31. §-a úgy rendelkezett, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre”.⁹³ Ennek megfelelően az 1976-os honvédelmi törvény már rendezte a Honvédelmi Tanács kérdését is. A törvény kimondta, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély (a továbbiakban: háború) idején rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat

754/1945. M. E. számú rendelete az 1939. évi II. tc.-nek a Legfelső Honvédelmi Tanács szervezetéről szóló 3. §-a 2. és 3. bekezdésének módosításáról. *Honvédségi Közlöny*, 1945/6. szám, 45–46.

⁸⁷ GERMUSKA 2011: 1–2.

⁸⁸ GERMUSKA 2013: 615.

⁸⁹ OKVÁTH 1994: 87.

⁹⁰ A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény, 123. §. (2) bekezdés.

⁹¹ GERMUSKA 2011: 4.

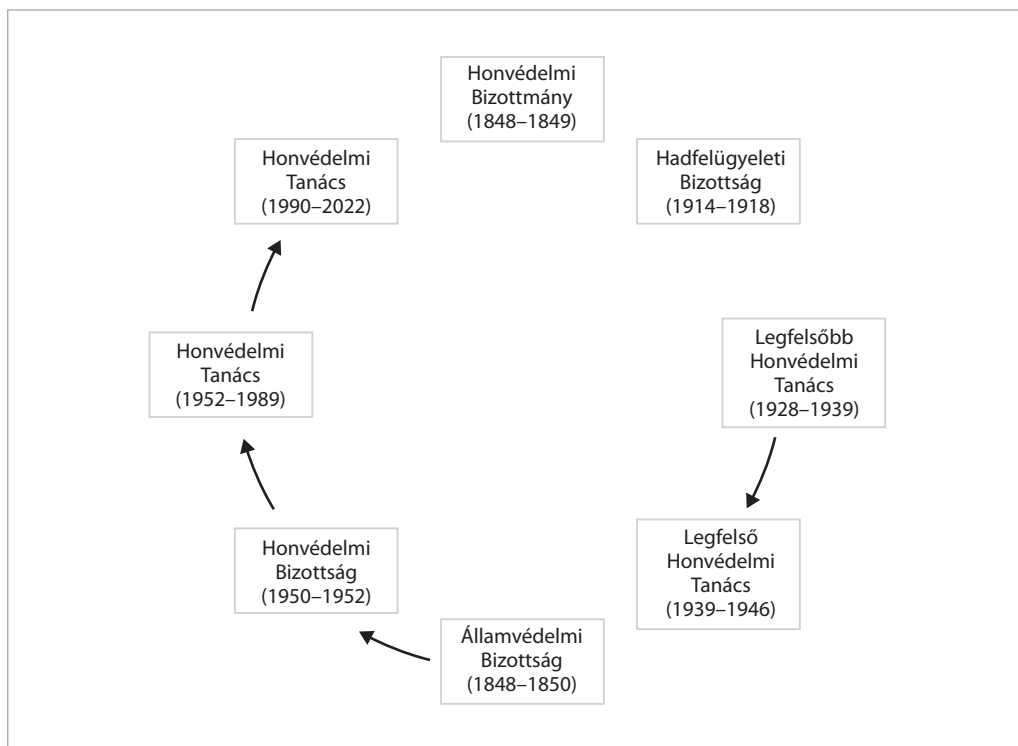
⁹² KISS 2017: 129.

⁹³ Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény, 31. § (1) bekezdés, 1972. április 26-tól hatályos változata.

létre”.⁹⁴ A Honvédelmi Tanács fő feladata háború idején a honvédelem és a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának az irányítása volt.⁹⁵

Ez a szabályozás az 1989-es bársonyos forradalomig nem változott, akkor a jogállami átalakításoknak megfelelően kikerült a törvény szövegéből az Elnöki Tanács, és a kollektív államfői testület helyett, az új demokratikus állami berendezkedésnek megfelelően, a köztársasági elnök gyakorolta annak korábbi jogköreit.⁹⁶ Az új szabályozás a Honvédelmi Tanács funkcióját nem változtatta meg, hiszen rendkívüli állapot idején továbbra is a végrehajtó hatalom legfőbb szervévé vált. Olyan szervvé, amely jogalkotási jogosítványokkal rendelkezik.

Az Alaptörvény hatálybalépésével a szabályozásban alapvető változás nem történt. Az Alaptörvényben külön fejezetben szerepelnek a különleges jogrendi szabályok, azonban a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó szabályok szinte változatlanok voltak. E történeti tradíciókkal és jogállami hagyományokkal nem rendelkező pártállami szervet az Alaptörvény kilencedik módosítása vezette ki a magyar alkotmányos struktúrából.



1. ábra: Kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben

Forrás: a szerző szerkesztése

⁹⁴ A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény 8. § (1) bekezdés b. pont.

⁹⁵ A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény 9. § (1)–(4) bekezdés.

⁹⁶ Az Alkotmányról szóló 1949. évi törvény 19/B §, 1989. X. 23-tól hatályos állapot.

5. Összegzés

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

A történelmi tapasztalások mutatják azt is, hogy e határmódosítások, eszközparkok újrarajzolása során szükségszerű a korábbi korok tapasztalataira építeni, megvizsgálva az adott jogintézmények előnyeit, hiányosságait, egyes gyakorlati tapasztalásokat, akár beültetve a békeidős szabályozásba, hogy az eszkalációt elkerüljük hasonló helyzetekben. A történelemben egyfajta – legalább technikai jellegű – folyamatos fejlődés ez idáig egyértelműen jelen volt, így nehezen lenne mondható, hogy egy adott történelmi korszak – vizsgálatunk esetében 1848/49, majd pedig 1867 és 1944 közötti időszak és annak utóélete – jellemzőiben megismétlődne. Az viszont nem ördögötől való, hogy az adott kor intézményi, fejlettségi sajátosságaihoz mérten vessük össze az akkori kor változásait és reakcióit a jelenünkkel. Ha így teszünk, akkor azt mondhatjuk, hogy az első tartósan polgári korszak társadalmi, gazdasági és technikai környezetének változása, majd ennek a biztonság tartalmára gyakorolt hatása hasonlóan dinamikusnak tekinthető, mint az elmúlt több mint három évtized változásai. A kihívások és fenyegetések jellegében is látható – távoli – hasonlóság, hiszen az államhatár rendjének kérdése, a háborús fenyegetés új szintre lépése, az ellenérdekelt befolyásoló tevékenységek élenkülése egy jelentősen változó társadalmi és technológiai közegben jellemző volt akkor, igaz, más konkrétumokkal. Hasonlóság az is, hogy abban az időszakban is Magyarország egy elnyomó, az alkotmányosságot messze nem érvényesítő rendszerből lépett vissza a nemzeti alkotmányos működésbe, és egyszerre kényszerült a saját állami és társadalmi működés kihívásaira reagálni, valamint ennek részeként a védelmi rendszerét is korszerűsíteni. Persze eltérések is szép számmal azonosíthatók, azonban ezek figyelembevételére is fontos akkor, amikor arra törekszünk, hogy a mai szabályozási és intézményi kihívások történelmi előzményeit megfelelően értékeljük nemzeti jogtörténetünk viszonylatában.

A történelmi előzményeket így szemlélve tapasztalati tényként lehet kezelni, hogy az új típusú kihívások (éppen mikor mi számított újnak) megkövetelik a felkészülést, a koordinációt már a béke időszakában is. Ezt illusztrálta az első világháborús Honvédelmi Bizottmány és a Legfelső Honvédelmi Tanács is. Előbbi esetében, bár a rá vonatkozó szabályanyag már létezett, mégis a gyakorlata azt mutatta, szükséges lett volna, legalább időközönként lemodellezni a gyakorlati működését, jobban összecsiszolni

az egyes tagok által képviselt szakterületeket. Az Legfelső Honvédelmi Tanács esetében – bár a trianoni békeszerződés okán sokáig rejtetten –, ez a folyamatos működés megfigyelhető volt, amelyet hangsúlyosan a haderő fejlesztését célul kitűző Győri Program kidolgozásában és gyors végrehajtásában tetten is érhattünk, az első honvédelmi törvénnyel – amely a kor katonai dominanciájú biztonságfelfogásában egyszerre volt honvédelmi és összkormányzati felkészülési törvény – pedig kiteljesedni láhattunk jogi értelemben.

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

Irodalom- és forrásjegyzék

- ANGYAL Pál (1914): Háború és sajtószabadság. *Bűnügyi Szemle*, 3(2), 86–97.
- BARTA István szerk. (1957): *Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet. Kossuth Lajos 1848/49-ben – III. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- BATHÓ Gábor (2020): *A kormány szerkezete és működése. A minisztertanács működésének gyakorlata 1867 és 1944 között*. Budapest: Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
- BUZA László (1915): Az államjogi kivételes állapot. *Jogtudományi Közöny*, 50(36), 386–387.
- CLARK, Christopher (2015): *Alvajárók – Hogyan menetelt Európa 1914-ben a háború felé?* Budapest: Park Könyvkiadó.
- DRÓCSA Izabella (2022): Rendtörvények a hazai és nemzetközi jogrendszerekben. In KOVÁCS-SZÉPVÖLGYI Enikő (szerk.): *Kihívások a büntetőjogi jogalkotás terrénumában a 19–21. században: Külföldi minták és nemzeti megoldások*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- EDVI Illés Károly (1914): Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején. *Jogállam*, 13(7–8), 551–562.
- EMBER Győző (1948): Honvédelmi Bizottmány. *Századok*, 82(1–4), 150–165.
- FÁBRY Dániel (1940): A legfelső honvédelmi- és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban. *Magyar Katonai Szemle*, 10(3), 49–69.
- FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (2016): A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 275–313.
- FARKAS Ádám – PATYI András (2018): A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016. In FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 87–112.
- FARKAS Ádám – TILL Szabolcs (2016): A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 40–71.
- FARKAS Ádám (2012): A katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben. *Hadtudomány*, elektronikus szám. Online: www.mhht.eu/hadtudomany/2012/2012_elektronikus/2012_e_Farkas_Adam.pdf
- FARKAS Ádám (2015): Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers*, 18. Online: http://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-18_Farkas_.pdf
- FARKAS Ádám (2019): *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon. 1867–1944*. Budapest: Zrínyi Kiadó.
- FERDINANDY Gejza (1902): *Magyarország közjoga*. Budapest: Politzer Kiadó.
- FINKEY Ferenc (1916): *Háborús büntetőjogunk és bűnügypolitikai feladataink a háború után. Különnyomat a Budapesti Szemle 1916. évi 375. számából*. Budapest: Franklin-Társulat Nyomdája.
- GERMUSKA Pál (2011): *A Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Bizottság Magyarországon, 1952–1980*. Online: http://www.nationalerverteidigungsrat.de/downloads/germuska_ht_hb.pdf
- GERMUSKA Pál (2013): A Honvédelmi Bizottság („Trojka”) 1950–1952. évi jegyzőkönyvei. *Hadtörténelmi Közlemények*, 126(2), 613–644.

- GOSZTONYI Gergely (2022): *Cenzúra Arisztoteléstől a Facebookig- A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása*. Budapest: Gondolat Kiadó. Online: <https://doi.org/10.24362/cenzura.gosztanyi.2022>
- HOBBSAWN, Eric (2004): *A birodalmak kora (1875–1914)*. Budapest: Pannonica Kiadó.
- JUHÁSZ Gyula (1987): A második bécsi döntés. *Külpolitika*, 14(5), 149–165.
- KÁDÁR Pál (2014a): A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2(1), 5–46.
- KÁDÁR Pál (2014b): Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén, 2010–2014. *MTA Law Working Papers*, 36.
- KELEMEN Roland – ELEKES Dóra (2021): Különleges jogrend és a háború hatása a filmművészetre az első világháború idején. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 9(4), 33–66.
- KELEMEN Roland (2016): A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja. *Parlamenti Szemle*, 1(1), 70–92.
- KELEMEN Roland (2017a): *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867–1949: Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- KELEMEN Roland szerk. (2017b): *Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában*. Budapest: Médiatudományi Intézet.
- KELEMEN Roland szerk. (2017c): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- KELEMEN Roland (2020): Sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. *In Medias Res*, 9(2), 280–307.
- KELEMEN Roland (2021): Út a nemzeti jogalkotásig, avagy a jogállami kivételes hatalmi törvény megalkotásának több évtizedes története. In MARGITTAY-MÉSZÁROS Árpád (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére – Viginti quinque anni in ministerio universitatis et iurisprudentiae*. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 123–137.
- KÉPESSY Imre (2019): Az út a kiegyezéshez. *Acta Juridica et Politica*, 9(1), 85–97.
- KISS Dávid (2017): A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése. *Honvédségi Szemle*, 145(1), 121–139.
- KISS István (1886): *Magyar közjog*. Eger: Érseki-Lyceumi Könyvnyomda.
- KMETY Károly (1911): *A magyar közjog tankönyve*. Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalata.
- LEHOTAY Veronika (2020): *A jogszűkítés útján: A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai különös tekintettel Borsod vármegyére*. Miskolc: Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár.
- LUDENDORFF, Erich (1935): *Der totale Krieg*. München: Ludendorffs Verlag G.m.b.
- M. KONDOR Viktória (1975): Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. *Törvények és cenzúra. Magyar Könyvszemle*, 91(1), 75–82.
- MEZEY Barna (2001): „Minisztériumot pótló helyettes hatalom” (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In MEZEY Barna – VÖRÖS Imre (szerk.): *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténeteszköz 1848-ról*. Budapest: Logod Bt., 219–230.
- MEZEY Barna (2007): A kiegyezés jogpolitikájának kialakítása: Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter reformprogramja. *Jogtörténeti Szemle*, 9(3), 31–42.
- MEZEY Barna (2016): 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, 11–18.

- NAGY Ernő (1907): *Magyarország közjoga*. Budapest: Athenaeum Kiadó.
- NAGY Szabolcs (2017): Az 1916-os erdélyi betörés egyes hatásai a háromszéki nemzetiségi együttélésre. *Belvedere Meridionale*, 29(3), 33–41. Online: <https://doi.org/10.14232/belv.2017.3.3>
- OKVÁTH Imre (1994): A hadsereg irányítása Magyarországon 1945–1956. *Hadtörténelmi Közlemények*, 107(2), 75–100.
- OLECHOWSKI, Thomas (2004): *Die Entwicklung des Pressrechts in Österreich bis 1918 – Ein Beitrag zur österreichischen Medienrechtsgeschichte*. Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- PATYI András (2010): A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In BIHARI Mihály – PATYI András (szerk.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*. Győr: Universitas-Győr, 437–449.
- PATYI András (2019): Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája. In PERES Zsuzsanna – BAGOSSYRNÉ KÖRTVÉLYESI Mária (szerk.): *„Bírák vagyunk...” A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére*. Budapest: Országos Bírósági Hivatal, 89–104.
- PÉTERVÁRI Máté (2020): A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezés 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, 149–183.
- PÉTERVÁRI, Máté (2022): Changes in the Hungarian Insolvency Law in the Interwar Period. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 15(2), 227–244. Online: <https://doi.org/10.4467/20844131KS.22.016.15719>
- POLLMANN Ferenc (2018): A szarajevói merénylet – kiradírozva: Váltóállítás a történelem nagy rendező pályaudvarán. *Rubicon*, 29(10), 28–33.
- PÖLÖSKÉI Ferenc (1969): A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években. *Jogtudományi Közlöny*, 24(2–3), 79–88.
- RÉVÉSZ T. Mihály (2015): A sajtójog metamorfózisa az első világháború esztendeiben Magyarországon. *Jogtörténeti Szemle*, 17(4), 34–44.
- SCHEER, Tamara (2010): *Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges*. Wien: Heeresgeschichtliches Museum.
- SPÁCZAY Hedvig (1974): A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korban III.: 1941–1945. *Levéltári Szemle*, 24(1), 61–119.
- SZAKÁLY Sándor (1985): Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től). *Hadtörténelmi Közlemények*, 32(3), 690–704.
- SZAKÁLY Sándor (1991): A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon. *Új Honvédségi Szemle*, (11), 37–42.
- SZAKÁLY Sándor (2013): *Trianon, honvédség, háború, sport*. Budapest: Kárpátia Stúdió.
- SZENTE Zoltán (2016): Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról. *Századok*, 150(6), 1371–1406.
- SZEREMLEI Samu (1866): *A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékul Magyarország újabbkori történetéhez*. Pest: Pfeifer Ferdinánd.
- SZIJJ Jolán szerk. (2000): *Magyarország az első világháborúban*. Budapest: Petit Real Könyvkiadó.
- TILL Szabolcs (2017): *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon, 1988–2017*. Budapest: Zrínyi Kiadó.
- TOMCSÁNYI Móric (1943): *Magyarország közjoga*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

- TÓTH Árpád (1976): *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*. Szeged: József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Tudományos Bizottsága.
- TÓTH Árpád (1982): A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica et Politica*, 29(5).
- TÓTH Árpád (1996): A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica et Politica*, 50(13).
- TÓTH Árpád (2002): A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháború idején Magyarországon. *Acta Juridica et Politica*, 60.
- URBÁN Aladár (2002): Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége. *Századok*, 136(4), 741–787.
- VARGYAI Gyula (1979): A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén. *Jogtudományi Közlöny*, 34(11), 756–764.