

KELEMEN ROLAND

A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja

A XIX. századi változások (geopolitikai, gazdasági, társadalmi és alapjogi, valamint harcászati, védelmi) kihívásai során alkotmányos keretek között kellett az államot hatékonyabbá tenni, ennek eszköze a kivételes hatalmi felhatalmazás. A dualizmus államában már korábban is fellelhetőek voltak ilyen jellegű felhatalmazások, azonban mindegyik csak az állam egy-egy terrénját érintette, és ezek egyikében sem bástyázta körül megfelelően az alapjogokat (végrehajtó hatalom korlátai). Ennek hatására a helyzet odáig fajult, hogy előbb a darabont kormány az alkotmányossággal szemben kényszerítette a törvényhatóságokat, majd 1909-ben felhatalmazás nélkül, hadiérdekre hivatkozással korlátozták a sajtószabadságot. A különleges intézkedésekről szóló törvény kodifikációját a közös hadügyminisztérium kezdeményezte, és hosszú viták során 1912-ben került a képviselőház elé, ahol azonban valós vita nem alakulhatott ki a kérdésben, hiszen az ellenzék a folyamatos obstrukció miatt kizárták a képviselőház munkájából. Így rövid vitával és kisebb módosításokkal gyorsított eljárásban fogadták el a törvényjavaslatot. A sajtó – többségében éles kritikájában – az alkotmányosság végét, az abszolutizmus új korszakát látta a törvényben.

A XIX. század második felére az államról alkotott korábbi kép gyökeres változásokon ment keresztül. Egyfelől, egyre szélesebb körben deklarálták az egyének és közösségeik alapvető jogait,¹ amelyeket az állam köteles tiszteletben tartani, sőt egyes jogok esetében már intézményi kereteket is köteles biztosítani. Másfelől, az ipari forradalom jelentős gazdasági, társadalmi, geopolitikai változásokat eredményezett. Ennek következménye a tömegtermelés kialakulása, amelynek köszönhetően óriási nyersanyagigény jelentkezett, mely a nagyhatalmak figyelmét ismételtelen a meglévő és lehetséges gyarmatok, illetve a gyarmati rendszer újraosztása irányába fordította. Ennek okán egyik nagyhatalom sem kívánt kimaradni az új területek megszerzéséből, a meggyengült nagyhatalmak gyarmati területeinek újraosztásából. Emellett a tömegtermelést nagy mennyiségű

¹ A Nagy Francia Forradalom idején az Ember és Polgár Jogainak Deklarációja, az Amerikai Egyesült Államok első tíz alkotmánykiegészítése az amerikai Bill of Rights, de Magyarország esetében az 1848-as áprilisi törvények jogkiterjesztő törvényei, valamint a dualizmus idején kibocsátott számos jogszabály ide sorolandó.

árufelesleg követte, melynek új piacokat kellett találni, és ez szintén a harmadik világban kifejtett erőszakban nyilvánult meg.²

Ezen tényezők a század végére ténylegesen globálissá tették a gazdasági kapcsolatokat, a nagyhatalmak politikai játszmáinak sakktáblája pedig immár kiterjedt a teljes glóbuszra, mely a vesztfáliai – multipoláris – világrend ethoszának, vagyis a nagyhatalmi egyensúly elvének köszönhetően állandóan forrongott. Ezen imperialista törekvések hatására megjelent az elnyomott népek önrendelkezési törekvése és ezáltal egy újfajta harcmodor – a Carl Schmitt által partizánnak nevezett hadviselési mód –,³ majd a terrorizmus. Harmadsorban a gyárok kitermelték saját társadalmi osztályukat, a munkásosztályt is, amely életviszonyainak szabályozása révén az állami szabályozás olyan területekre is beszivárgott ahova korábban soha sem, nem beszélve a tömegmozgalmak megjelenéséről. Ezen szabályozási körök a parlamenti demokráciák mindegyikében politikai kérdéssé váltak, s ezen folyamat végére az államban minden politikai kérdéssé vált, tehát létrejött a totális állam.⁴

Ezek együttese jelentősen átalakította a hadviselést, valamint az állam védelmével kapcsolatos kihívásokat is. A hadviselés területén megjelenő modern eszközök révén az egyes hadseregek akciórádiusza jelentősen megnövekedett, a mozgósítási idő töredékére csökkent, az utasítási lánc lerövidült, a tájékoztatás felgyorsult, valamint az új típusú harcmodorok révén az államot és polgárait bárhol és bármikor potenciális veszélyforrások fenyegették. Az abszolút uralkodók hatalmának jelentős korlátozásával, továbbá az alapjogok biztosításával jelentősen csökkent az állam mozgásteret, amely korlátok vérszidőszakokban már-már az állam létét fenyegették, mivel annak a megváltozott viszonyokra való reagálási képessége jelentősen csökkent. A megoldást a kiforrott vagy kialakulóban lévő jogállamok tekintetében kizárólag alkotmányos keretek között lehetett megtalálni, kialakítani. Ennek módja lett a végrehajtó hatalom számára biztosított kivételes hatalmi felhatalmazás, amely alkotmányos keretek között lehetővé tette a végrehajtó hatalom számára többek között az alapjogok – akár törvény ellenében is – korlátozását, továbbá a közigazgatás hatékonyságának növelését, militarizálását, az egyes döntések meghozatalának gyorsítását.

2 Gondoljunk itt a japán és kínai kikötők erőszakos megnyitására az 1840-es és 1850-es években.

3 Lásd bővebben: Carl SCHMITT: „A partizán elmélete” in Cs. Kiss Lajos (szerk.): *A politikai fogalma – Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok* (Budapest: Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor 2002) 103–174, valamint FARKAS Ádám: „A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig” *MTA Law Working Papers* 2015/34. 1–20.

4 A totális állam toposzát lásd bővebben: Hannah ARENDT: *A totalitarizmus gyökerei* (Budapest: Európa 1992), FARKAS Ádám: „A totális védelemről – Gondolatok a modern állam fegyveres védelmének történeti konstellációjáról, Carl Schmitt totális állam és totális háború toposzai kapcsán” in KECSKÉS Gábor (szerk.): *Doktori műhelytanulmányok 2013.* (Győr: Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2013) 153–168, Cs. Kiss Lajos: „A totális állam elmélete és mítosza” *Világosság* 2010/ősz 19–40, Cs. Kiss Lajos: „Totalitarizmus – tapasztalat külső és belső nézőpontból” *Jog Állam Politika* 2013/4. 3–25.

1. *Sporadikusan megjelenő kivételes hatalmi szabályozás a dualizmus államában az 1912-es jogalkotás előtt*

A kiegyezést követően még a vajúdas óráit pihelve, de már megjelent az igény az állam hatékonyságának növelésére vészidőszakok idejére. A véderőtörvény vitája során Deák úgy fogalmazott, hogy „[a]z állam első és legfontosabb feladata megvédeni az országot kül- és bellellenség ellen. A végrehajtó hatalom köteles őrködni a haza biztonsága fölött, az alkotmányos törvényhozás pedig tartozik gondoskodni arról, hogy a kormány minden időben s minden eshetőségek ellen elegendő s a célnak teljesen megfelelő védelmi eszközök felett rendelkez-hessék a haza védelmére.”⁵ Ezt szemlélve *a véderőről szóló 1868. évi XL. törvény* úgy fogalmazott, hogy „[a] hadsereg és hadi tengerészet hivatása Ő Felsége összes birodalma mindkét állama területének küllellenségek elleni megvéde-se és a belrend és biztosság fentartása.”⁶ Ezzel „[a] jogalkotó egyértelműen amellet foglalt állást, hogy speciális szabályozás mellett, de meg kell tartani annak a le-hetőségét, hogy a fenyegető veszélyek elhárítására az állami erőszak szervezet a legszélesebb körben, a hatékonyság maximalizálásával használhassák fel [...]”⁷ Míg *a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk* felhatalmazást biztosított a hon-védelmi miniszternek arra – ha nem is túl széles körben, de kellően ködösen fo-galmazva –, hogy jogosult „[m]indazon intézkedésekre, melyek a honvéderőnek gyors kiállítására és harczképességnek állandó fenntartására megkívántatnak”⁸ továbbá „[h]a a fővezérség az országnak csatatérré leendő előkészítését követel-né, ez iránti közreműködésre.”⁹ Ezen szabályozás magába kódolta a végrehajtói önkény lehetőségét, ezt azonban némiképp korlátozta a kiegyezés alkotmányos rendszere.¹⁰ A benne rejlő veszélyek ellenére ezen rendelkezéseken az 1889-es véderőtörvény sem változtatott.

A katonai bünvádi perrendtartás és az azt kiegészítő határozványok mozgósítás idejére szintén tartalmaztak kivételes felhatalmazást, amikor is lehetőség volt a ka-tonai igazságszolgáltatást kiterjeszteni polgári személyekre is „[a]z állam hadi ereje ellen elkövetett bűntettek miatt [...]”¹¹ Ezen túlmenően a bírói felsőbbbségi joggal rendelkező parancsnokot ruházták fel több bíróságot megillető hatáskörrel. A szó-ban forgó rendelkezések legsúlyosabb hiányossága, hogy a kötelezően alkalmazni

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

6 A véderőről szóló 1868. évi XL. törvény 7. §.

7 FARKAS Ádám: „Szemléletváltás védelmi aspektusban!” *Pázmány Law Papers* 2015/18. 10–11.

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

9 Lásd (8. l.) *k*) pont.

10 Lásd bővebben: FARKAS Ádám: „A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867–1914)” *Jogtörténeti Szemle* 2014/1. 44–50.

11 Határozványok a katonai igazságszolgáltatásról mozgósítás esetére (Budapest: Magyar Királyi Állami Nyomda 1903) 4. §.

rendelt¹² katonai bünvádi perrendtartást a magyar országgyűlés soha nem fogadta el, az az osztrák perrendtartás magyar nyelvű fordítása volt, amely nyilvánvaló szervezeti eltéréseit rendeleti úton kívánták orvosolni.¹³

A kérdés bújtatva és az eredeti céltől jelentősen eltérve megjelent a *törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikkben*, amely 64–65. §-ai lehetőséget biztosítottak a végrehajtó hatalom számára, hogy a központi akaratot nem vagy nem pontosan teljesítő alispán vagy polgármester által vezetett hivatal apparátusával a főispán szükséges mértékig rendelkezhetett, és azokat a tisztségviselőket, akik utasításainak nem tettek eleget, azokat felfüggeszthette és elmozdíthatta, végző soron pedig ezzel nyugdíjigényüktől megfoszthatta. Ezen kivételes hatalmat a főispán a kabinet akaratának teljesüléséig gyakorolhatta.¹⁴ Eme felhatalmazás rendkívüli mértékben sértette az önkormányzatisággal rendelkező törvényhatóságok alkotmányos jogait, ugyanis nem tett különbséget alkotmányos és alkotmányellenes végrehajtó akarat között, csupán egy huszárvágással eltávolította a vármegyék alkotmányos hatáskörét – amit Ereky István az egyik fő feladataként deklarált¹⁵ –, vagyis az alkotmányvédő szerepét.

E szabályozás alkotmányos neurózisát az 1905–1906-os alkotmányos válság tette láthatóvá, ugyanis a darabont kormány ténykedése rávilágított a szabályozásban rejlő valós veszélyekre. Tisza István kormánya az ellenzék folyamatos obstrukciói okán még a legszükségesebb törvényjavaslatokat sem tudta megtárgyalni. 1905-ben választásokat írtak ki, ahol a kormánypárt vereséget szenvedett, azonban az uralkodó – akinek a többséget szerzett koalíciót kellett volna megbíznia kormányalakítással – a legnagyobb meglepetésre Fejérváry Gézát – volt honvédelmi minisztert, a darabont testőrség volt tagját – nevezte ki miniszterelnöknek, így olyan kormány alakult, amelynek nem volt parlamenti többsége. Az ún. darabont kormány parlamenti többség híján a vármegyékkel olyan adót kívánt beszedetni, illetve olyan katonákat kívánt kiállítani, amelyeket a képviselőház nem szavazott meg, a vármegyék ezeket alkotmányos jogaikra hivatkozva megtagadták. A kormány azonban a vármegyék alkotmányos achilleséhez nyúlt, vagyis a fentebb ismertetett törvény felhatalmazásával élve Kristóffy Károly belügyminiszter megszüntette az ellenálló vármegyei tisztségviselők illetményeinek

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

13 Lásd bővebben a szabályozást: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: „A dualista időszak katonai igazságszolgáltatása az 1912-es nemzeti jogalkotás előtt” in FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *A polgári Magyarország katonai büntetőjogának és igazságszolgáltatásának történeti vázlata 1867-1944: Tanulmányok a katonai jogtörténet köréből* (Győr: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium 2015) 35–56.

14 A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk 64–66. §.

15 EREKY István: „Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán” in MESZLÉNY Artúr (szerk.): *Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja* (Budapest: Franklin-Társulat Bizománya 1914) 51.

folyósítását, a vármegyék élére új főispánt vagy kormánybiztosokat állított, letörve ezzel az ellenállást.¹⁶ A korabeli sajtó éles kritikával illette a kormány tevékenységét, a Budapesti Hírlap hasábjain „[b]arbár és egy modern állam jogrendjébe nem illő [...]”¹⁷ büntetésről írt Vadnay Tibor, máshol kiemelték, hogy „[a] kormány úgy rendezkedik be s úgy intézi az ország ügyeit, hogy a békés kibontakozás sikerében hinni alig lehet.”¹⁸ A darabont kormány tevékenységére válaszként az azt követő koalíciós kormány ruházta fel 1907-ben a Közigazgatási Bíróságot a garanciális panasz elbírálásának hatáskörével.¹⁹

Szintén ezen törvény tartalmazott kivételes hatalmi rendelkezéseket mozgósítás idejére, ugyanis kizárta a garanciális panasz lehetőségét „[m]ozgósítás elrendelése esetén ennek, valamint a mozgósítottsági viszonyoknak egész tartama alatt a mozgósítással és a mozgósítottsági viszonyokkal összefüggésben álló rendeletekkel szemben [...]”²⁰ Ifj. Andrassy Gyula belügyminiszter ezt akként indokolta, hogy „[a] mozgósítás a legfontosabb és legkényesebb katonai művelet. Itt az állam biztonságáról lehet szó, melynek megvédése mindenekfeletti érdek. A bíróság nem alkalmas szerv arra, hogy ilyen ügyekben ítélkezzen. A bíróság kizárólag a törvényességet vizsgálhatja s ez nem lehet kizárólagos szempont ott, hol az állam legéletbevágóbb érdekei, esetleg léte forognak kérdésben.”²¹ A törvényhozás, tehát az állam létét legfontosabb érdekként kezelte, így a mozgósítás esetét kivonta a Közigazgatási Bíróság alkotmányvédő hatásköréből.

A szabályozás megalkotásának égető voltát legjobban Bosznia-Hercegovina annektálását követően kiadott rendelet jelzi, amelyben a kormány alkotmányos felhatalmazás hiányában korlátozta a sajtószabadságot. A *katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról* szóló 875/1909. számú királyi minisztériumi rendelet megtiltotta a hírlapoknak „[a] véderő elhelyezéséről és mozdulatairól [...] a m. kir. minisztérium a fegyveres erő állásáról, mozdulatairól, erejéről és működéséről, az erődök és erősítvények állapotáról, úgyszintén a fegyverek, hadiszerek és szerelvények mennyiségéről, vagy élelmiszerek hollétéről, mennyiségéről és minőségéről, vagy szállításáról [...]”²² való közlést és ennek megszegését a Csemegi-kódex 456. §-ába foglalt – a katonai bünető kódexhez hasonlóan – „az állam hadi erejére

16 BOTTLIK József: „A törvényhatósági önkormányzat” *Budapesti Hírlap*, 1906/128. 1–3.

17 VADNAY Tibor: „Modern Aranybulla” *Budapesti Hírlap* 1906/260. 1–2.

18 ISSEKUTZ Győző: „A főispán” *Budapest Hírlap* 1905/358. 3.

19 A közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi 60. törvénycikk.

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

21 Ifj. Andrassy Gyula miniszteri indokolása a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló törvényjavaslatához. In *Képviselőházi irományok* 1906. XVI. kötet 582. számú iromány 36.

22 A m. kir. minisztérium 1909. évi 875. M. E. számú rendelete, a katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról *Magyarországi Rendeletek Tára* (továbbiakban *MRT.*) (Budapest: 1909) 265.

és hadi védelmére vonatkozó titok tiltott közlés-e²³ elnevezésű tényállásban foglaltak szerint rendelte büntetni, amely akkor volt alkalmazandó, ha „... az állam védelmi érdekeit és biztonságát, amikor a hűtlenség fogalma alá nem vonhatván, ily titok közlésének tilalma külön büntetési sanctio felállítását szükségli...”²⁴ Meg kell jegyezni, hogy akár súlyosabb esetben a hűtlenség tényállását is el lehetett követni sajtó útján ugyan ezen tényállási elemek megvalósításával. Ezt a rendeletet – három esztendő múltával – a kormány hatályában megerősítette.²⁵

Eme jogszabályok céljukat és tartalmukat tekintve vagyis az állam hadi érdekeinek, ezzel pedig létének védelme szempontjából alapvetően indokolhatóak, azonban alapjog felhatalmazás nélküli korlátozása jogállamban nem elfogadható. Így ezáltal is világossá tették egy átfogó kivételes hatalmi törvény kodifikálásának szükségességét, amely megfelelően meghatározza a végrehajtó hatalom mozgásterét, az alapjogok korlátozásának kereteit a szükség óráiban.

2. Vita a plénum előtt

A valós politikai szándék a jogalkotásra Bécsben azonban csak 1906 augusztusában alakult ki. Ekkor a közös hadügyminisztérium megküldte az Ausztriára vonatkozó kivételes hatalmi szabályok gyűjteményét, mintegy mintaként a jövőbeni jogalkotásra. Az osztrák jogszabályok többek között jelentősen bővítették volna a hadsereg hatáskörét, a polgári közigazgatás egyes részeit katonai közigazgatás alá helyezték volna, a katonai igazságszolgáltatást kiterjesztették volna a polgári személyekre és a legfontosabb politikai alapjogokat – Tóth Árpád szerint – fel függesztették volna.²⁶ 1909. február 11-én a belügyminisztériumban tartott értekezleten a magyar kormány elutasította a szabályozás magyarországi átültetését, egyfelől egyes intézmények (katonai parancsnoknak a polgári közigazgatási jogkörök gyakorlása, polgári kormánybiztosok intézményének létrehozása) történelmi hagyományainkkal való összeegyeztethetlensége, másfelől pedig a túlzott jogkorlátozás okán.

Ezen évben mind a belügyminisztérium, mind pedig a miniszterelnökség készített egy törvényjavaslatot, utóbbit a minisztertanács is elfogadta. E tervezetet az uralkodó elé terjesztették, azonban a közös hadügyminisztérium igényeit nem elégítette ki. Nem elégedtek meg ugyanis azzal, hogy kizárólag csak mozgósítástól lehetett volna elrendelni a kivételes hatalmat, számukra a háború fenyegető

23 A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről 1878. évi V. törvénycikk 455–456. §.

24 KAUTZ Gusztáv: *A magyar büntetőjog tankönyve – Különös tekintettel a gyakorlat igényeire* (Budapest: Atheneum 1881) 649.

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

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

veszélye is elegendő kritérium lett volna, továbbá ragaszkodtak a korábbi követelések egy részéhez is (például a polgári személyek feletti katonai ítélkezés kérdésköre). Az uralkodó a nemzetközi helyzet átmeneti enyhülése okán utasította a kormányt a tervezettel kapcsolatos tárgyalások folytatására. A Wekerle-kormány a tervezet megküldésével felkérte a közös hadügyminisztériumot, hogy véleményezze azt, és vázolja fel esetleges kívánalmait. E felkérést tágan értelmezve a közös hadügyminisztérium saját tervezetet készített, amelyben általános felhatalmazást adott volna a végrehajtó hatalomnak. Már maga a tervezet elkészítése is mélyen sértette Magyarország szuverenitását, hiszen ez a közös minisztereknek nem, kizárólag a magyar kormánynak volt Magyarország vonatkozásában hatásköre. A kormány nem tudott azonosulni az általános felhatalmazással, valamint a további alkotmányos és kormányzati szempontból elfogadhatatlan rendelkezésekkel, továbbá kizárólag olyan jogszabályt volt hajlandó elfogadni, amely következtében nem omlanak le kártyavárként az alkotmányos garanciák, hanem azok továbbra is megfelelően körül lesznek bástyázva.

1912. október 7–16-án a honvédelmi minisztériumban az újabb és immár végleges törvénytervezet elkészítésére összeült szakértői megbeszéléseken került sor. A tervezet szövege szerint a kormány rendelkezhet a kivételes hatalom alkalmazását, akár már a háború fenyegető veszélye estén is. A megbeszélések során kitértek a kormánybiztosi intézmény szabályozására, fegyver, lőszer és postagalambok korlátozására, a levéltitok kérdésére – amely ekkor már érintette a postai, távírdai, távbeszélőforgalmat –, az egyesülési és gyülekezési jog, valamint a sajtójog, sajtószabadság korlátozására, továbbá a polgári személyek esetében a gyorsított eljárás lehetséges szabályaira. Az uralkodó november 19-én adott zöld zászlót.²⁷

Lukács László a tervezetet november 30-án terjesztette a képviselőház elé, és kérte annak továbbítását az igazságügyi és közigazgatási bizottsághoz.²⁸ A miniszterelnöki indokolás szerint a törvény elfogadása azért volt szükséges, mert „[I]ényeges előfeltételét képezi a modern hadviselésnek, hogy a fegyveres erő hadműveletei és egész működése a polgári hatóságok, sőt az állam egész lakossága részéről hatékonyan támogattassanak s így e kivételes intézkedéseknek e tekintetben mindenekelőtt oda kell irányulniok, hogy ez a szükséges támogatás az államhatalom részéről teljes mértékben és minden állampolgárt kötelező módon biztosítható legyen. [...] továbbá [K]íváló fontossága van ennek a polgári lakosság, az egész ország, a közgazdasági élet, a jogbiztonság, a személy- és vagyonszabadság szempontjából is, a melyeket minden háború a legkomolyabb veszélyekkel és károkkal fenyeget, s ezeknek a kivételes intézkedéseknek e tekintetben éppen oda kell irányulniok, hogy a jogrendnek és a közbiztonsági állapotoknak fokozottan hatályos eszközökkel való megvédése segélyével a fentérintett

27 Lásd Tóth (26. l.) 3–32.

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

veszélyeket és károkat lehetőleg enyhítsék.”²⁹ A tervezet illetően gyors benyújtásának valós indoka azonban az volt, hogy a nemzetközi helyzet kedvezőtlen irányba fordult, valamint „Tisza István házelnök az obstrukciók miatt erőszakkal távolította el a képviselőházból”³⁰ az ellenzékét, így a T. házban valódi vitára nem is lehetett számítani.

A bizottság jelentésében elismerte, hogy „[a] jogrend intézményei, a melyek az állami és társadalmi élet rendes menetének szabályozására irányulnak, a dolog természete szerint csupán az élet rendes szükségleteinek felelhetnek meg, a melyek számára készültek. Kivételes helyzetekben tehát, a melyeket kivételes körülmények idéznek elő, a jogrend által védendő érdekek oltalmára kivételes intézkedésekre lehet szükség.” [...] „Törvényes szabályozás hiányában azonban a kormány ezeknek az intézkedéseknek a megtételében teljesen belátására és felelősségérzetére van utalva és a kivételes hatalom a kormány felelősségében megtalálja ugyan korlátozását, azonban jogi korlátokhoz nem lévén kötve, a kivételes helyzet által mindenkor könnyen menthető szabadságot ad a leg szélsőbb, a helyzet által esetleg nem is igazolt intézkedésekre”³¹ A tervezetet gondos és megalapozott munkának tartották, amely a szabályozási tárgyhoz mértén fenntartja az alkotmányos intézmények korábbi szellemét. Csupán a szerkezetén módosítottak, így a képviselőház elé már egy három fő részre osztott tervezet került, amely külön szakaszként tartalmazta a módosítani kívánt büntető törvénykönyvi tényállásokat, kiegészítve két további változtatással. Az igazságügyi bizottság jelentését Darvai Fülöp bizottsági előadó terjesztette a képviselőház elé 1912. december 5-én, kérve annak sürgős tárgyalását, amelyet a plénum jóvá is hagyott.³² Tisza István házelnök pedig december 7-ére tűzte napirendre a törvényjavaslat tárgyalását.³³

A törvényelső tárgyalási napján Darvai Fülöp, a törvényjavaslat igazságügyi bizottságának előadója hosszasan indokolta a törvény fontosságát, továbbá vázlatosan

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

30 Топн (lj. 26.) 32.

31 A képviselőház Igazságügyi Bizottságának jelentése a háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tárgyzó 633. számú törvényjavaslatról. In *Képviselőházi irományok* 1910. XXII. kötet 633–726, CVII–CXII. 661. számú iromány 180.

32 *Képviselőházi napló* 1910. XVII. kötet 1912. június 18. – december 31. 419. ülésnap 268.

33 Lásd (32. lj.) 420. ülésnap 320.

kitért a törvénybe foglalt rendelkezésekre.³⁴ Véleménye szerint „[á]ltalános jogi elvek szerint is statuált szükség- és kényszer jognak meg kell lenni arra nézve is, ha háború esetében, zavaros időkben fenn akarjuk tartani az ország rendjét, meg akarjuk óvni a békés polgárok minden javát és minden érdekét.”³⁵ Ezen típusú szabályok, ahogy fogalmaz, „[j]us eminens a magyar közjog elismeri, ahhoz abszolúte kétség nem fér”³⁶ sőt „[a] legnagyobb mulasztás volna, ha a közszabadságok védelmének ürügye alatt lehetségessé tennők, hogy a kormányhatalom az ily belső tűz, az ily belső ellenségeskedés, belső pártütés ellenében tehetetlenül, fegyver és felhatalmazás nélkül álljon,”³⁷ azonban elengedhetetlenül szükséges, hogy „[a] közszabadságoknak, az ország integritása érdekeinek megóvása céljából ezt a kivételes hatalmat törvény erejével körülbástyázza, törvény erejével korlátozza és törvény erejével állapítja meg azt, hogy a kormány a kivételes intézkedések alkalmazásában meddig mehet, milyen határok között mozoghat, és melyek azok a határok, amelyeken túlmenni nem szabad.”³⁸

A tervezet kiemelkedően fontos pontjának tekinti a kezdőpont kérdéskörét, mely esetében a javaslat engedett Bécs nyomásának, és – a háború idején fordulat mellé – bekerült a háború veszélye mint a felhatalmazás lehetséges időpontja, amely esetében rögzítette, hogy „[e]z a modern katonai technikának és a modern katonai vívmányoknak természetes következménye.”³⁹ Azért, hogy ezzel a kormány ne élhessen vissza „[a] legszorosabban vett parlamenti ellenőrzés alá helyeztetik tehát ennek a kivételes törvénynek alkalmazása. A parlamenti ellenőrzés alá azon okból,

34 A tervezetbe foglaltak Darvai szavai alapján következőképpen vázolhatóak fel:

1. a kivételes hatalom időbeli korlátai

a) háború esetén

b) háború veszélye esetén

2. közigazgatási rendelkezések

a) polgári közigazgatás és katonai szervek milyen kérdésekben kötelesek együttműködni

b) kormánybiztos intézménye

c) belügyminiszter hatáskörei a törvényhatóságok jogainak korlátozására, hatáskör elvonásra

3. posta, távírda, és távbeszélő ellenőrzése

4. egyesülési és gyülekezési jog korlátozása

5. sajtó közigazgatási prevenciója hadiérdekre hivatkozással

a) szétküldés előtti előzetes vizsgálat

b) belföldi lapok betiltásának lehetősége

c) külföldi lapok lehetséges eltiltása

5. igazságszolgáltatási és büntetőjogi rendelkezések

a) esküdtbíráskodás korlátozása

b) gyorsított és rögtönbíráskodási eljárás alapvető szabályai

6. hadigazdálkodással kapcsolatos rendelkezések.

35 Darvai Fülöpnek a törvény képviselőházi előadójának felszólalása a képviselőház előtt. In *Képviselőházi napló* 1910. XVII. kötet 1912. június 18. december 31. 421. ülésnap 322.

36 Lásd (35. l.) 323.

37 Lásd (35. l.) 327.

38 Lásd (35. l.) 323.

39 Lásd (35. l.) 324.

mert a kormány a képviselőház előtt tartozik megindokolni a tett intézkedéseket; tartozik azokat bejelenteni.⁴⁰ Továbbá a bizottság ennél az oknál fogva módosítási javaslatot is tett, hogy amennyiben az első intézkedéstől számítva négy hónapon belül a háború nem tört volna ki, akkor ezen rendelkezéseket hatályon kívül kellett volna helyezni, kivéve, ha az országgyűlés másképpen nem rendelkezett volna.

Giesswein Sándor⁴¹ képviselő hozzászólásában leszögezte, hogy „[a] háborúnak, t. képviselőház, tényleg rendkívüli intézkedései vannak, a háború tényleg megbontja a rendes társadalmi és gazdasági viszonyokat, sőt azt mondhatnám, hogy a háborúnak mintegy külön etikája van [...] Elismerem, t. ház, azt, hogy háború esetén a rendes alkotmányos élet mintegy pihen, mintegy alszik. [...] ebből az alvásból ne legyen azután örök alvás, hogy ebből az álmóból a nemzet ismét felébredhessen és azért én azt kívánom a jövőre nézve mindenekelőtt, hogy a konstitucionalizmusnak, az alkotmányosságnak a biztosító találgatás kifejezést az ilyen törvényjavaslatban.”⁴² A képviselő azt kifogásolta, hogy a kormányra ruházott hatalom mértéke nincs egyensúlyban a törvénybe foglalt felelősséggel, ugyanis míg a kormány valamennyi tagja felelősséggel tartozott a vagyoni intézkedésekkel feleslegesen okozott károkért, addig a többi, az alapjogokat csorbító egyes intézkedésekkel szemben ezt nem deklarálta a javaslat. Véleménye szerint ugyanis, „[a] háború szükségletei a politikai életben is maguk után hozhatják azt, hogy a politikai hatóságnak mintegy diktatori hatalma legyen, de akkor annak a nemzet előtt teljes felelősséggel kell állnia a háború mintája szerint.[...] Mert az egyes paragrafusok csak nagyon nehezen fogják megszabhatni a kellő határt, hogy meddig szabad, eddig lehet menni és az események pedig közbejöhethetnek, hogy nolens volens is ezt a határt mintegy félretolják.”⁴³

Az egyesületi és gyülekezési joggal kapcsolatos rendelkezésekkel kapcsolatban pedig kitért arra, hogy az ezekre irányuló rendelkezést elfogadni „[a]nnyiban felesleges nálunk, minthogy ezek a jogok csak papiroson vannak és egész békés időben is akárhányszor minden indokolás nélkül betiltják a népgyűléseket. [...] Az egyesületi, társulási és gyülekezési jog manapság hozzátartozik a politikai és társadalmi fejlettséghez, ezek azonban, sajnálattal kell konstatálnom, nálunk még béklyóban vannak.”⁴⁴

40 Lásd (35. lj.) 325.

41 Keresztényszocialista politikus, pápai prelátus, politikus, társadalomtudós, az MTA levelező tagja, 1905-től 1923-as haláláig Magyaróvár országgyűlési képviselője, békepárti politikus. Hamvait a győri bazilika altemplomában őrzik. Kereszténydemokrácia tudásbázis: barankovics.hu/keresztenydemokracia-adatbazis/ki-kicsoda/giesswein-sandor.

42 Giesswein Sándor képviselő felszólalása képviselőház előtt a háború esetére szóló kivételes hatalmi törvényjavaslat vitájában. (35. lj.) 327–328.

43 Lásd (42. lj.) 328.

44 Lásd (42. lj.) 328.

A képviselő felszólalására Lukács László miniszterelnök válaszolt, és jelezte a képviselő felé, hogy mivel a *független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvény* cikk 4., 18., és 32. §-a rögzítette a mindenkori kormány és tagjainak mindennemű hivatalos eljárásukért való felelősségét, így azt minden törvényben ismételtlen szabályozni feleslegesnek tartotta. Ennek ellenére, mivel ezen törvény kivételes jelentőségű, ezért az első szakaszához ez irányú módosítást terjesztettek elő. A gyülekezési joggal kapcsolatos éles hangvétellű kritikára – bár kezelni próbálta, azonban ezzel inkább az alapjogi építmény hiányzó tégláira hívta fel a figyelmet – adott válaszában hangsúlyozta, hogy „[é]pen azért, mert nálunk a gyülekezési jog kodifikálva nincsen és az ezzel kapcsolatos felelősség törvényileg szabályozva nincsen, épen azért szükséges, hogy kivételes, veszélyes időben a kormánynak módja legyen törvényes alapon intézkedni minden olyan gyülekezés ellen, amely az állam érdekével ellenkezésbe jöhetne.”⁴⁵ A törvény rendelkezései a gyülekezési jognak azonban valós keretet továbbra sem adtak, kizárólag további korlátait rögzítették.

A javaslat általános vitája után, még ugyanezen az ülésnapon, a T. ház engedelmeivel – a korábban jóváhagyott sürgős tárgyalás szabályainak megfelelően – áttértek a törvény részletes vitájára is. A részletes vita rendkívül szűkszavú volt, az jóformán a Darvai Fülöp által előterjesztett bizottsági módosításokra, valamint azok indoklására és Tisza István házelnök által levezényelt szavazásokra szorítkozott.

Darvai, bár egyetértett a miniszterelnök Giesswein képviselőnek adott válaszával, azonban „[a]z alkotmányos garanciák növelése végett”⁴⁶ az első szakaszba javasolta felvenni, hogy „[a] ministerium valamennyi tagjának felelőssége mellett”⁴⁷ lehessen gyakorolni az egyes felhatalmazásokat, továbbá, hogy a tervezetbe foglaltak – ahogy Darvai fogalmazott – „[h]atározottan és minden kétséget kizáróan precizizozza magát”⁴⁸, ezért szintén az első szakaszba foglalt felhatalmazás időbeli korlátait meghatározó bekezdést módosítani, valamint két új bekezdéssel ellátni kívánta. Ennek alapján került a tervezetbe a korábban már említett négyhónapos szabály is. Ezeket, valamint több kisebb súlyú módosítást is – ellenzék híján – vita nélkül megszavazott a plénum.

A törvényjavaslat harmadik olvasatára, valamint a zárószavazásra a következő ülésnapon, december 9-én került sor, amelyen ellenzék hiányában ismételtlen nem volt vita, így az elfogadást követően az „[a]lkotmányos tárgyalás és szíves hozzájárulás céljából”⁴⁹ az elfogadott javaslatot megküldték a főrendiházhoz.

45 Lukács László miniszterelnök felszólalása képviselőház előtt a háború esetére szóló kivételes hatalmi törvényjavaslat vitájában. (35. lj.) 329.

46 Lásd (40. lj.) 329.

47 Lásd (40. lj.) 329.

48 Lásd (40. lj.) 330.

49 Lásd (32. lj.) 422. ülésnap.

A főrendiházban a korábbihoz képest parázs vita alakult ki. Gróf Hadik János⁵⁰ kifejtette, hogy kötelességének érzi a javaslatához hozzászólni és megkísérelni, hogy „[k]ihagyassék a javaslatból az, a mit károsnak és veszedelmesnek tart[...].”⁵¹ Azt azonban ő is rögzítette, „[h]ogy olyan törvényre, mely háború esetére vonatkozó rendkívüli intézkedéseket megállapít, szükség van, azt én nem tagadom, és a magam részéről kívánatosnak is tartom, hogy ezek törvényileg szabályoztassanak, már csak azért is, mert egyrészt megszállják a követendő eljárást, másrészt pedig mégis némiképpen korlátozhatják az egyéni önkényt.”⁵²

Hadik gróf élesen támadta viszont a törvényjavaslat azon pontját, amely a kivételes hatalom időbeli korlátait szabályozta, rendkívül aggályosnak tartotta, hogy a kormány háború fenyegető veszélyének okából is elrendelhetette a kivételes hatalmat, ugyanis szerinte ezzel egyfelől a kormány visszaélhet, másfelől pedig idegességből vagy félelemből is igénybe vehette. Erre példaként említette Bosznia anektálásának esetét, és felvázolta, hogy ha ilyen esetben is elrendelhetnék volna a vérszabályokat az „[ó]riási gazdasági károkat, azt az óriási ellen-szenvet, amelyet ilyen intézkedésnek igénybevétele tagadhatatlanul okoz”⁵³ csak gyengítette volna a kormány és ezáltal az állam működését is. Emellett a tapasztalatok azt bizonyították, hogy „[a]z annexió idejében a rendelkezésünkre álló törvényes eszközök teljesen elegendőknek bizonyultak arra, hogy úgy az esetleg kitörendő háború esetében, mint addig a belbéke biztosításáért.”⁵⁴ Ezen érvelése mellett azonban fontos megjegyezni, hogy a fentebb bemutatott és az ő kormánytagsága alatt kiadott sajtójogi rendelet, amely a sajtószabadságot felhatalmazás nélkül korlátozta – még ha szükségének indokoltsága nehezen is vitatható –, pontosan ennek ellentétét példázta.

Másik érve ezen típusú felhatalmazással szemben – amely ténylegesen meghatározhatatlan mozgásteret biztosított a végrehajtó hatalomnak a kivételes hatalom elrendelése terén, és amely esetében szerencsésebb lett volna a garanciákat képviselőházi felhatalmazással kiegészíteni –, hogy ezzel a kormány visszaélhet. Véleménye szerint ezt támasztotta alá – Hadik megfogalmazása szerint – a Kristóffy-kormány⁵⁵ ténykedése közel fél évtizeddel korábban, valamint „[a] jelenlegi kormány is

50 A második Wekerle-kormány belügyminisztériumi államtitkára, s ezen minőségében elnökölt a koalíciós kormány kivételes hatalmi törvénytervezetének több minisztérium részvételével megtartott egyeztetésén. 1917. augusztus 23-ától a harmadik Wekerle-kabinet tárca nélküli minisztere. 1918. október 29-én József főherceg miniszterelnöknek nevezte ki, azonban október 31-én az őszirózsás forradalom hatására visszaadta megbízatását.

51 Gróf Hadik János felszólalása a főrendiház előtt a háború esetére szóló kivételes hatalmi törvény vitájában. In *Főrendiházi napló* 1910. II. kötet 1912. június 19. – 1913. március 15. XXXIV. ülés 33.

52 Lásd (51. l.) 33–34.

53 Lásd (51. l.) 34.

54 Lásd (51. l.) 34.

55 Valójában Kristóffy József a Fejérváry-kormány belügyminisztere volt, viszont a darabont kormány rendkívül visszás intézkedéseinek jelentős része minisztériumához volt köthető.

keresztülgázol minden törvényen lábbal tiporja alkotmányunk legszentebb biztosítékait és nem akar békét kötni. [...] Ily viszonyok közt fokozottan kell ügyelnünk arra, hogy a kormányok ilyen felhatalmazást ne kapjanak. [...] hiszen „akadnak magyar emberek, kik vállalkoznak arra, hogy a magyar nemzet alkotmányát tönkretégyék és eltiporják. De azért, ha bekövetkezik az a pillanat, hogy háborúra lesz szükség, mindenki nagyon jól tudja, hogy első lesz a magyar katona, és minden becsületes magyar ember teljesíteni fogja kötelességét, mert ugy kívánja a magyar becsület.”⁵⁶

Ezt követően Gyurácz Ferencz püspök felszólalásában szintén hangsúlyozta egy ilyen típusú törvény fontosságát, szükségességét, hiszen „[m]egczáfolhatatlanul legelső feladat a gondoskodás a hon védelméről”⁵⁷, továbbá „[m]inden népnek története bizonyítja azt, hogy ha jött fenyegető vész, az ország ügyeinek intézője, ha volt arra felhatalmazása, ha nem, a haza védelme érdekében a győzelem biztosítása céljából tette meg a szükséges intézkedéseket.”⁵⁸

Véleménye szerint ennek legméltóbb szabályozási módja pedig, hogy a törvényhozás útján maga az országgyűlés ad felhatalmazást, hiszen „[h]a ez a törvényes felhatalmazás nincs, akkor a nélkül kénytelen az ország ügyeinek vezetője megtenni az elkerülhetetlen intézkedéseket, akkor pedig csakugyan több tér nyílik az önkényre.”⁵⁹ Ezzel megfogalmazta, miért is kívánatos már ezen időszakra is lehetőséget biztosítani, azonban garanciákat kívánt a rendszerbe iktatni, ugyanis elvárta, hogy szabályozzák „[h]onnan és mikor kezdődik ezen kivételes intézkedések ideje, és hogy a háborús vész elmúltával lehetőleg mielőbb itt is valami időpont jelöltetnék meg, hogy akkor azután a kormány ezt a felhatalmazást a kivételes intézkedésekre leteszi, visszaadja ismét a nemzetnek, ezzel mindenesetre tanúsítja azt, hogy igenis, ő előtte is a legelső a haza, a haza törvénye és ezzel biztosítja a nép körében, a polgárságban is a bizalmat intézkedései iránt.”⁶⁰ Eme igénye viszont pontosan alátámasztotta Hadik érveit, hiszen ha pontosabban meg kell határozni, akkor alapvetően aggályos a megküldött képviselőházi javaslat, és visszaélésekre adhatott alapot.

Lukács László miniszterelnök felszólalásában főként Hadik szavaira kívánt reagálni, és rögzítette a veszély idején való elrendelés azon okát, hogy „[v]annak bizonyos administratív közigazdasági és politikai természetű intézkedések, amelyek ha elkésve tételnek meg, akkor azoknak egyáltalában semmiféle hasznát venni nem

56 Lásd (51. lj.) 34.

57 Gyurácz Ferencz püspök felszólalása a főrendiház előtt a háború esetére szóló kivételes hatalmi törvény vitájában. *Főrendiházi napló* (51. lj.) 34.

58 Lásd (57. lj.) 35.

59 Lásd (57. lj.) 35.

60 Lásd (57. lj.) 35.

lehet.⁶¹ Ennek hatására Hadik közbevetette, hogy ilyen intézkedések az annexió idején is voltak, melyre Lukács akként reagált, hogy „[v]alószínűnek tartom, hogy a kormány külön felhatalmazási törvény nélkül tett intézkedéseket.”⁶² Hadik közbevetésében ezt nem tagadta. Lukács ezt követően számba vette azon intézkedéseket, amelyeket ezen átmeneti időszakban kell rendezni, így a kémkedés, sajtó-jog, fegyver és robbanóanyag tartása, pénzpiac átalakítása. A visszaélés kérdésére pedig úgy adott választ, hogy ha a „[k]ormány akart volna vagy akarna visszaélni ezekkel a kivételes felhatalmazásokkal, semmit sem kellett volna tennie, egyszerűen nem kellett volna törvényjavaslatot benyújtania”⁶³, és így a törvénybe foglalt garanciákkal és korlátozásokkal a kormány – Lukács megfogalmazása szerint – az „[a]llkotmányos törvénytszetelet és a közszabadságok respectálása szempontjából elment a lehető legmesszebb határig.”⁶⁴ Jelezve ezzel, hogy egyfelől egy-egy körben a fennálló jogszabályok is adtak felhatalmazást a kormánynak, másfelől viszont az uralkodó személye által biztosított végrehajtói túlsúly akár a törvényhozás alkotmányóvó tevékenységét is képes volt meggátolni.⁶⁵

Az általános vitát követően a részletes vitában Hadik kezdeményezte az 1. § módosítását akként, hogy „[h]a együtt van a háború előtt a parlament, felhatalmazást kérhet a parlamenttől ezen rendkívüli intézkedések életbeléptetésére.”⁶⁶ Lukács – a felhatalmazás nagylelkű figyelmen kívül hagyása mellett – ez ellen úgy érvelt, hogy a második szakasz tartalmazott tájékoztatási kötelezettséget a parlament irányában, így szerinte e kérdés is rendezett volt. Hadik erre irányuló közbevetését pedig válaszra sem méltatva kérte a képviselőház által elfogadott szöveg teljes, módosításmentes elfogadását. A Hadik gróf által benyújtott módosító javaslat kizárólag „[h]áború esetén a fegyveres erőnek vagy a fegyveres erő egy részének mozgósítását elrendelő legfelsőbb rendelet kibocsátása után”⁶⁷ engedélyezte volna a kormánynak a kivételes hatalom alkalmazását, amely még az előzetes jóváhagyáshoz képest is jelentékeny visszalépés lett volna, és nyilvánvalóan nem volt támogatható kitétel a kabinet részéről. Ennek ellenére Prónay Dezső báró személyében Hadik gróf javaslata támogatóra lelt, igaz a főrendiház plénuma így is leszavazta az indítványt.

Kisebbségi módosítást kizárólag a 6. §-ban hajtottak végre, amely okán a képviselőházhoz való megküldésről rendelkeztek. A képviselőház 1912. december 16-án vita

61 Lukács László miniszterelnök felszólalása a főrendiház előtt a háború esetére szóló kivételes hatalmi törvény vitájában. *Főrendiházi napló* (51. lj.) 36.

62 Lásd (61. lj.) 36.

63 Lásd (61. lj.) 36.

64 Lásd (61. lj.) 37.

65 Elég, ha itt a terminushoz nem kötött szentesítési jogra gondolunk.

66 Lásd (51. lj.) 37.

67 Lásd (51. lj.) 37.

nélkül támogatta ezen módosítást, és ezt követően a tervezetet szentesítésre az uralkodó elé terjesztették.

A ház ezen aktusával végállomásához ért, azon kalandos utazás, amely 1906-ban vette kezdetét, és amelynek egyes állomásain több szerelvényt csatolt a kodifikátor mozdonyára a közös hadügyminisztérium. És amely végül több terhet cipelt azok közül (lásd kormánybiztos intézménye, polgári személyek feletti – ha csak szűk keretek között is – katonai bírászkodás lehetősége stb.), amelyet az uralkodó elvárt, és a kodifikáció kezdetén a magyar kormány még dacos gyerekként elvetett, azonban végül a (nagy)atyai szigorra (is) hallgatva jó gyerek módjára engedett az uralkodói akaratnak. A törvény végül széleskörű felhatalmazást biztosított a végrehajtó hatalom számára, azonban erős védbástyákat húzott az egyes alapjogok minimumai köré, amellyel jól körülhatárolta a mindenkori kabinet mozgásterét a kivételes hatalom idejére.

3. A sajtó reakciója a kivételes hatalmi törvényre

A kivételes hatalmi törvény országgyűlési vitájából kizárt ellenzék egyedüli fórumát a sajtótermékek hasábjai jelentették. Emellett a javaslatnak a sajtóra vonatkozó rendelkezései az egyes lapok munkatársainak érdeklődését is felkeltették, ami érthető is, hiszen ezekkel kapcsolatban a miniszteri indokolás is kifejtette, hogy a sajtóra vonatkozó rendelkezések csoportja „[k]étségtelenül jelentékeny korlátozása a sajtószabadságnak; de háború esetén e korlátozások szükségesek; és e korlátozások mellett is fennmarad a sajtószabadság legfőbb elve, hogy a gondolatközlés nem tétetik előzetes engedélytől függővé.”⁶⁸

A Budapesti Hírlap mint pártfüggetlen, konzervatív lap hasábjain a javaslatról azt írták, hogy „mit ér az nekünk, ha ideiglenesen nem szorítják meg polgári es alkotmányos szabadságainkat, nem kényszerítenek bennünket a legnagyobb áldozatokra, hogy elejét vegyék a veszedelemnek, ha mulasztás folytán rántkór az ellenség és végleg kifoszt bennünket mindemből, a mit megkimélt a saját kormányunk.”⁶⁹ Azokra az ellenzéki vádakra, hogy a kormány magának kodifikálja a kivételes felhatalmazásokat úgy reagált, hogy „[a] legborzasztóbb gyanúsítások közé kell sorolnunk. Olyan gazemberek, a kik effélére képesek, nem csinálhatnak Magyarországon olyan karriert, a mely az ország kormányzására viszi őket. És olyan kalandoroknak, a kiknek ilyenén jár az esze, elég a hatalom, nem kell még törvény is hozzá, hogy fosztogassanak.”⁷⁰ Emellett éles hangnemben bírálta a volt koalíciós kormány tagjait, akik támadták a tervezetet, tagadva, hogy saját kormányuk szintén kezdeményezett egy hasonló javaslatot.

68 Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslatához 16.

69 *Budapesti Hírlap* 1912/289. 1.

70 Lásd (69. l.)

Szintén ezen számban tájékoztatott az ellenzéki pártok kivételes hatalmi törvényjavaslattal kapcsolatos megbeszéléséről, ahol Apponyi Albert felhívta a figyelmet arra, hogy a koalíciós kormány és a regnáló kormány tervezete között adekvált különbség, hogy előbbi csak háború esetére adott felhatalmazást. Földes Béla⁷¹ felszólalásában szintén erre helyezte a hangsúlyt, rögzítve, hogy a képviselőház olyan felhatalmazást akart adni a kormánynak, amellyel az „[t]alán békés időben is visszaél.”⁷² A lapszámból az is kiderült, hogy a Lukács-kabinet a tiltakozó ellenzék letörésére, szembesítve őket tennet javaslatukkal, nyilvánosságra hozta, hogy a koalíciós kormánynak is volt hasonló tervezete, amelyet annak több volt minisztere korábban tagadott.

A Budapesti Hírlap egy későbbi számában röviden beszámolt a törvény elfogadásáról, amelyben még mindig jelentős terjedelemmel jelent meg a volt koalíciós kormány agóniája saját tervezetének elhallgatásáról. Az ellenzék törvénnyel kapcsolatos kritikájára – azt ki nem fejtve csak utalva rá, de válaszában szembe menve a jogállami elvek garmadájával – írta, hogy „semmiféle törvény ki nem merítheti azokat a lehetőségeket, a melyeket a háború termel. Háboruban pedig a katonai erő dominál, mert a fegyverekben dominál a nemzet érdeke. A háboruban a háboru diktál, bármit rendel egyébként a polgári törvény. [...] Megakadályozni esetleg nem tud semmit az ilyen törvény, mert megeshetik, hogy a hazát esetleg törvény ellenére is meg kell menteni.”⁷³ Az ellenzék ténykedésére és a javaslat esetleges hiányosságaira a lap maróan úgy reagált, hogy „[b]izony jó lett volna, ha Apponyi bent a parlamentben, a hol a törvényt hoztak, érvényesítette volna mai kritikáját.”⁷⁴

A Népszava jelentősebb terjedelemben foglalkozott a törvényjavaslattal – annak teljes szövegét is leköszölte –, az ellenzék korábbi obstrukciók miatti kitiltásával, viszont még utalást sem tett a korábbi – a vita idején ellenzékbe kényszerült – kormány hasonló javaslatáról. A Budapesti Hírlaphoz képest vad dühét zúdította a tervezetre és a kormányra. Lukács miniszterelnök azon szavaira reagálva, amely az ilyen típusú törvényt régi szükségén nevezte a Népszava újságírója kifejtette, hogy „[c]sak az a kérdés, ki érezte régóta szükségét annak, hogy egy gaz bitorló banda sárba gázolja Magyarországon még azokat a szegényes szabadságjogokat is, amelyek eddig valahogyan megmaradtak. [...] Az ilyen kivételes intézkedésekre nincs szüksége másnak, mint a megörült abszolutizmusnak, amely él azzal az alkalommal, hogy Tiszában és Lukácsban — ebben a két

71 Közgazdász, egyetemi tanár, budapesti tudományegyetemen tanszékvezető, dékán, rektor, országgyűlési képviselő (1906–1918), átmenetgazdasági miniszter (1917–1918), 1945 januárjában 96 évesen éhen halt a gettóban. Lásd MÁRKUS Péter: „Közgazdaság-tudomány” in. KOLLEGA TARSOLY István (szerk.): Magyarország a XX. században V. kötet (Budapest: Babits Kiadó 2000) 87.

72 Lásd (69. lj.) 4.

73 *Budapesti Hírlap* 1912/290. 3.

74 Lásd (73. lj.).

cégéres bitangban — minden aljas szolgálatra kész cselédeket kapott.”⁷⁵ A törvény egyes felhatalmazásainak bemutatása során a felhatalmazás terjedelmét jelentősen felnagyítva kívánta érzékeltetni, a javaslatba foglaltak, a sajtójogi rendelkezések ismertetése során megállapította, hogy „[a] hirlapokat egyszerűen megfojthatja, a legbrutálisabb előzetes cenzúrával, olymódon, hogy azokat szétküldésük előtt be kell mutatni a sajtóügyi közzéadónak, szétküldésüket pedig csak ettől a bemutatástól számított három óra múlva szabad megkezdeni. Akinek csak halvány sejtelme is van a modern hirlapkészítés és terjesztés módjairól, az tisztában van vele, hogy ilyen módon napilapot kiadni⁷⁶ nem lehet.”⁷⁷ Majd a törvényt gúnyosan „golyó és akasztófa”⁷⁸ törvénynek, másutt pedig „hóhértörvénynek”⁷⁹ nevezte el.

A lap objektivitásának hiánya a végső konklúzióból is kiolvasható, amelyben vizionálja, hogy a törvény rendelkezéseit csak egyszer fogják alkalmazni, és „[a]z egyszeri alkalmazásába bele kell dögnölnök, a szociáldemokrácia pedig élni és fejlődni fog és ki fogja vinni a demokratikus választójogot Tisza ellenére, Lukács ellenére, a „liberális” munkapártiak és minden más reakciós hatalom ellenére . . . csak azért is . . . mert az osztálytudatos munkásság ki fog tartani a maga nagy harca mellett, nem törődve börtönnel, golyóval és akasztófaival.”⁸⁰ Továbbá kikarikózva a háború veszélye esetén lehetséges felhatalmazásban rejlő visszaélési lehetőségeket másutt úgy írt, hogy alkalmazható „[a]kkorra is, amikor a délvidéken egy paprikaáruló szerbet elfognak és ráfogják, hogy hátibőröndjében nem paprika, hanem a haza volt. Tehát hazát árult a bitang.”⁸¹

A lap hasábjain megjelent Apponyi Albert manifesztuma az országhoz, amelyben – szintén megfélemezve saját kormányának korábbi tervezetéről – így szól: „Nem szorult evégből eddig és nem szorulna ezentul sem kivételes intézkedésekre, amelyek, ha nemzeti lelkesedés megvan, fölöslegesek, ha pedig nincs meg, azt nem pótolhatják.”⁸²

75 *Népszava* 1912/285. 1.

76 Ahhoz, hogy érezhetővé váljon a torzítás, szükséges ezzel kapcsolatban megjegyezni, hogy a jogszabályi rendelkezés szerint csak hadiérdek megsértése miatt volt eltiltható valamely lapszám, vagyis többek között csapatmozgások, tartalék, ellátmány stb. hírlapi közlése esetén. A lapszámok kiadása ellehetetlenülésének valótlanságát pedig a későbbi gyakorlat bizonyította, hiszen egyes napilapok a háború első éveiben rekordmennyiségű lapszámot állítottak elő és értékesítettek, természetesen egy olyan mérvű háború, mint amilyen az első világhéges volt, jelentős hatásokat gyakorolt a sajtótermékek létre is, azonban ez legkevésbé a törvény későbbi alkalmazásából következett. Lásd bővebben: KELEMEN Roland: „Sajtószabadság vagy hadiérdek: Az első világháború dilemmája” *Katonai Jogi és Hírlapjogi Szemle* 2014/2. 67–108.

77 Lásd (75. l.).

78 Lásd (75. l.).

79 *Népszava* 1912/290. 8.

80 *Népszava* 1912/285. 1.

81 Lásd (80. l.) 11.

82 *Népszava* 1912/287. 6.

Más lapszámában a Népszava úgy ír a javaslatról, hogy „[a] Tisza–Lukács-uralom meg akarja szüntetni az egész magyar jogrendet, föl akarja függeszteni az amúgy is kicsiny számú és a különböző kormányok önkényei során lerongyosodott magyar közsabadságokat.”⁸³ Ezen megnyilatkozásaival a Népszava a napi politika ideológiailag túlfűtött talajára vitte le a javaslat vizsgálatát, és – kizárólag ezen törvény górcső alá helyezése során – megfélekedezett a nemzetközi viszonyok valóságos állapotáról. Néhol pedig már antiszemita megnyilvánulásokat is megengedett magának („[a] statáriális javaslat előadója, a junkerek közé fölkapaszkodott zsidó fiskális arcátlanságával”⁸⁴).

A Pesti Hírlapban is kritikával illeték a törvény rendelkezéseit, és rögzítették, hogy „[a]z ezer éves magyar alkotmány, attól a naptól fogva, hogy a Lukacs-kormánynak a kivételes hatalomról szóló javaslatát a korona szentesíteni fogja: nincs többé. [...] Kivételes intézkedéseket háboru esetére minden alkotmányos államban életbe leptethetnek. De olyan kivételes intézkedéseket, melyek a Lukacs törvényei alapján lesznek életbeléptethetők, sehol a világon nem ismernek.”⁸⁵ Az újságíró konkretizálta is a javaslattal szembeni ellenvéleményét: „Nem kell hozzá a parlament előzetes felhatalmazása, hogy a kormány kihirdesse a statáriumot és a Lukacs-féle törvények a közigazgatási bírósági utólagos jogorvoslatot is egyenesen kizárják.”⁸⁶ Ugyanerre világítottak rá a Lukács-kormány által napvilágot látott koalíciós tervszöveggel kapcsolatban kiobbant botrány vizsgálata során, hogy bár az a tervezet is hasonlóan biztosított felhatalmazásokat a kormánynak, azonban az csak mozgósítás elrendelését követően, vagyis konkrét hadiállapot elrendelése után nyitotta meg a kivételes hatalmat.⁸⁷ Ezen felvetése nagyban összecsengett a főrendiházban később előadottakkal, és meglehetősen éles szemmel – jóval objektívebben, mint akár saját, akár más sajtótermékek cikkeiben – felhívta a figyelmet a javaslat neuralgikus pontjára, miszerint a törvény a felhatalmazottra bízta a saját felhatalmazását, még olyan esetben is, ahol nem objektív körülményekhez lehet kötni (lásd háború veszélye) az elrendelés szükségességét.

A törvény által biztosított felhatalmazások körét, azonban a Pesti Hírlap is el-túlozta, olyan kijelentéseket tettek, hogy „[a] kivételes intézkedések a Lukacs–Tisza-rendszer számára lehetővé teszik az egész magyar alkotmánynak és törvénytárnak „törvény alapján” való felfüggesztését, minden hangos szónak elfojtását, minden írott betűnek kiirtását, a lapok teljes beszüntetését, a személyes szabadságnak és a magánvagyonnak tökéletes elnyomását, vagyis a kormány politikai hatalmának olyan kiterjesztését, mely illuzóriussá tehet minden jogot és minden

83 Lásd (82. lj.) 2.

84 Lásd (82. lj.) 2.

85 *Pesti Hírlap* 1912/286. 1.

86 Lásd (85. lj.) 1.

87 *Pesti Hírlap* 1912/288. 1.

törvényt ebben az országban.”⁸⁸ Egy helyütt katasztrofális veszedelemnek titulálta a törvényt, amely „[a]z ország közérdekeit es az ország polgárságának vitális érdekeit fenyegethetik.”⁸⁹

A Pesti Napló lapjain egyenesen nemzeti öngyilkosságról írtak, és rendkívül túlzóan megállapították, hogy „[b]átran állithatjuk, hogy olyan törvényjavaslat, mint amellyel a Lukacs-kormány most a maga és a munkapárt uralmát örökre emlékeztetéssé akarja tenni, még nem volt a világon. Az ezezusi istennő templomának felgyújtása, generációk vérenek verejtékének otromba piramisokba való beépítése, Rómának zeneszó mellett való porráégetése száználmas ötletek ahhoz a tervhez képest, amibe Lukács és társai most bécsi parancsra belefogtak. Alkotmányos formák között, parlamenti szavazással törvénybe iktatni az abszolutizmust: ilyen bizarr gondolata egy Cheopsznak, egy Herosztratesznek, egy Nerónak sem lehetett.”⁹⁰ A törvény garanciális jellegét az újságíró ott értelmezte félre, amikor azt írta, hogy „[m]indez csak háboru esetére érvényes, amikor pedig a salus reipublicae mindegyes való. Nos, ez nem igaz. Nem igaz először azért, mert a háboru esetére szóló *suprema lex* minden törvénybeiktatás nélkül is érvényben van, azt kodifikálni épp oly felesleges es lehetetlen, mint ahogy felesleges és lehetetlen a hajótörés, árvíz, földrengés, tűzvész idején való önéletfentartási jogokat törvénybe iktatni.”⁹¹ Hiszen e javaslat lényege pontosan abban állt, hogy ilyen időkben keretet szabjon a lehetséges önkénynek, mert, ha elismerjük – ahogy a cikk szerzője is teszi – hogy *inter arma silent leges*, akkor belenyugszunk, hogy a jogállam csíráját, az alapvető jogok legminimálisabb attribútumát is ki lehet irtani szükség esetén a jogrendből, és pont ekkor valósult volna meg az, amit a cikkíró is vizionált.

A Pesti Napló hasábjait azonban egyre inkább átvették a háború rémétől való rettegés hangjai, és a kivételes hatalmi törvény már csak sokadlagos témává vált. A háború rémének felsejlése ugyanolyan borongós képet festet az emberek lelkére, mint a tél a természetre, ahogy az újságíró fogalmazott: „Megyünk a tél felé és a köd, amely a rövid nappalokat megfekszi, egyre fojtóbb és egyre komorabb ruhába öltözteti a világot. Megyünk a dermesztő veszedelem fele és mind jobban szorongatja torkunkat a bizonytalanság szédítő érzése.”⁹²

Ez a hangulat uralta a vidéki lapokat is, a törvénytervezetre és annak vitájára alig találni utalásokat. A Pápai Hírlap is csak egy rövid véleménynyilvánítással emlékezik meg a témáról: „Nagy emberek! Csak a legendákban élnek. Ám a kivételes idő az ránk szakadt akarva nem akarva s a kivételes ember után óhajtozunk. Mit értünk kivételes alatt? Nem kivételesen geniálisat, nem is kivételesen agyafúrtat,

88 Lásd (85. lj.) 2.

89 Lásd (82. lj.) 2.

90 Lásd (82. lj.) 1.

91 Lásd (82. lj.) 1.

92 *Pesti Napló* 1912/290. 1.

hanem kivételes jó érzékkel bírót. Olyant, aki nem kínosan ragaszkodik a betűhöz, még ha az tételes törvényt jelent is, hanem ha a kivételes viszonyok úgy kívánják, nem teszi törvénné a törvényt, ami millióknak fáj, fáj főképp ily háborús veszedelmek között. A nagy idők nagy embereit megkövetelni nem lehet, de a kivételes idők kivételes embereit elő kell teremteni, ha a föld alól is.⁹³ A háború gondolata azonban itt is átjárta a hírlap papírosát, rögzítve, hogy a „[z]üllött közállapotainkra rácsapott a háború réme, ezer vész és baj közé kerültünk. Hirtelenében belekerültünk a világtörténelem forgatagának kellős közepébe és a világtörténelmet vérrel csinálják. Ma már minden egyes magyar állampolgár a maga bőrére érzi a nagy események hatását, az egyiket behívták katonának, a másiknak rokonát, hozzátartozóját szólították fegyver alá [...] olyan események kezdenek magukkal ragadni bennünket, amilyeneket eddig nem ismertünk, amilyenekről még csak nem is álmodtunk. Világháború! Száz és százezer ember pusztulása, Magyarország sorsa, minden kockán forog!”⁹⁴

A Győri Hírlap hasábjait is a háború lehetősége uralta, előbb a volt miniszterelnök Khuen-Héderváry Károly bizonygatta, hogy „[a] háború eshetősége legalább is még messze van,”⁹⁵ majd pedig Fekete karácsony címmel⁹⁶ közöltek cikket a háború közelgő veszélyéről. A vidéki emberek az önkénnyel közelebbi kapcsolatban lévén – elég itt a darabont kormány fél évtizeddel korábbi ténykedésére utalni –, annak minden korlátozása, így a kivételes hatalmi törvény is olyan plusz garanciát jelentett, amelyet csak üdvözölni tudtak, azonban életüket, hétköznapijait jobban befolyásolta a közelgő háborúra készülődés és annak réme, mint a székesfővárosban folytatott politikai csatározások.

Összegzés

Az államok a XIX. században olyan változásokon mentek keresztül, olyan hatások érték (gazdasági, társadalmi, alapjogi, hadi és védelmi), amelyek olyan új kihívások és választak elé állították, amelyek már önön létüket veszélyeztették. Ezen kihívásokat azonban a korábbi évszázadokkal, évtizedekkel ellentétben már jogállami keretek között kellett megoldani. Ennek eszköze pedig a kivételes hatalmi szabályozás, amely alkotmányos keretek között adott felhatalmazást a végrehajtó hatalomnak háborús vagy az állam létét egyéb módon fenyegető helyzetekben.

Ilyen típusú felhatalmazások sporadikusan, elszórtan már az 1912-es szabályozás előtt is találhatóak voltak a jogrendszerben (lásd az 1868-as véderőtörvény, a honvédségről szóló törvény, az 1886-os törvényhatósági törvény), azonban ezek nem

93 *Pápai Hírlap* 1912/50. 1.

94 *Pápai Hírlap* 1912/51. 1.

95 *Győri Hírlap* 1912/285. 1.

96 *Győri Hírlap* 1912/293. 1.

megfelelően körülhatároltan, nem kellő részletességgel és kizárólag csak egy-egy területre koncentráltan rendezték a kérdéskört. A szabályozás hiánya az 1900-as évek elejére már oda vezetett, hogy a koalíciós kormány felhatalmazás nélkül – de méltányolható okból – korlátozta a sajtószabadságot.

A kivételes hatalmi törvény kodifikációját a közös hadügyminisztérium kezdeményezte, a koalíciós kormány pedig kidolgozta a saját tervezetét, amely viszont nem felelt meg az uralkodó elvárásainak. Végül hosszas tárgyalások eredményeként a végső javaslat már a Lukács-kormány idején készült el és került a képviselőház elé.

A képviselőházból a folyamatos obstrukciók miatt Tisza István kitiltotta az ellenzékét, így a törvénytervezet vitája kevésbé volt konstruktív, mint amennyire tárgya alapján szükséges lehetett volna. Darvai Fülöp a törvény igazságügyi bizottságának képviselőházi előadója felszólalásában hosszasan méltatta a törvényjavaslatot, indokolta annak szükségességét. Ennek ellenére Giesswein Sándor képviselő felszólalásában nehezményezte, hogy a törvény nem tartalmazta a kormány és tagjainak általános felelősségét a törvény felhatalmazása birtokában megtett intézkedésekért. Lukács László miniszterelnök válaszában, bár kiemelte, hogy az 1848-as törvények ezt tartalmazták, és így az egyes törvényekben azt felesleges újra rögzíteni, ennek ellenére a törvény súlyára való tekintettel kérte, hogy eme módosítást a képviselőház hajtsa végre a javaslaton. A képviselőház ezt követően kiegészítette az első szakaszt több kisebb garanciális rendelkezéssel, azonban lényeges kérdésekben a javaslat vita nélkül került a főrendiház színe elé.

A főrendiházban gróf Hadik János éles hangnemben bírálta a tervezet azon részét, amely már veszélyhelyzet esetében is lehetőséget biztosított a kormány számára a kivételes hatalom elrendelésére. Ezt ő mindenképpen szükségesnek tartotta volna szűkíteni, vagy azzal, hogy az országgyűlés előzetes hozzájárulása lett volna szükséges vagy csak a mozgósítás elrendelését követően lehetett volna élni ezzel a felhatalmazással. A főrendiház plénuma a kormány kérésére elutasította Hadik módosító javaslatát, és kisebb változtatással küldte vissza a képviselőháznak a javaslatot, amely vita nélkül fogadta el.

Az újságok hasábjain azonban már keményebb kritika, sőt sok esetben vádaskodás fogalmazódott meg. A Budapesti Hírlap egyedüliként üdvözölte a törvényt, és a vész óráira megkerülhetetlenül szükségesnek tartotta. A Népszava viszont golyó- és akasztófa-, valamint hóhértörvénynek nevezte, emellett pedig rendkívül kisarkítva és túlozva mutatta be a tervezetet, amely így – rendkívüli fontossága ellenére – a napi politika ideológiailag túlfűtött talajára rántotta le a törvényjavaslatot. A Pesti Hírlap, bár szintén tartalmazott jelentős túlzásokat, és az ezer éves alkotmányosság végnapjait látta a törvényben, de emellett objektív módon rámutatott annak tényleges achilleszére, a háborús veszély esetén való elrendelésre, amelyről maga a felhatalmazott dönthetett.

A Pesti Napló szintén az alkotmányosság végnapjait vizionálta, és a történelemben példa nélküli törvényről cikkezett. A vidéki lapok különösebb figyelmet nem szenteltek a javaslatnak, írásaikat a közlegő háborútól való félelem hatotta át.

Az elfogadott törvény erénye az volt, hogy alkotmányos keretek közé próbálta helyezni a vészidőszak során megvalósítandó intézkedéseket, és így legalább az alkotmányosan elfogadható minimum szinten, de háború esetén is érvényesülhetnek az egyes alapjogok, így megpróbálta annulálni a régtől fogva minden háborúban érvényesülő *inter arma silent leges*-t.

Kulcsszavak: kivételes hatalom, Országgyűlés, képviselőház, vita, sajtóvisszhang

Kelemen Roland egyetemi tanársegéd • Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc
Állam- és Jogtudományi Kar • Jogtörténeti Tanszék • kelemenr85@gmail.com