

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XI.
Fasciculus 6.

TÓTH ÁRPÁD

A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc.
létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig

SZEGED
1964

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, LÁSZLÓ BUZA, ISTVÁN KOVÁCS,
JÁNOS MARTONYI

Edit

*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis
de Attila József nominatae*

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, BUZA LÁSZLÓ, KOVÁCS ISTVÁN,
MARTONYI JÁNOS

Kiadja

*A Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 54.)*

Kiadványunk rövidítiése

Acta Jur. et Pol. Szeged

Felelős kiadó: Kovács István

Terjedelem: 2,75 A/5 ív. Megjelent 500 példányban
Szegedi Nyomda Vállalat 64-1162

Bevezetés

Ismeretes, hogy Európában először a nagy francia forradalom alkotmányai végezték el az „ember és a polgár jogainak” átfogó szabályozását és biztosítását, amelyek ezt követően több-kevesebb eltéréssel számos más országban is alkotmányi, vagy egyéb törvényi rendezést nyertek. Ez a folyamat a régi feudális önkénnyel szemben vitathatatlanul nagy előrelépést jelentett, de mégsem volt alkalmas arra, hogy a társadalom többségét valóban szabaddá tegye. Elsősorban azért nem, mert a kapitalizmus gazdasági viszonyai eleve nem biztosíthatják ezen jogok érvényesítésének anyagi feltételeit a dolgozók milliói számára, de azért sem, mert a hatalom birtokosai nagyon gyorsan megtalálták azokat a jogi eszközöket is, amelyek felhasználásával az említett jogok gyakorlását „törvényesen” is korlátozhatták, felfüggeszthették, vagy esetleg teljesen visszavonhatták. E korlátozásokat különösen olyan esetekben alkalmazták, amikor a kizsákmányoló állam biztonságát valamilyen jelentősebb külső vagy belső veszély fenyegette és az ilyenkor alkalmazott jogi korlátozásokból egy sajátos jogintézményt, a *kivételes hatalom intézményét* fejlesztették ki.¹

A kivételes hatalom mint jogintézmény a kapitalista Magyarországon is kialakult és törvényi szabályozást nyert annak ellenére, hogy nálunk a szabadságjogok átfogó törvényi szabályozása a kapitalista korszakban sohasem következett be.² Ez a körülmény okozhatta — egyéb később kifejtendő okokkal együtt —, hogy hazánkban több európai országhoz képest viszonylag későn, csak 1912-ben következett be a kivételes hatalom *törvényi* szabályozása, az akkor megalkotott LXIII. tc. által. Figyelmet érdemel azonban, hogy azok a törekvések, amelyek egy ilyen jellegű jogszabály megalkotását tűzték ki célul, sokkal korábban, már 1848-as szabadságharc idején megkezdődtek, majd a kiegyezést követően tovább folytatódtak. Ezek a törekvések számos jogszabály-tervezetet eredményeztek, melyek közül a kiegyezés utániakat természetesen hosszú ideig nem hozták nyilvánosságra. Csak az I. világháborút megelő-

¹ A kivételes hatalom mint külön jogintézmény kialakulásával és számos európai ország jogrendszerébe való befogadásával foglalkoznak Polner Ödön: *A háború eseteire szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége* (Jogállam, XVI. (1917) évf. 1—2 és 3—4 füzet), továbbá Buza László: *Az államjogi kivételes állapot* (Jogtudományi Közlöny, 50. (1915) évf. 27., 28., 33., és 36. sz.) című munkái.

² Magyarországnak ún. írott alkotmánya, mely a szabadságjogok átfogó törvényi szabályozását biztosította volna, a kapitalista korszakban nem volt. Az 1848-as törvényhozás is csak a sajtó-, a tan- és a vallásszabadságot biztosította, későbbi törvényeink pedig inkább csak közvetett védelmét adták a szabadságjogok némelyikének. A Btk. például védte a személyes szabadságot, a lakásjogot és a levéltitkot.

zóló évek éles belpolitikai küzdelmei készítették arra 1912-ben a Lukács-kormányt, hogy az egyik ilyen korábbi tervezetet a sajtóban közzé tegye, éppen a már említett 1912. LXIII. tc. országgyűlési tárgyalása idején. A kormány erről a tervezetről azt állította, hogy azt még a koalíciós kormány készítette el, és csak azért nem terjesztette a törvényhozás elé, mert időközökben megbukott.³

Erre a lépésre azért szánta rá magát a Lukács-kormány, hogy a kivételes hatalom törvényi szabályozását élesen támadó ellenzékot lehetetlenné tegye. Ez sikerült is neki, mert a szövetkezett ellenzéki pártok egyik értekezletén Apponyi Albert kénytelen volt beismerni, hogy a koalíciós kormány annak idején valóban készített tervezeteket a kivételes hatalomról.⁴ Ezek után az ellenzék azon része, amely a koalíció idején hatalmon volt, természetesen nem támadhatta tovább a kivételes hatalom törvényi szabályozását, mert ezzel lényegében saját korábbi javaslatát támadta volna. A kormány vádjának megalapozottságát tehát az ellenzék maga volt kénytelen beismerni, de valóban bizonyult az az akkor elhangzott további állítás is, miszerint már a koalíciót megelőzően is folytak hivatalos előkészületek a kivételes hatalom állandó szabályozására szolgáló törvény megalkotására. Tanulmányunkban ezeknek a törekvéseknek 1868-tól a századfordulóig való vázlatos bemutatását tűztük ki célul, annak hangsúlyozásával, hogy a rendelkezésre álló forrásanyag hiányos volta és a tanulmány terjedelmének korlátozottsága miatt a teljesség igényéről le kellett mondanunk.

Már itt szeretnénk megjegyezni, hogy a tárgyalt korban általában nem a kivételes hatalom elnevezést használták, hanem e helyett az első időkben főleg az „ostromállapot”, később inkább a „kivételes állapot” elnevezés volt használatos. A különböző elnevezések alatt azonban — mint ezt a későbbiekben részletesen látni fogjuk — nálunk mindig olyan rendkívüli hatalmat értettek, melynek birtokában a kormány jogosulttá válik azokban az ügyekben is rendeleti úton intézkedni, amelyek rendes körülmények között a törvényhozás kizárólagos hatáskörébe tartoznak, tehát joga van hatályos törvényeket is rendeleti úton megváltoztatni. Mindezt azonban csak a felhatalmazási jogszabályban meghatározott esetekben és terjedelemben teheti.

Ezek előrebocsátása után keletkezésük sorrendjében ismertetjük azokat a javaslatokat és tervezeteket, melyek a kivételes hatalom törvényi szabályozását tűzték ki célul, s eközben igyekszünk feltárni azokat az okokat és körülményeket is, melyek feltehetően hatással voltak e törekvésekre.

³ *Budapesti Napló* 1912. december 6. sz.

⁴ *Budapest* 1912. december 8. sz.

*Deák javaslata az ostromállapot állandó szabályozását
biztosító törvény megalkotására*

Mellőzve itt a szabadságharc idejéből ismert hasonló jellegű törekvések ismertetését,⁵ a kiegyezés után 1868-ban hangzott el először az a kívánalom a magyar országgyűlésben, hogy a kivételes hatalom, vagy mint akkor mondták, az „ostromállapot”, állandó törvényi szabályozást nyerjen. A kérdéses probléma felvetésére ekkor a katonai bíróságok hatásköréről rendelkező törvényjavaslat betervezése adott alkalmat és okot. Ez a javaslat ugyanis 6. §-ának (3) bekezdésében olyan rendelkezést tartalmazott, mely a katonai bíróságok hatáskörét polgári személyekre is kiterjesztette volna, ha azok „belső zavarok eseteiben, vagy ha külföldi veszélye fenyeget” követik el a szóbanforgó § 1. bekezdésében felsorolt bűncselekményeket (kémkedés, ellenséggel való egyetértés, jogosulatlan toborzás, katona elcsábítása szolgálati kötelezettségének megszegésére, segélynyújtás katonai bűntett elkövetésére). Arról a javaslat nem adott közelebbi tájékoztatást, hogy mi értendő „belzavarok” és a „külföldi veszélye” alatt — e helyett a kormány és a közös hadügyminisztérium egyetértő döntésére bízta az említett események fennforgásának megállapítását és ennek alapján a katonai bíróságok hatáskörének kiterjesztését.⁶ Ilyenformán az országgyűlés megkérdése nélkül idegen katonai bíróságok elé lehetett volna állítani magyar állampolgárságú polgári személyeket szinte bármikor, hiszen mind a belzavarok, mind a külföldi veszélye kifejezés nagyon tágan értelmezhető.

⁵ A szabadságharc hasonló jellegű törekvései külön vizsgálatot igényelnek, minthogy az akkor tervezett kivételes hatalom helyes alkalmazása esetén még forradalmi célokat szolgálhatott volna, illetve mert akkor még a kivételes hatalomról szóló törvényt valóban kivételesnek tekintették. Míg a kiegyezés után az volt a cél, hogy olyan törvényt alkossanak, amelyet bármikor jelentkező rendkívüli állapot idején alkalmazni lehet, addig 1848-ban azt tervezték, hogy a rendkívüli viszonyok elmúltával nemcsak a törvény alkalmazását, hanem magát a felhatalmazást biztosító törvényt is megszüntetik. Ezt bizonyítja Beér János—Csizmadia Andor: *Az 1848/49 évi népképviseleti országgyűlés* (Budapest, 1954.) című forráskiadványa, melyben a 705—707 oldalon szereplő törvényjavaslat 1. §-a az alábbiakat mondja ki: „Temes-, Torontál-, és Bács- megyék ostromállapotba helyeztetnek, és ebben maradnak addig, míg ellenkező törvény nem rendelkezik.” A 708—709 oldalon olvasható hasonló tárgyú törvényjavaslat 9. §-a pedig úgy rendelkezik, hogy: „Azon fölhatalmazás, melyet a törvény rendkívüli körülmények tekintetéből a minisztériumnak adott, csak ideiglenes, és az országgyűlésnek legközelebbi összehívásáig tart, s ha akkor ismét meg nem újítatik, teljesen elenyészettnek tekintendő.”

⁶ Az 1865. évi december 10-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai (Pest, 1868.) 7. kötet 25. old.

A katonai bíróságok hatáskörének ilyen kiterjesztését a képviselők közül többen az ostromállapot törvényi behozatalának tekintették a magyar jogrendszerbe. Érthető tehát, hogy a javaslat éles vitát váltott ki, minek során egyes képviselők azt eleve elvetették, mások ebben a formában bírálták ugyan, de azt hangoztatták, hogy az ostromállapot behozatalára és részletes törvényi szabályozására szükség van. Az utóbbiak közül számunkra Deák állásfoglalása a leglényegesebb, részben azért, mert mint ismeretes ebben az időben a magyar politikai életben az ő szavának igen nagy súlya volt, azonkívül azért is, mert nagyon részletesen kifejtette a szóbanforgó kérdéssel kapcsolatos álláspontját.

Deák véleménye szerint szükség van az ostromállapot törvényi szabályozására, mert az ilyen szabályozás hiányában kihirdetett ostromállapot esetén önkény lenne úrrá és ez nagyon súlyos következményekkel járna. „Az ostromállapot — mondotta — szomorú kényszerűség; Isten mentse a hazát, hogy rá szükség legyen; de az ostromállapotnál még súlyosabb állapot az, ha nincs törvény mely azt szabályozza, és ha az ostromállapot törvény helyett önkény lép sorompóba”.⁷ Egy ilyen törvény hatálybaléptetésének eseteit ő azonban szorosabb korlátok közé kívánta vonni, mint ahogy ezt a katonai bíróságok hatásköréről szóló javaslat 6. §-a tette. Az „egyik kifejezés — mondotta a továbbiakban Deák — amit nem szeretek abban a szakaszban: a fenyegető háború. Ki tagadja, hogy jelenleg is már fenyegető háború korában élünk, mert majd innen, majd onnan tartunk háborútól.” Véleménye szerint azonban a „kiütött háború” sem lenne elég precíz meghatározás, hanem valahol a kettő között kell lehetővé tenni az ostromállapotról szóló törvény hatálybaléptetését. Álláspontja szerint akkor, „mikor már kétségtelen a háború kiütése, anélkül, hogy még ágyúztak volna.”

Deák túl általánosnak tartotta a „belzavarok” kifejezést is, mert mint kifejtette: belzavarok sokfélék lehetnek. Véleménye szerint az ostromállapotról szóló törvény alkalmazását a fegyveres lázadáson kívül csak olyan egyéb belzavar bekövetkezése esetén lehet megengedni, „mely még fegyveres lázadással nem fajult, de mégis olyan mérvű, hogy csak ostromállapottal lehet rajta segíteni, s azon szomorú kényszerűség áll elő, hogy gyors és erős és csakis az ostromállapotnál alkalmazható eszközökkel nyomható el, vagy csillapítható le.”

Deák hangsúlyozta, hogy az ilyen eseteket nem szeretné sem a katonai hatóságok, sem pedig a kormány önkényére bízni, hanem e helyett ezek törvényi szabályozását látja szükségesnek, majd körvonalazta, hogy az általa szükségesnek tartott törvénynek milyen főbb követelményeknek kell megfelelnie. „Törvény mondja meg — követelte — mikor lehet ostromállapotot hirdetni? meddig terjedhet az ostromállapot? és melyek azon szabályok, melyek szerint az ostromállapot megrendelhető?” Az általa szükségesnek tartott szabályokat azonban nem fejtette ki részletesen, csupán azt jegyezte meg, hogy az ostromállapot esetére felállítandó bíróságokat is a törvényben kell meghatározni és ezek ne legyenek tisztán katonai bíróságok, mert 1848-ban is vegyes bíróságok

⁷ Az 1865. évi december 5-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója (Pest, 1868.) XI. kötet 380. old. (A következőkben: Napló 1865—68) Deák itt elhangzott szavait idézi Polner Ödön az 1. jegyzetben említett munkájában (133. old.), ahol a kivételes hatalom magyarországi bevezetésének előzményeivel is foglalkozik, az 1872-es évig.

kat állítottak fel; továbbá, hogy az ostromállapot életbeléptetését nem kell feltétlenül az egész ország területére elrendelni, mert mint mondotta: „azt éppen nem látom szükségesnek, hogy ha az ország egyik szegletében zavar van és akkor ott ostromállapotot hirdetnek ki, ugyanakkor az ország másik szélén is ostromállapot alatt legyenek a polgárok.” Ezt követően javaslatot terjesztett az országgyűlés elé, melyben felszólította a kormányt az ostromállapotról szóló törvényjavaslat sürgős elkészítésére, sőt intézkedéseket javasolt arra az esetre is, ha még az említett törvény megalkotása előtt kerülne sor az ostromállapot bevezetésére.

Ebből a javaslatából, melyet egyébként a már említett 6. §. módosítására terjesztett elő, nemcsak az derül ki, hogy Deák szükségesnek és sürgősnek tartotta az ostromállapot törvényi szabályozását, hanem az is, hogy *állandó* jellegű szabályozásra gondolt, tehát olyanra, melyet a jövőben bármikor kihirdetett ostromállapotnál igénybe lehetett volna venni. Azt követelte ugyanis a kormánytól, hogy az már „a legközelebbi országgyűlésre az ostromállapotot illetőleg részletes és kimerítő javaslatot terjesszen elő, mely a jövőben *állandó* szabályul szolgáland.” Ugyancsak ebből a javaslatából derül ki az is, hogy Deák bizonyos korlátozásokkal ugyan, de rendeleti úton is megengedhetőnek tartotta az ostromállapot szabályozását, illetve bevezetését, amíg arra megfelelő törvény nem áll rendelkezésre. A szóbanforgó javaslatban ugyanis indítványozta: „Addig amíg az ostromállapotról szóló részletes törvény a legközelebbi országgyűlésen végleg el nem határozatik, a minisztérium az ostromállapotot a kezdet idejére, a követendő eljárásnak, a területnek, melyre az ostromállapot kiterjed, a büntetteknek, melyek az ostromállapot szabályai alá esnek részletes és pontos meghatározása mellett, ha az országgyűlés együtt van, annak hozzájárulásával, ha pedig az országgyűlés együtt nincs, saját felelőssége alatt kihirdetni, de ez esetben ezt indokolva a legközelebbi országgyűlés kezdetén haladék nélkül jelenteni köteles”.⁸

Deák állásfoglalása ezek szerint röviden abban összegezhető, hogy szükség van az ostromállapot behozatalára és állandó szabályozására szolgáló részletes rendelkezéseket tartalmazó törvény sürgős megalkotására, s ezt a törvényt akkor szabad alkalmazni, amikor már kétségtelen a háború kitörése, ha a hadműveletek még nem is kezdődtek meg, továbbá ha lázadás vagy más olyan belzavarok jelentkeztek, melyek csak az ostromállapotnál alkalmazható eszközökkel nyomhatók el. Amíg ilyen törvény nincs, a kormánynak jogot kell adni arra, hogy az országgyűlés ellenőrzése mellett saját felelősségére *rendeleti úton* hirdethesse ki és szabályozza az ostromállapotnál szükséges intézkedéseket. Mindez azért szükséges, mert ellenkező esetben *önként* lenne úrrá, mely rosszabb a törvényesített ostromállapotnál is.

Az elmondottakkal kapcsolatban legalább két olyan kérdés merülhet fel, amelyekre választ keresnünk szükségesnek látszik. Az egyik: miért látta Deák annyira szükségesnek, és sürgősnek az ostromállapot állandó szabályozására szolgáló törvény megalkotását 1868-ban? A másik: valóban alkalmas-e egy ilyen törvény a rendkívüli állapotoknál jelentkező állami önkény korlátok közé szorítására? Ami az első kérdést illeti, arra Deák csak részben válaszolt, amikor a várható önkény elkerülése indokával követelte az ostromállapotról szóló törvény megalkotását. Számunkra azonban szélesebben vetődik fel a

⁸ Napló (1865—68) XI. kötet 380—381. old.

kérdés, valahogy olyan formán, hogy miért érezte ő olyan közelinek és állandónak az ostromállapot bevezetésének veszélyét, vagyis a háborúk és a belső zavarok veszélyét? A kérdés első részére lényegében maga válaszolt, amikor azt mondta: „Ki tagadja, hogy jelenleg is már fenyegető háborúk korában élünk, mert majd innen, majd onnan tarttunk háborútól.” Valóban Ausztria akkori külpolitikai helyzete (pl. veszített háborúk az olaszokkal és poroszokkal), valamint az ebből eredő revansvágy, melyek következményeit Magyarország is viselnie kellett, joggal adhatták Deák szájába ezeket a szavakat, noha közvetlen háborús veszély akkor még nem jelentkezett. Ami az ún. belzavarok veszélyét illeti, annak sem volt hiányában az uralkodó osztály, mert igaz ugyan, hogy a forradalom kitörésének közvetlen veszélyétől nem kellett tartania, de már volt elég számottevő munkásosztályunk és olyan szegényparasztságunk, amely már ekkor is komoly gondot okozott a hatalom birtokosainak. Ne felejtjük el, hogy éppen ez idő tájt számolta fel a kormány, nemegyszer katonaság bevetésével a demokrácia egyleteket, mert azok helyenként a szegényparasztság követeléseinek is hangot adtak.⁹ Ugyancsak ebben az évben, a nemzetiségi törvény megalkotása során az is nyilvánvalóvá lett, hogy a magyar uralkodó osztályok nem képesek a hazánkban élő nemzetiségekkel megegyezni, ezért számolniuk kell azok különböző mozgalmival. Nem érdektelen ezzel kapcsolatban megjegyezni, hogy főleg a hibás nemzetiségi politika következményeként már ekkor kísérletek történtek a különböző nemzetiségek valamilyen közös szervének létrehozására.¹⁰ És ha mindezekhez hozzámítjuk az 1848-as jelszavakat hangoztató szélsőbalnak a kormánnyal szemben megnyilvánuló éles ellenzéki magatartását, akkor érthetővé válik számunkra, hogy miért sürgette Deák az ostromállapotról szóló törvény mielőbbi megalkotását.

A teljes áttekintés kedvéért meg kell még mondanunk azt is, hogy a „haza bölcsé” korábban sokkal kiélezettebb bel- és külpolitikai viszonyok között sem tartotta szükségesnek a kivételes hatalom megadását, illetőleg egy erről szóló törvény megalkotását. Említettük már, hogy a szabadságharc idején is készültek törvényjavaslatok az ostromállapot bevezetésére. Deák, mint ismert, akkor egy ideig igazságügyminiszter volt, s az egyik javaslatot ő készítette el a képviselőház utasítására. Ezt a javaslatát a következő szavak kíséretében nyújtotta be a ház 1848. július 31-i ülésén: „Én nehéz szívvel teszem e lépést, mert az ilyen törvény diktatori hatalmat ad, ez pedig alkotmányos országban kényes hatalom... újra figyelmeztetem a házat, hogy mi nem kérjük ezt a nagy hatalmat.”¹¹ Ekkor tehát még a *diktatúra* eszközének tekintette az ostromállapotot és az alkotmányosságot féltette tőle, ezért annak bevezetését sem helyeselte. Ez a véleménye, mint fentebb láttuk. 1868-ra gyökeresen megváltozott, hiszen ekkor már nemcsak hogy szükségesnek tartotta, hanem egyenesen az önkény megelőzése eszközének tekintette a törvényesített ostromállapotot. Véleményének megváltozása bizonyosan elsősorban abból ered, hogy ekkor már — osztályához hasonlóan — ő is élesen szembehelyezkedett a forradalom gondolatával és annak megelőzésére igyekezett jogi eszközöket biz-

⁹ Pölöskei Ferenc—Takács Kálmán (szerk.): *Földmunkás és szegényparaszt mozgalmak Magyarországon 1848—1948.* (Budapest, 1962) I. kötet 80—106. old.

¹⁰ Gratz Gusztáv: *A dualizmus kora* (Budapest, 1934) I. kötet 87—88 old. (A következőkben: *Gratz*)

¹¹ *Közlöny* 1848. augusztus 2. 54. sz.

tosítani. Ezenkívül az is szerepet játszhatott nála, hogy az abszolutizmus tapasztalatainak okulva, tudta, hogy Bécs felhatalmazás nélkül sem riad vissza még az ostromállapotnál drasztikusabb eszközök alkalmazásától sem, ha azokat hatalmának fenntartása érdekében szükségesnek látja, s az ilyen módszerek megismétlődését is szeretne volna egy ostromállapotról szóló törvénnyel megelőzni. Mivel azonban így maga a jogszabály tett volna lehetővé önkényes intézkedéseket, Deák javaslatát nem annyira az önkény elkerülése, hanem sokkal inkább törvényesítése eszközének kell tekintenünk, s azt kell megállapítanunk, hogy 48-as állásfoglalásához képest 1868-ban már az alkotmányosság és az önkény értelmezésében a formai elemek domináltak nála. Igaz, ugyan, hogy Bécs és általában a hatóságok bizonyos túlzásait még el akarta kerülni, de javaslatát ez sem teszi rokonszenvesebbé előttünk, mert meggyőződésünk szerint egy ilyen törvény erre a célra sem alkalmas. Nem várható el ugyanis az uralkodó osztálytól, illetőleg az annak érdekeit képviselő kormánytól, hogy hatalmának komoly veszélyeztetése esetén éppen a felhatalmazási törvényben foglalt korlátozások miatt mondjon le az általa szükségesnek és célravezetőnek ítélt eszközök alkalmazásáról. Ennek bizonyítására elég, ha arra utalunk, hogy a Tanácsköztársaság bukását követő fehérterror idején is hatályban volt a kivételes hatalmat biztosító 1912: LXIII. tc., de az semmilyen védelmet nem nyújtott a legféltelenebb túlkapások ellen. Az természetesen elképzelhető, hogy amíg a kapott felhatalmazás is elegendő, addig nem kerül sor annak túllépésére, de mint arra már utaltunk, az így megmentett „alkotmányosság” sem tekinthető már másnak, mint törvényesített önkénynek. Deák javaslatát tehát, amely a „belzavarok”, vagyis a forradalmi mozgalmak elnyomására, továbbá háborús cselekmények megkönnyítésére adott volna rendkívüli hatalmat, negatívan kell értékelnünk még akkor is, ha elfogadjuk azt az indokát, miszerint a hatalom birtokosai felhatalmazás nélkül sem riadnak vissza az ostromállapot bevezetésétől.

Említettük már, hogy az akkori képviselőházban sem mindenki osztotta Deák álláspontját. Ez érthető is, hiszen az abszolutizmus emléke még túl elevenen élt ahhoz, hogy egy „törvényesített” abszolutizmust is elfogadhatatlanná tegyen. A vele szembenállók közül különösen Simonyi Ernő ellenzéki politikus felszólalása érdemel figyelmet, mert ebben ő példákkal bizonyította be, hogy az ostromállapottal járó önkény csak károkat okozhat, annak elvetése viszont hozzásegíthet a legnagyobb célok eléréséhez is. Szavainak bizonyítására éppen Ausztria esetét hozta fel, ahol mint mondotta, az volt az ostromállapot állandó alkalmazásának következménye, hogy az említett állam „elvesztette Olaszországot, kirekesztetett Németországból és hárommiliárdnyi adóssággal terheltetett.” Ezzel állította szembe az olasz egység megteremtésének példáját, minnek kapcsán Cavour-ra hivatkozva elmondotta, hogy ez az államférfiú még halálos ágyán is ellenezte az ostromállapotnak, mint kormányzási eszköznek az alkalmazását, mégis képes volt az olasz egység megteremtésére.¹² Úgy látszik azonban, hogy a kormány sem láthatta időszerűnek a vita további élvezését ebben a kérdésben, mert a katonai bíróságok hatásköréről szóló javaslatot, mely az ostromállapot problémáját is felvetette, visszavonta,¹³ így az utóbbi kérdés vitája is lekerült a napirendről. Később 1873-ban újra be-

¹² *Napló* (1865—68) XI. kötet 375—377. old.

¹³ *Napló* (1865—68) XI. kötet 419. old.

terjesztették ugyan az említett törvényjavaslatot,¹⁴ de országgyűlési tárgyalására valamilyen ok miatt akkor nem került sor és az ostromállapot törvényi szabályozásának problémája sem merült fel az említett időben. Legközelebb 1878-ban jelentkezett ismét ilyen igény, de akkor nem az országgyűlés, hanem a kormány lépett fel kezdeményezően.

Az 1878. évi törvényjavaslat-tervezet a kivételes hatalomról

Deák elképzelései az ostromállapot törvényesítését illetően 1868-ban nem váltak valóra, de tíz év múlva újra hasonló törekvésekkel találkozunk. 1878. június 13-án ugyanis a kormány elfogadott egy törvényjavaslat-tervezetet, mely a „... kivételes állapotról háború esetén” cím alatt tartalmazott lényeges felhatalmazásokat és ezt jóváhagyás végett az uralkodóhoz is felterjesztette.¹⁵ E javaslat rövid áttekintése egyrészt módot ad annak vizsgálatára, hogy megszerkesztésénél Deák elképzelései milyen mértékben érvényesültek, másrészt bizonyos következtetéseket tesz lehetővé elkészítésének okaira és körülményére vonatkozóan is.

Ez a javaslat nemcsak címében szól a háború esetén alkalmazható kivételes intézkedésekről, hanem hasonló értelemben nyilatkozik bevezetőjében is. A tervezet bevezetője ugyanis „háború esetére” felhatalmazza a kormányt, „hogy a hadsereg, vagy annak egyik része mozgósítását elrendelő legfelsőbb rendelet kibocsátása után az ország azon területén, amelyre szükségesnek tartja a következő szakaszokban meghatározott kivételes intézkedéseket léptesse hatályba”.¹⁶ Ebből a tervezetből hiányzik tehát a „*belzavarok*” esetére szóló felhatalmazás, s mivel erre az esetre a későbbi tervezetek sem tartalmaznak rendelkezéseket, röviden itt kell foglalkoznunk azokkal az okokkal, melyek miatt a különböző magyar kormányok e tekintetben nem követték a deáki elképzeléseket.

Véleményünk szerint ennek legfőbb oka az lehetett, hogy a magyar kormányoknak *nem volt* különösebb *szükségük* arra, hogy az ún. *belzavarok* esetére külön felhatalmazást kérjenek, sőt egy ilyen felhatalmazási törvény a magyar uralkodó osztályok számára egyenesen *káros* lehetett volna. Ismeretes, hogy a dualista Magyarországon az egyes szabadságjogok átfogó törvényi szabályozása sohasem történt meg, és ha egyes törvények tartalmaztak is utalásokat ezekre vonatkozóan,¹⁷ a részletes szabályozás általában *rendeleti* úton történt. [Különösen ez volt a helyzet olyan fontos szabadságjogok tekintetében, mint az egyesületi és a gyülekezési jog, melyek korlátozása emiatt felhatalmazás nélkül sem okozott különösebb problémát a hatalom letéteménye-

¹⁴ Az 1872. évi szeptember 1-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója (Budán, 1873) V. kötet 322. old.

¹⁵ OL. Minisztertanácsi jegyzőkönyvek 1878: 15/21. jun. 13. (a következőkben: MT. jkv.) Lásd még alább a 21. jegyzetet.

¹⁶ OL. Igazságügyminisztérium 1906: évi 22. lajstromszámú bizalmas iratai, előiratok, (a továbbiakban: IM. Bt. 1906: 22. előiratok). IM. elnöki 1878: 2585 sz. törvénytervezet. — *Megjegyezzük*, hogy a fentiek csupán levéltári elhelyezést jelölnek, mert az ide kigyűjtött iratok általában korábbi évekből származnak, így eredeti jelölésük is — amennyiben illet tartalmaznak — különböző, amit, ha erre mód van, szintén feltüntetünk.

¹⁷ Lásd fent a 2. jegyzetet.

seinek, miként ezt a szinte állandóan érvényesülő gyakorlat is mutatta.¹⁸ Nagyobb gondot esetleg csak az jelenthetett, hogy a sajtószabadság átfogó törvényi szabályozást nyert (1848: XVIII. tc.), de úgy látszik inkább vállalták az ezzel járó „kellemetlenségeket”, mint azt a veszélyt, amelyet a kivételes hatalom kiterjesztése jelenthetett volna a béke idején jelentkező „belzavarokra”. Ebben az esetben ugyanis számolni kellett a katonai hatóságok hatáskörének kiterjesztésével, elsősorban az uralkodó és a közös hadügyminisztérium a magyar ügyekbe való befolyásának növekedésével, ami a magyar uralkodó osztályok uralmának csökkenését, mindenesetre a kiegyezés által teremtett erőviszonyok eltolódását eredményezte volna. Mint később látni fogjuk, éppen az a körülmény volt az oka annak is, hogy háború esetére is több mint 40 éven át húzódó viták után sikerült a kivételes felhatalmazást kieszközölni, akkor is egy olyan időpontban, amikor az ellenzék nem vett részt az országgyűlés munkájában.

A felhatalmazás eseteit illetően ez a javaslat tehát eltér Deák elképzeléseitől, amennyiben a kivételes hatalom alkalmazását csak háború esetére engedte meg. A hatálybaléptetés esetének meghatározása azonban más vonatkozásban sem volt problémamentes, mert azt az általános, vagy részleges mozgósítás elrendelésétől tette függővé, márpedig a mozgósítás, különösen a részleges mozgósítás elrendelése a háború kitörése előtt szokott megtörténni, s emiatt a javaslat törvénnyé válása esetén a tényleges hatálybaléptetés ideje vitákra adhatott volna okot. Maga a kormány a javaslat szorosán vett szövegtől eltérően értelmezte ezt az időpontot, ugyanis 4 nap múlva a javaslat elfogadása után a közös hadügyminisztert úgy tájékoztatta, hogy „a törvényhozástól esetleg nyerendő felhatalmazást csak háború, vagy általános mozgósítás esetére vonatkozik...”¹⁹, vagyis a részleges mozgósítás esetére nem, általános mozgósítás esetén pedig a kormány tájékoztatásából következően nem feltétel a háború tényleges kitörése.

Sokkal határozottabban érvényesült a javaslatban az a deáki elképzelés, hogy az adandó felhatalmazásokat pontosan meg kell határozni. A tervezet 2. §-a félreérthetetlenül kimondja ugyanis, hogy „A fennálló törvényeknek a jelen törvény által nem érintett intézkedései a kivételes állapot tartama alatt is hatályban maradnak”, a következő §-ok pedig igyekeznek pontosan körülírni azokat a felhatalmazásokat, melyekkel a kormány a kivételes állapot kihirdetése után élhet. Ezek a felhatalmazások, amelyeket a kormány vagy közvetlenül, vagy pedig az uralkodó által kinevezett királyi biztoson keresztül gyakorolt volna, az egyesületi-, a gyülekezési-jog, a fegyver- és lőszertartás, a levéltitok, a sajtószabadság, a törvényhatóságok jogainak korlátozására, továbbá a posta-, a személy- és az áruforgalom korlátozására vonatkoztak. Lehe-

¹⁸ Bianchi Leonard—Pecze Ferenc: *Gyülekezési és egyesületi jog szabályozása a dualizmus korában, különös tekintettel a munkás és nemzetiségi mozgalmakra* (Jogtudományi Közlöny XVIII. [1963.] évf.) 141—151. old.

¹⁹ Az 1878. évi jun. 17-én tartott ülésen a minisztertanács ezzel kapcsolatban így foglalt állást: „...figyelmeztetendő lesz a közös hadügyminiszter úr, hogy miután a törvényhozástól esetleg nyerendő felhatalmazás csak háború vagy általános mozgósítás esetére vonatkozik, az esetben, ha részleges mozgósításnál netán kir. biztosok kiküldése vagy más rendkívüli intézkedések foganatosítása is kívánatnék, esetről esetre a fenforgó viszonyokhoz képest külön lesz megfontolandó és megállapítandó, hogy szükség-e kir. biztost kiküldeni, annak milyen hatáskör adassék...” OL. MT. jkv. 1878: 16/14. január 17.

tövé tette a javaslat a kiutasítást, a meghatározott helyen való tartózkodásra kényszerítést és az illetékes bíró elől való elvonást is.²⁰ Utólag az uralkodó kívánságára felvették bele a katonai bíróságok hatáskörének polgári személyekre való kiterjesztését is, ha azok a véderő elleni büntetteket háború idején követik el.²¹

A felhatalmazás hatálya a békekötéssel, illetőleg az erről szóló okirat megerősítésével szűnt volna meg, tehát pontosan megszábták az időbeli érvényesülés hatályát is. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a javaslat csak egyszeri esetre szólt volna, mert hiszen általában beszél a háborúról és a felhatalmazást igénybevehető kormányról. Ebből arra a következtetésre kell jutnunk, hogy bármely bekövetkezhető háború esetére hatalmazta volna fel az akkori kormányt a benne foglalt rendelkezések igénybevételére, vagyis Deák elképzelésének megfelelően állandó szabályozásnak szánták.

Kifejezésre jutott a javaslatban az a deáki elképzelés is, hogy nem feltétlenül szükséges az egész országot kivételes állapotba helyezni, hanem csak „az ország azon területén” kell a rendkívüli intézkedéseket elrendelni, ahol azt a kormány szükségesnek tartja. Megjegyezzük még, hogy legfőbb garanciának szánták a javaslat 1. §-ának azt a rendelkezését, hogy a kormány, amelyre a kivételes hatalom száll, azt valamennyi tagjának felelőssége mellett gyakorolja.²²

A felhatalmazás eseteit, idejét és terjedelmét igyekeztek tehát pontosan körülírni, sőt külön kiemelték a kormány valamennyi tagjának felelősségét, mely az 1848: III. tc. alapján egyébként is terhelte őket. Mindez arra mutatna, hogy a javaslatot elfogadó kormány még rendkívüli körülmények esetére is maximálisan törekedett a burzsoá törvényesség formai biztosítására, ha nem lenne annak életbeléptetésével kapcsolatosan egy olyan zavaró körülmény, mely a törvényesség betartásáról némileg más képet ad. A javaslatot elfogadó kormány ugyanis ismételten kifejezte az iránti „készségét”, hogy szükség esetén az *országgyűlés felhatalmazása nélkül*, tehát *rendeleti* úton fog a javaslatban levő rendelkezések életbeléptetéséről gondoskodni.²³ Igaz ugyan, hogy

²⁰ Lásd fent a 16. jegyzetet.

²¹ OL. IM. Bi. 1908. évi iratok, *lajstromszám 22, alszám 3.* Itt, az „Előzmények” feliratot viselő kéziratban (XIII. iv) ezzel kapcsolatban az alábbiak olvashatók: „1878. évi 2585 I. M. E. sz. a. érkezett a miniszterelnök átírata, amelyben értesít arról, hogy Ő Felsége a kivételes állapotról háború esetén szóló törvényjavaslat elfogadása előtt annak oly irányban való részleges módosítását kívánja, hogy a véderő elleni büntények és vétségek feletti bíraskodás háború esetében a katonai törvényszék elé utasítható. Ő Felsége ezen kívánságának a 2585/78 I. M. E. számú elintézés eleget tett.”

²² Lásd fent a 16. jegyzetet.

²³ A minisztertanács 1878. jun 13-án tartott ülésén erről így határozott: „... ki-mondatván azonban egyúttal az is, hogy azon esetre, ha a törvényhozás e tárgyban nem intézkedhetnék, netáni szükség beálltával a kormány az összes miniszterium által kibocsátandó *rendelet útján* fog a szóban levő intézkedések életbeléptetéséről gondoskodni”. Négy nap múlva újra a minisztertanács ülése elé kerül a kérdéses ügy és a kormány állásfoglalása mint a következőkben kitűnik változatlan. „Egyébiránt kifejezendő a magyar kormánynak az iránti készsége is, hogyha a szükség beállna, mielőtt az országgyűlés a kivételes állapotról háború esetében intézkedhetnék, az *országgyűlés felhatalmazása nélkül* is el van határozva a szükséges kivételes rendszabályokat saját felelősségére foganatosítani.” OL. MT. jkv. 1878: 15/21. jun. 13., valamint OL. MT. jkv. 1878: 16/14. jun. 17.

a javaslat elfogadásának idején várható volt az országgyűlés közeli feloszlása, s emiatt számolni kellett azzal, hogy sürgős esetben az új országgyűlés összehívásáig nem is lesz lehetséges a törvényhozás felhatalmazásnak kikérése, de véleményünk szerint ez a körülmény sem mentség a kormány fenti állásfoglalásaira. Feltételezhető ugyanis, hogy azt az akciót, melynek lebonyolításához a kivételes hatalmat is igénybe akarták venni, tudatosan időzítették az országgyűlés feloszlásának idejére, éppen az ott várható ellenállás elkerülése céljából. Az itt elmondottak azonban már a javaslat megalkotásának körülményeivel és okaival kapcsolatosak, melyek rövid ismertetésére az alábbiakban térünk ki.

Ismeretes, hogy az 1870-es évek végén olyan nagyfontosságú nemzetközi események történtek, melyek a Monarchiát is közvetlenül érintették és felidéztek annak veszélyét, hogy a Monarchia esetleg háborús konfliktusba bonyolódik. Az akkori balkáni eseményekre, főleg az orosz-török háborúra gondolunk itt és a Monarchiának ezzel kapcsolatosan jelentkező azon igényeire, amelyek végül is Bosznia-Hercegovina okkupálására vezettek. Meggyőződésünk szerint ezek az események készítették a magyar kormányt arra, hogy háború esetére szóló és szükség esetén azonnal életbeléptethető kivételes intézkedéseket készítsen elő. Az a körülmény, hogy a magyar kormány ismételten hangsúlyozta azon szándékát, miszerint felhatalmazás nélkül is életbelépteti az előkészített kivételes intézkedéseket, egyebek mellett azt is bizonyítja, hogy a javaslat elfogadása idején a háborús veszélyt nagyon közelinek tartották. Ezt a tervezetet mint említettük 1878. június 13-án fogadta el a kormány, tehát éppen azon a napon, amikor összeült a berlini kongresszus abból a célból, hogy az orosz-török háborút lezáró san-stefanói békét Oroszország rovására megváltoztassák. Ezt a kongresszust a Monarchia vezetői kezdeményezték, annak ellenére, hogy korábban az orosz-török háború idejére semlegességet ígérték, sőt Budapesten már 1877. január 15-én a cári kormánnyal olyan titkos egyezséget is kötöttek, melyben a cári Oroszország elismerte a Monarchia igényét Bosznia-Hercegovinára. A Monarchia vezető körei később mégis úgy látták, hogy Oroszország befolyása a Balkánon túlságosan megnövekedett, ezért a berlini-kongresszuson annak csökkentésére törekedtek. Az általunk tárgyalt javaslat tartalma és elfogadásának ideje azonban azt bizonyítja, hogy ezen törekvésük sikertelensége esetén háborúval is érvényt akartak szerezni kívánságaiknak. Ez okozhatta, hogy éppen a berlini kongresszus idején, — tehát akkor amikor az orosz-török háború már befejeződött — vált sürgössé a kivételes intézkedések elfogadása és hatálybaléptetésük ismételt hangsúlyozása, akár rendeleti úton is. Ezt a feltételezést támasztja alá a közös hadügyminiszternek a magyar kormányhoz 1878. június 17-én intézett azon kérdése is, hogy „vajon a magyar kormány szükség esetén fog-e intézkedhetni a háború esetén kiküldendő királyi biztosok számára kidolgozott utasításban említett rendkívüli rendszabályok *azonnali* életbeléptetése iránt”?

A javaslat elfogadásának idejéből és körülményeiből, tehát arra a következtetésre juthatunk, hogy 1878. júniusában a Monarchia vezetői elsősorban egy Oroszország elleni háború eshetőségével számoltak és ez indította a magyar kormányt is a kérdéses tervezet elfogadására. Az sem lehet azonban kétséges, hogy a közös hadügyminisztérium Bosznia-Hercegovina megszállásánál is alkalmazni szeretne volna az ekkor elfogadott kivételes intézkedéseket,

mert csak ezzel lehet kapcsolatos a magyar kormány június 17-én kifejtett azon állásfoglalása, miszerint „figyelmeztetendő lesz a közös hadügyminiszter úr, hogy ... a törvényhozástól esetleg felhatalmazás csak háború, vagy általános mozgósítás esetére vonatkozik...”²⁴.

Ami most már a tervezet további sorsát illeti, mint már említettük, azt a kormány jóváhagyás céljából az uralkodó elé terjesztette, aki azt a kívánságát fejezte ki, hogy a véderő elleni bűnoselekmények elbírálását a katonai bíróságok hatáskörébe kell utalni és a tervezetet ennek megfelelően kell módosítani. Ez a módosítás miatt, tudjuk megtörtént²⁵, a javaslat azonban mégsem került a törvényhozás elé. Ennek feltehetően az volt az oka, hogy a megváltozott nemzetközi viszonyok között, amikor a berlini kongresszuson a cári Oroszország meghátrált már nem bíztak abban, hogy az országgyűlés azt elfogadja. Közvetve ugyan, de mégis erre enged következtetni az 1878. augusztus 4-én tartott koronatanács jegyzőkönyve is, melyben arról olvashatunk, hogy az uralkodó kifogásolta a magyar hatóságok elnéző magatartását, a katonai készüldésekről, cikkező hírlapokkal szemben. Ekkor Tisza Kálmán miniszterelnök azzal védekezett, hogy neki nem áll törvényes eszköz rendelkezésére az ilyen visszaélések megszüntetésére. „Csak kivételes törvénnyel lehetne rajta segíteni — mondotta Tisza — az pedig a jelenlegi viszonyok között nehezen volna lehetséges”.²⁶ Ezt követően újabb lépésekkel a kivételes hatalom törvényi szabályozása tárgyában évekig nem találkozunk és legközelebb csak 1886-ból vannak adataink arról, hogy az ilyen célú tárgyalások a közös hadügyminiszter kezdeményezésére újra megindultak. Ezek a tárgyalások, mint látni fogjuk, újabb törvényjavaslat-tervezet elkészítését eredményezték, ismét anélkül azonban, hogy az a törvényhozó testület elé került volna.

Az 1888. évi javaslat a kivételes hatalom bevezetéséről

A kivételes hatalom törvényi szabályozására irányuló újabb kísérletek 1886-ban vették ismét kezdetüket. Ebben az évben ugyanis a közös hadügyminiszter azzal a kívánsággal fordult Tisza Kálmán miniszterelnökhöz, hogy kivételes intézkedéseket készítsenek elő Magyarországon is, mint amilyeneket Ausztriában már előkészítettek.²⁷ Ugyancsak ez év decemberében a közös hadügyminiszter már sürgette is a kivételes intézkedések ügyében folytatott tár-

²⁴ OL. MT. jkv. 1878: 16/14. jun. 17.

²⁵ Lásd fent a 21. jegyzetet.

²⁶ Hegedüs Lóránt: *Két Andrássy és két Tisza* (Budapest, é. n.) 213—214. old. — E mű első részének függeléke közli az idézett koronatanácsai jegyzőkönyvet.

²⁷ OL. *Belügyminisztérium elnöki iratai 1911: 527. 19. tételszám.* (A miniszterelnök 7443/1910 ME. I. sz. átirata a belügyminiszterhez.) Egyebek közt azt írja ebben a miniszterelnök, hogy: „1886-ban az akkori közös hadügyminiszter úr az iránt fordult akkori hivatali elődömhöz, hogy hasonló kivételes intézkedések készíttessenek elő Magyarország részéről is, mint amilyenek osztrák részről már megtörténtek. A hadügyminiszteri javaslat alapján a m. kir. kormány beható tárgyalás alá vette a vonatkozó kérdések egész komplexumát, mely tárgyalás eredményeként 1888-ban egy vonatkozó törvényjavaslat a közös hadügyminiszternek véleményezés végett meg is küldetett...”

gyalások befejezését és kérte, hogy közöljék vele a magyar kormány ezzel kapcsolatos „megállapodásait”.²⁸

A közös hadügyminiszter ezen követelései meggyőződésünk szerint azokkal a balkáni eseményekkel kapcsolatosak, melyekről Gratz Gusztáv az alábbiakat írja: „Különösen nagy az idegesség, amikor 1885. augusztusában megtörténik Keletruméliának Bulgáriával való egyesítése, amelyet Magyarországon általában a berlini szerződés széttépésének tekintenek... amikor gróf Khevenhüller belgrádi osztrák-magyar követ Battenberg Sándor bolgár fejedelem hadseregének Szerbia belsejébe való előnyomulását azzal akadályozza meg, hogy osztrák magyar beavatkozással fenyeget...”.²⁹ Az is biztosra vehető azonban, hogy most sem csupán a balkáni országok egymás közötti nézeteltérései nyugtalanítják a Monarchia vezető köreit, hanem ismét a cári Oroszország balkáni befolyásának növekedésétől aggnak. Oroszország ugyanis nem volt tétlen szemlélője a balkáni eseményeknek, hanem mint Patyomkin írja, a cár 1886. szeptemberében külön megbízottat küldött Bulgáriába azzal az utasítással, hogy ott olyan embert segítsen trónra, aki barátja Oroszországnak. Ez az akció azonban nem sikerült, s ezért a megbízottat visszarendelték, sőt Pétervár és Szófia között megszakadt a diplomáciai összeköttetés is. „Az orosz kormány már Bulgária megszállásáról kezdett beszélni,” mire Kálnoky, a Monarchia akkori külügyminisztere „egyenesen háborúval fenyegette meg Oroszországot, ha csapatokat küldene Bulgáriába”.³⁰ Mindezek az események kétségkívül hatással voltak azokra a törekvésekre is, melyek a háború esetére szóló kivételes intézkedések törvényi szabályozását sürgették. Az mindenestre tény, hogy az ilyen irányú tárgyalások megindultak, s bár azok részleteit sajnos nem ismerjük, azt tudjuk, hogy 1888-ra egy olyan törvényjavaslatot és rendelet-tervezetet eredményeztek, amelyeket 1888. február 12-én az *uralkodó is jóváhagyott*.³¹ Nem érdektelen ezzel kapcsolatban megjegyezni, hogy ekkorra a nemzetközi helyzet még rosszabbá vált, különösen megromlott a Monarchia és Oroszország viszonya.³²

Ezek előrebocsátása után rátérhetünk az 1888-ban elfogadott és az uralkodó által is jóváhagyott tervezet rövid ismertetésére, amely az 1878. évihez ha-

²⁸ OL. IM. Bi. 1906: 22 *előiratok*. (A miniszterelnök 4097/1886. M. E. számú átirata az igazságügyminiszterhez.) Mint a miniszterelnök itt írja: „A közös hadügyminiszter... avégett fordult hozzám, miszerint a háború vagy mozgósítás esetén... teendő kivételes intézkedésekre nézve folyamatban levő tárgyalások mielőbb befejeztessenek, s a magyar kormány e részbeni megállapodásai vele közöltessenek.”

²⁹ Gratz I. kötet 236. old.

³⁰ Patyomkin, V. P.: *A diplomácia története* (Az újkori diplomácia története 1872—1919) (Budapest, 1948.) 85. old. (Következőkben: *Patyomkin*)

³¹ Lásd fent a 21. jegyzetet. — Az 1888. évi javaslatról és annak az uralkodó által történt jóváhagyásáról itt a következők olvashatók: „A kérdéses törvényjavaslat ügye 1886-ban tétetett ismét folyamatba, s az akkor megindult tárgyalásokból a II. alatt idemlékelt törvényjavaslat-tervezet került ki.

A II. alatti törvényjavaslat egész általános felhatalmazást ad a kormánynak arra, hogy az ország biztonsága érdekében mindennemű intézkedést megtegyen amely különben a törvényhozás hozzájárulását igényelné. Az általános felhatalmazás mellett még külön is kiemel egyes intézkedéseket, amelyekre felhatalmazás adatik. A II. alatti törvényjavaslatot amint ez a 2066/88. I. M. E. sz. iktatmány mellékletéből kitűnik, valamint a 869/94 I. M. E. sz. iktatmányból és 4138/95 I. M. sz. alatt érkezett minisztertanácsi előadásból (5113/99 I. M. E. számnál ./ alatti) kitűnik, Ő Fel-sége Budapesten 1888. febr. 12-én kelt legfelsőbb elhatározásával jóváhagyta.”

³² *Patyomkin* 97. old.

sonlóan szintén háború esetére adott felhatalmazásokat a kormánynak és azok igénybevételét az általános, vagy részleges mozgósítást elrendelő királyi rendelet kibocsátása után tette lehetővé. Lényegesen eltér azonban a két tervezet egymástól abban, hogy ez utóbbi szinte korlátlan felhatalmazást ad a kormány számára. Első §-ában ugyanis kimondja, hogy a minisztérium, „valamennyi tagjának felelőssége mellett *mindazon* egyébként a törvényhozás hozzájárulását igénylő intézkedéseket megtegye, melyek az ország biztonsága érdekében, a véderő sikeres működésének biztosítására és a közrend és csend fenntartására szükségesek”. Ezt követően a javaslat taxatív felsorolást is tartalmaz ugyan, amelyből az tűnik ki, hogy teljesen korlátlannak mégsem szánták a felhatalmazást, mégis a fenti szövegezés nyilvánvalóan azt a célt szolgálta, hogy a kormány szükség esetén törvénysértés vádja nélkül túltehesse magát a taxáció által emelt korlátozásokon.

Ez a javaslat egyébként a benne felsorolt felhatalmazások tekintetében is eltér az 1878. évtől. Mindössze 12 rövid szakaszból áll, mégis jóval több felhatalmazást sorol fel, mint az 1878. évi tervezet. Ezekben a szakaszokban találunk ugyan korlátozásokat, de tanúi lehetünk az első szakaszban már biztosított általános felhatalmazás megismétlésének is. Jellemző ebből a szempontból a javaslat 2. §-a, mely az előző évi költségvetési törvény érvényének „egy évnél semmi esetben sem hosszabb időre” való meghosszabbítására hatalmazza fel a kormányt, ami szigorú korlátnak látszana, ha az idézett § 2. bekezdése nem mondaná ki az alábbiakat: „Felhatalmaztatik továbbá (ti. a kormány), hogy amennyiben az állam szükségleteinek fedezése ez úton sem lenne biztosítható . . . kölcsönöket köthessen és általában egyes fennálló törvények ideiglenes felfüggesztésével is mindazt megtehesse, ami az állami szükségletek pontos fedezésének és az állami bevételek befolyásának biztosítására szükség lesz.” Ezt követően a 3. §. újonccálításra hatalmazza fel a kormányt, a 4. § lényegében tartalmazza mindazon felhatalmazásokat, melyeket az 1878. évi javaslat is tartalmazott a király által követelt módosítás előtt, az 5. §. a katonai bíróságok hatáskörét terjeszti ki polgári személyekre, továbbá statárium kihirdetésére is felhatalmazza a kormányt, a többi §-okban pedig a hadiszolgáltatásokkal és a moratorium eszközzésével kapcsolatos rendelkezésekről olvashatunk. Végül ez a javaslat is az 1878. évihez hasonlóan a békekötéstől, illetőleg az arról szóló okirat megerősítésének napjától kezdődően helyezi hatályon kívül a felhatalmazás alapján tett intézkedéseket.³³ A törvényjavaslattal egyidőben elfogadott rendelettervezet a felhatalmazás alapján kiadandó részletes rendelkezéseket tartalmazza, azonkívül királybiztosok kinevezését teszi lehetővé és részletesen szabályozza azok hatáskörét is.³⁴

Bár, mint említettük, az uralkodó által is jóváhagyott javaslatban foglalt felhatalmazások szinte korlátlanok voltak, a közös hadügyminisztérium igényeit azonban mégsem elégitették ki. Ez a minisztérium a tervezet oly irányú módosítását kívánta, hogy a hadsereg felvonulási területén a polgári igazgatást is helyezték a hadseregpáncsnok alá, egyes kivételes intézkedé-

³³ OL. IM. Bi. 1906: 22. előiratok. Az IM. elnöki 1888: 2566 sz. alatti törvényjavaslatot idéztük itt, melyen a következő fejezések olvashatók: „Végleg megállapított szöveg, Fabiny. Ó F[elsége] jvh [jóváhagyta] [18] 88: II. 12”-én.

³⁴ OL. IM. Bi. 1906: 22. előiratok. IM. elnöki 1888. 2566 sz. rendelettervezet. Erre is feljegyezték: „Végleg megállapított szöveg, Fabiny. Ó F[elsége] jvh [jóváhagyta] [18] 88: II. 12”-én.

seket pedig már a mozgósítás előtt is eszközölni lehessen a hadsereggel kapcsolatos hírek, sajtó, távirat, vagy levél útján való terjesztésének megakadályozása céljából.

A magyar kormány a fennálló törvényekre való hivatkozással — melyeknek felfüggesztését csak mozgósítás után látta lehetségesnek — megtagadta a hozzájárulást a kért módosításokhoz, a polgári közigazgatásnak katonai parancsnok alá való helyezését pedig mozgósítás esetére is lehetetlennek tartotta. E helyett azt javasolta, hogy egy tejhatalommal rendelkező királyi biztos a hadseregfőparancsnok mellett tartózkodjék és azzal egyetértően járjon el.³⁵ A kormány elutasító magatartása nyilván abból a felismerésből fakadt, hogy a polgári igazgatásnak a katonai parancsnok alá helyezése, akár csak az ország egy meghatározott részén is, a magyar kormány, sőt az országgyűlés jogainak csökkenését jelenti, mivel a hadsereg-főparancsnok, mint a közös hadügyminiszter alárendeltje, nem tartozott felelőséggel sem a magyar kormánynak, sem a magyar országgyűlésnek. Egy ilyen lépés formailag is sértette volna az 1867. évi XII. tc., az úgynevezett kiegyezési törvény azon rendelkezését, amely a közös minisztériumokat kizárta a belső ügyekbe való beavatkozástól^{36a} és ténylegesen sértette volna a magyar állam amúgyis korlátozott önállóságát, valamint a miniszteri felelősség elvét is.

Feltehetően a magyar kormány és a közös hadügyminisztérium itt ismeretett nézeteltérései, azonkívül a nemzetközi helyzetben beállott enyhülés okozhatták, hogy ez a javaslat sem került a törvényhozás elé. A külpolitikai helyzet enyhülésével kapcsolatosan röviden annyit jegyezzünk meg, hogy Bismarck kezdeményezésére a szultán, mint Bulgária szuverénje, a Monarchia által támogatott Koburg Ferdinánd megválasztását a bulgár trónra törvénytelennek nyilvánította, és bár az említett fejedelem továbbra is helyén maradt, a cár mégis formai elégtételt kapott,³⁶ miáltal a nemzetközi helyzet megjavításának akadályai elhárultak. Mindenestre a kivételes intézkedések ügye egyelőre ismét lekerült a napirendről és 1893-ig nincsenek is adataink az ilyen jellegű tárgyalások újrakezdéséről.

Fejerváry Géza javaslata a korlátlan kivételes hatalomról

A kivételes hatalom ügyében folytatott tárgyalások ötévi szünet után ismét a közös hadügyminiszter kezdeményezésére indultak meg, aki 1893-ban Wekerle Sándor magyar miniszterelnöktől azt kérte, hogy az időszaki sajtó ellenőrzésére a katonai közegeket is vonják be háború vagy mozgósítás esetén. Szilágyi Dezső, az akkori igazságügyminiszter az említett kívánság teljesítését lehetetlennek tartotta és azt indítványozta, hogy a kérdést minisztertanács elé vigyék megvitatás végett.³⁷ Arról, hogy ez akkor megtörtént volna nincs tu-

³⁵ OL. MT. jkv. 1888: 5/9. febr. 22.

^{35a} Az 1867: XII. tc. 27. §-a ezzel kapcsolatosan az alábbi rendelkezéseket tartalmazza: „Egy közös ministeriumot kell felállítani azon tárgyakra nézve, melyek mint valósággal közösek, se a magyar korona országainak, se Ő Felsége többi országainak külön kormányzata alá nem tartoznak. E ministerium a közügyek mellett se egyik, se másik résznek külön kormányzata ügyeit nem viheti, se azokra befolyást nem gyakorolhat.”

³⁶ *Patyomkin* 98. old.

³⁷ Lásd fent a 21. jegyzetet.

domásunk, viszont tudjuk, hogy az említett ügyben olyan további lépések történtek, amelyek az időszaki sajtó ellenőrzésének problémáin túlterjedve egy általános felhatalmazást biztosító törvényjavaslatot eredményeztek. Ismét anélkül azonban, hogy az bármikor is a törvényhozás színe elé került volna. Pedig ezt a tervezetet még a közös hadügyminisztérium is jónak találta.

Részletesebben is kifejtve a fent elmondottakat 1893. októberében a miniszterelnök azt a megbízatást adta Fejérváry Géza honvédelmi miniszternek, hogy tegyen előterjesztést a minisztertanács arra a már említett javaslatra nézve, melyet a közös hadügyminiszter az időszaki sajtó háború, vagy mozgósítás esetén való ellenőrzés tárgyában előterjesztett. Ugyanakkor azonban azzal is megbízta a honvédelmi minisztert, hogy „a főlhatalmazási törvényjavaslat és az általános kormányrendelet-tervezeteire” is tegyen előterjesztést. Ezt követően Fejérváry a miniszterelnöknek adott válaszában azt indítványozta, hogy az említett célből, az 1888-ban elkészült törvényjavaslatot és rendelet-tervezetet módosítani kell. Indoklásul azt hozta fel, hogy a katonai behívóparancs iránti engedetlenség megbüntetéséről szóló 1890. XXI. tc. létrejötté, valamint a hadiszolgáltatásokról és a mozgósítás esetén szükséges fuvarok kirendeléséről szóló rendelet-tervezetekkel kapcsolatos megállapodások az említett módosításokat szükségessé teszik. A miniszterelnök egyetértett a honvédelmi miniszter javaslatával és felhatalmazta, hogy az erre vonatkozó tárgyalásokat a közös hadügyminiszterrel folytassa, illetve az igazságügyminiszterrel kezdje meg. A tárgyalások az említett miniszterek között a fentieknek megfelelően meg is kezdődtek és ezek során a honvédelmi miniszter a másik két minisztériumnak azt a javaslatot tette, hogy egyrészt az 1888-ban jóváhagyott törvénytervezetből a 2–10 §-ok mellőzésével minden részletezést töröljenek, másrészt az említett tervezet 1. §-ának megfelelő módosításával és kibővítésével kapjon a kormány olyan általános felhatalmazást, miszerint „háború fenyegető veszélye esetében a hadseregnek, vagy ennek egyrészének mozgósítását elrendelő legfelsőbb rendelet kibocsátása után és amennyiben szükséges lenne, már a mozgósítási rendelet kibocsátása előtt is, Ő Felsége a király jóváhagyásával és a minisztérium valamennyi tagjának felelőssége mellett, érvényben levő törvényeknek vagy ezek egyes határozatainak ideiglenesen hatályon kívül helyezésével is, mindazon egyébként a törvényhozásnak fenntartott inézkedéseket megtehesse, melyek az ország biztonsága, vagy a haderő működése, vagy a közrend és csend érdekében szükségesek.”³⁸

Könnyen megállapítható, hogy a honvédelmi miniszter javaslata elivleg korlátlan és szinte bármikor igénybevehető felhatalmazást adott volna a kormánynak hiszen ez a javaslat az 1888. évi tervezetben még megtalálható, lényegében ott is csak formai korlátokat jelentő taxációt sem tartalmazza már. Érdemes tehát megvizsgálni, hogy a honvédelmi miniszter mivel indokolta az ilyen mérvű felhatalmazás szükségességét, valamint az is, hogy a felhozott indokokon kívül még milyen más tényezők indíthatták javaslatának megtételére.

Fejérváry szerint csak egy „teljes” felhatalmazás felelhet meg a célnak, mert a háború során előállható helyzetek mindegyikét előrelátni nem lehet,

³⁸ OL. IM. Bi. 1906: 22. előiratok. IM. elnöki 1895: 4138 sz. mellékletét képező „Előadás”. A 21 alatti jegyzetnél idézett forrásból, továbbá az 1895. nov. 14-i MT. jkv-vel való összehasonlításából megállapítható, hogy ez az „Előadás” volt a honvédelmi miniszter előterjesztése a minisztertanács 1895. nov. 14-én tartott ülésén.

ennélfogva lehetetlen olyan felhatalmazási törvényt készíteni, amely minden követelménynek megfelel. Véleménye szerint a taxatív felsorolás által korlátozott törvényi felhatalmazás esetén előfordulhatna, hogy olyan intézkedések szükségessége is felmerül, melyre a törvény nem, vagy csak korlátozott felhatalmazást ad és ilyenkor a kormány vagy nem intézkedhetne, vagy pedig a törvény korlátait túllépve lenne kénytelen eljárni. További indokul felhozta, hogy egy részletező felhatalmazási törvény tartalmáról annak közzététele után az ellenség is tudomást szerez, így megismeri a tervezett rendkívüli intézkedéseket, s azok esetleges korlátozásait, melyeket azután politikailag is, katonailag is értékesíthet. Végül felhívta a figyelmet arra, hogy részletezéseket is tartalmazó törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása az ellenzéknek sokkal több módot adna a tárgyalások elhúzására, szenvedélyes viták felidézésére „mint egy rövid, csak általános felhatalmazást célzó javaslat.”³⁹

Talán mondanunk sem kell, hogy a közös hadügyminiszter egyetértett a fenti indokokkal. Az igazságügyminiszter azonban elvi szempontok miatt nem járult hozzá a javaslatához és nem fogadta el az annak alátámasztására felhozott indokolást sem. Az igazságügyminiszter elvetette azt a javaslatot, hogy már háború fenyegető veszélye esetén, tehát a mozgósítás elrendelése előtt is megtehesse a kormány az összes kivételes intézkedéseket, mert szerinte a mozgósítás előtti katonai körülmények még nem olyan fontosak, hogy ezt indokoltá tennék és erre még Ausztriában sem ad a törvény felhatalmazást. Kizártan tartotta, hogy az ellenségnek abból bármi haszna származhatna, ha a felhatalmazási törvénybe foglalt korlátozásokról értesül. Azzal sem értett egyet, hogy egy általános felhatalmazás kevesebb módot adna az ellenzéknek viták felidézésére és a tárgyalások elhúzására, mint egy részletező javaslat. Kifejtette, hogy egy általános felhatalmazás a törvény kivételes természetével jutna ellentmondásba, kizárná az alkotmányos ellenőrzést, miáltal magát a kormányt is igen nehéz helyzetbe hozná.

Ezek az érvek a honvédelmi minisztert nem győzték meg. Álláspontját az általános felhatalmazást illetően fenntartotta, egy lényeges kérdésben azonban engedett, nevezetesen, hogy a mozgósítás elrendelése előtt „nem valamennyi contemplált kivételes intézkedésre, hanem csupán azokra lenne felhatalmazás adandó, a melyek a katonai intézkedések és viszonyok ismertekké válásának megakadályozására szükségesek”. Itt sem sorolta fel azonban, hogy melyek lennének ezek az intézkedések, ami az engedmény értékét meglehetősen kérdésessé teszi. Javaslatának egyéb kifogásolt részeit továbbra is védelmezte, minek során nagyrészt az általunk már ismert érveit ismételte meg. Új érvenként az osztrák alkotmány 14. §-ára hivatkozott, mint olyanra, amely igen széles felhatalmazásokat ad, majd azt hangoztatta, hogy mikor az állam léte forog kockán, az egyéni szabadság és egyéb jogok korlátozása indokolt és ezek a korlátozások nem a kötelességtudó polgárok, hanem az állam ellenségei ellen irányulnak. Végül a miniszteri felelősség garanciális erejére hivatkozva azzal zárta le fejtegetéseit, hogy „ott, hol az állampolgároknak elegendő biztosítékot ezen felelősség nem nyújtana, a közállapotoknak már úgy is annyira betegeknek kellene lenniök, hogy azok bármily részletes és korlátozó felhatalmazási törvénnyel amúgy sem lennének orvosolhatók.”⁴⁰

³⁹ Lásd az előző jegyzetet.

⁴⁰ Lásd a 38 jegyzetet.

Alig szorul bizonyításra, hogy az itt javasolt korlátlan felhatalmazás megadása nemcsak a nálunk egyébként is gyöngye lábakon nyugvó parlamentarizmusra, hanem — tekintettel az Ausztriával fenálló közjogi kapcsolatokra — az önálló magyar államiségre is komoly veszélyeket jelenthetett volna. Ennek szemléltetésére induljunk ki abból, hogy Magyarországon az uralkodó nevezte ki a kormányt. A javaslat az így kinevezett kormányra ruházta a kivételes hatalom életbeléptetésének jogát azzal a feltétellel, ha ehhez az uralkodó jóváhagyását elnyeri és ha fennforognak azok a körülmények (háborús veszély), melyeket már Deák szerint is szinte bármikor ki lehetett mutatni. Olyan szervek döntésére bízta tehát a kivételes hatalom bevezetését, amelynek kihirdetése után jogosultak lettek annak gyakorlására. Ilyen formán az országgyűlés megkérdése nélkül, annak egész hatásköre a kormányra szállhatott volna, mert hiszen a javaslat korlátlan felhatalmazást adott. Ez az állapot azonban tulajdonképpen az uralkodó hatalmát tette volna korlátlanná, hiszen tőle függött a kormány megbízatása és a kivételes hatalom bevezetésének jóváhagyása. Igaz ugyan, hogy a javaslat fenntartotta a miniszteri felelősség intézményét, sőt egyetlen garanciaként éppen azt jelölte meg, arról azonban nem gondoskodott, hogy alkalmazásának feltételeit biztosítsa. A korlátlan felhatalmazás birtokában ugyanis nincs jogi akadály sem az országgyűlés feloszlásának, sem egy olyan választójogi rendelet kiadásának, mely lehetővé teszi egy teljesen Bécs kívánságának megfelelő új országgyűlés összehívását. Kétségtelen, hogy egy ilyen módon összehívott országgyűlés kezében a vádalahelyezés eszköze nem jelentett volna már reális fegyvert a kormány, illetőleg az uralkodó esetleges visszaéléseinek megakadályozására, vagy megtorlására.

Úgy tűnhetik, hogy túlzott következtetéseket vontunk le a javaslatban rejlő veszély nagyságát illetően. Nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy a javaslatot betérjesztő honvédelmi miniszter, báró Fejérváry Géza volt az, aki néhány esztendővel később, mint miniszterelnök törvényi felhatalmazás nélkül léptetett életbe kivételes intézkedéseket és vállalta a kormányzást anélkül, hogy egyetlen képviselőre is támaszkodhatott volna a törvényhozásban. Pedig akkor háborús veszélyről sem volt szó, csupán arról, hogy az uralkodó nem akarta tudomásul venni egy számára kedvezőtlenül sikerült parlamenti választás eredményeit. Egyébként a parlament esetleges kikapcsolódásának veszélyét a korabeli igazságügyminiszter is látta. Mint fentebb idéztük, ő is hangsúlyozta, hogy ilyen felhatalmazás kizárná az alkotmányos ellenőrzés lehetőségét.

Fejérváry javaslata tehát igen komoly veszélyeket jelentett mind a parlamentarizmusra, mind az ország amúgyis korlátozott függetlenségére nézve. És azonnal hozzá kell tennünk, hogy teljesen indokolatlanul idézte fel ezt a veszélyt, mert azok az indokok melyekkel javaslatát alátámasztani igyekezett még akkor is elfogadhatatlanok lennének, ha egyébként a kivételes hatalom elfogadásának szükségességéből indulnának ki. Mert bár azon érve, miszerint háború esetén előre nem látható körülmények is támadhatnak, természetesen igaz, és ennek következtében az sem kétséges, hogy lehetetlen olyan felhatalmazási törvény előzetes megalkotása, mely minden előfordulható esetre tartalmaz intézkedést, de a teljes felhatalmazást ez sem teszi indokolttá. Elképzelhető ugyanis pl. egy negatív taxáció is, amely azt tartalmazná, hogy mi az, amit még ilyenkor sem tehet a kormány. (pl. nem írhat ki új választásokat, nem változtathatja meg a kiegyezési törvényt stb.) Hasonlóképpen cáfolható az

ellenzék elhallgattatására vonatkozó érvelése is, mert senki előtt sem lehet kétséges, hogy a közjogi harcokban nevelkedett magyar parlamenti ellenzék észrevette volna az általános felhatalmazásban rejlő veszélyeket és legalább úgy támadta volna azokat, mint egy korlátolt felhatalmazást tartalmazó javaslatot. De azt sem lehet komoly érvek elfogadni, hogy az általános felhatalmazás az ellenséges hatalmakat értékes adatoktól fosztaná meg. (Nyilván közderültséget okozna, ha valaki azt állítaná, hogy pl. a Monarchia azért vesztette el az első világháborút, mert az entente értesült az 1912: LXIII-as törvényben felsorolt korlátozásokról.) Sőt nincs szerencséje Fejérvárynak még az osztrák példára való hivatkozással sem. Ausztriában ugyanis nem volt általános felhatalmazás, mert az 1869. május 5-i törvény értelmében a kivételes állapot elrendelését a birodalmi gyűlésnek ülésézeése esetén azonnal, egyébként legközelebbi ülésén be kellett jelenteni az okok kifejtésével, melyek elrendelését szükségessé tették, sőt ez a törvény ezen okokat is meghatározta és a kivételes hatalom terjedelmét is megszabta.⁴¹ Ami pedig ama megnyugtató szánt szavait illeti, miszerint javaslata csak az állam ellenségeit sújtaná, számunkra, akik mégsem a kivételes hatalom szükségességéből indulunk ki, inkább beismerést, mint megnyugtatót jelent, mert nem nehéz kitalálni, hogy kik értendők az állam azon ellenségein, akik ellen Fejérváry korlátlan kivételes hatalmat akart gyakorolni.

Az elmondottak ismeretében önkéntelenül is felmerül az a már korábban jelzett kérdés, hogy milyen tényleges okok indíthattak egy magyar minisztert ilyen javaslat megtételére. Arra gondolhatnánk, hogy a hivatásos katona esetleges politikai és jogi járatlansága, vagy a katonai érdekek mindenek fölé helyezése volt az a motívum, amely Fejérváryt erre az állásfoglalásra készítette anélkül, hogy állásfoglalásának várható következményeit felmérte volna. Valószínű, hogy ezek a körülmények is szerepet játszottak elhatározásában, de ha későbbi szereplésére gondolunk, akkor arra a meggyőződésre kell jutnunk, hogy a döntő okokat nem itt kell keresni, hanem abban a feltétlen, szöigai hűségben, mellyel ő a császár személye iránt viseltetett. Kristóffy József, a darabont kormány belügyminisztere ezzel kapcsolatban felidézve egy a királynál történt közös kihallgatásuk emlékét a következő epizódról emlékezik meg: „Érdekes volt látni, figyelni Fejérváryt is ezen az audiencián. Az öreg generális teljes katonai díszben volt... , s amint helyén ült jobb kezében előírás szerint kardját, bal karján csákóját tartotta, kihúzva magát, mint egy fiatal szarvas. Így ült háptákban közel három órán keresztül, csak akkor szólt, ha a király kérdezte, s egész valója elárulta, hogy ő most nem alkotmányos királyával tárgyal, hanem raporton van legfelsőbb hadura előtt”.⁴² Fejérváry az említett kihallgatás idején miniszterelnök volt, és mint miniszterelnök nemcsak ilyen formai dolgokban juttatta kifejezésre feltétlen odaadását, hanem mint a darabont kormány történetéből ismert, nem riadt vissza az országyűlés erőszakos felosztatásától, a törvényhatóságok jogainak felfüggesztésétől és a sajtószabadság korlátozásától sem. Tehát éppen ő bizonyította be tettekkel is, hogy a miniszteri felelősség nem is olyan biztos garancia a kormány visszaélései ellen, mint azt korábban ő maga állította.

⁴¹ Polner 39—40. old.

⁴² Kristóffy József: *Magyarország kálváriája* (Budapest, 1927) 255—256. old.

Az elmondottak arra a kérdésre igyekeztek választ adni, hogy mi indíthatta Fejérvárt egy ilyen javaslat megtételére. Szükségesnek látszik azonban arra is feleletet keresni, hogy egyáltalán a kivételes hatalom problémája miért került újra előtérbe. Úgy gondoljuk az ilyen törekvésekre ismét hatással lehetnek az ekkoriban történt, a Monarchiát is igen közelről érintő nemzetközi események. Elsősorban az 1893-ban megkötött francia-orosz katonai egyezményre gondolunk, mely többek között kimondotta: „Ha Németország segítségével Ausztria Oroszországot megtámadná, Franciaország minden rendelkezésére álló erővel megtámadja Németországot... ha a hármas szövetség, vagy a hozzátartozó hatalmak egyike mozgósít, Franciaország és Oroszország e hír vétele után összes erőiket mindennemű előzetes megegyezés bevárása nélkül haladéktalanul és egyidejűleg mozgósítják és, amennyire csak lehet, határaik közvetlen közelébe vetik”.⁴³

Ez a szerződés a Monarchia egyéb külpolitikai nehézségeivel együtt (Olaszország területi igényei, a balkáni népek fokozódó egységtörekvései) minden bizonnyal elsődleges szerepet játszott abban, hogy a közös hadügyminisztérium újra szorgalmazta a kivételes hatalom elfogadását Magyarországon, de feltehetően egyéb okok is szerepet játszottak Bécs ilyen irányú követeléseinek felvetésében. Ezt a feltételezést támasztja alá az a körülmény, hogy Fejérvári javaslata a kivételes hatalom hatályba léptetésének esteit olyan tágran határozta meg, hogy azt, mint fentebb kifejtettük, békeidőben is alkalmazni lehetett volna. Ennélfogva joggal vetődik fel a kérdés, vajon nem éppen ez volt-e a cél? Ha a Monarchia akkori belpolitikai helyzetét vizsgáljuk nagyon is elképzelhető, hogy a javaslat sugalmazói béke idején is szívesen igénybe vették volna a benne foglalt felhatalmazásokat és tudatosan adtak neki olyan szövegezést, amely erre alkalmassá is tette. Ausztriában ugyanis ebben az időben a belső ellentétek sokoldalú kiéleződése folytán a parlamentális kormányzás egyre inkább válságba jutott és hasonló volt a helyzet Magyarországon is. Amíg azonban a Lajtán túli részen az 1867-es alkotmány 14. §-a lehetőségeket adott arra, hogy a parlament szüneteiben császári rendeletekkel kormányozzanak, addig hazánkban ilyen lehetőséget törvény nem biztosított. Jellemző az akkori állapotokra, hogy Ausztriában 1895 és 1900 között 43 alkalommal vették igénybe ezt az eszközt,⁴⁴ s a bécsi uralkodó körök szinte biztosra vehetően, hasonló lehetőségeket akartak megteremteni Magyarországon is a szóbanforgó javaslat elfogadtatásával.

Az nem szorul különösebb bizonyításra, hogy az uralkodó és környezete számára csak előnyöket jelenthetett volna Fejérvári tervezetének elfogadása és alkalmazása még akkor is, amikor nincs szó közvetlen háborús veszélyről. Másként vetődik azonban fel a probléma a magyar uralkodó osztályok vonatkozásában. Arra gondolhatnánk, hogy a 90-es évek súlyos belpolitikai megrázkódtatásai kifejezetten ösztönzőleg hatottak ezen osztályokra a kivételes hatalom elfogadását illetően és kapva-kaptak a Bécs által kezdeményezett lehetőségeken, vagy éppen maguk indítványozták a tervezet olyan szövegezését amely békében is lehetővé tette annak alkalmazását. Mert hiszen 1890-ben megalakult Magyarországon is a SZDP és ezt követően az ipari és mezőgaz-

⁴³ *Patyomkin* 106. old.

⁴⁴ Hanák Péter: *A dualizmus válságának problémái a XIX. század végén.* Történelmi Szemle II. (1959.) évf. 1–2 sz. 81–83. old.

dasági proletáriátus tömegmozgalmai már hatalmas lendületet vettek. Ez mindenekelőtt az évtized elején kibontakozó sztrájkmozgalmakban nyilvánult meg. Ilyenek voltak pl. 1892-ben a petrozsényi bányászok, 1893-ban a fegyver és gépgyári munkások és pécskőrnyéki bányászok, valamint 1894-ben a pesti asztalosok sztrájkjai. A tömegmozgalmak 1897-ben érték el csúcspontjukat, amikor a magyar ipari munkásság addig legnagyobb, a téglagyári és az építőmunkások tizezreket mozgósító sztrájkjaira került sor. Még ezeket is túlszárnyalta az 1897-es, majdnem országos méretű aratósztrájk,⁴⁵ amelyet a földmunkásság korábbi megmozdulásai előztek meg a 90-es évek elején (Békéscsaba, Battonya, Orosháza, Hódmezővásárhely). Ezek az események a magyar uralkodó osztályok számára kétségtelenül szükségessé tették, hogy uralmuk fenntartását kivételes eszközökkel is biztosítsák és ők nem is késlekedtek ilyen jellegű intézkedések előkészítésével és foganatosításával, amelyek azonban közvetlen kapcsolatban nem álltak a Fejérváry által javasolt kivételes hatalommal. Álláspontunk alátámasztására tekintsük át röviden azokat az intézkedéseket, amelyeket ezidőben a hatalom magyarországi birtokosai részben javasoltak, részben meg is valósítottak a munkásság és szegényparasztság mozgalmának letörése céljából.

1894. április 26-án, a hódmezővásárhelyi események hatására a belügyminiszter az egész Alföldre kiterjedő „ostromállapotot” rendelt el,⁴⁶ amely akkor a gyülekezési jog felfüggesztését jelentette. Ugyancsak 1894-ben a belügyminiszter jelentést kért és kapott Tallián Bélától, Békés megye kormánybiztos főispánjától, a földmunkás-mozgalomról. E jelentés számos további rendkívüli intézkedést javasol. Az említett főispán mindenekelőtt egy külön szerv felállítását látta szükségesnek abból a célból, hogy az összes kivételes intézkedések egy kézbe fussanak össze. Véleménye szerint ez a szerv lehet valamelyik minisztérium ezzel megbízott osztálya, de lehet „egy kivételes hatalommal felruházott egyén is”. Ezt követően a sajtótörvény módosítására, vagy ha erre nincs lehetőség a szocialista sajtótermékek postai szállításának eltiltására, a szocialista „utázó agitátorok” letartóztatására és eltoloncolására, a munkásgyűlések további betiltására, a munkáskörök felügyeletére, illetve felosztatására, a 10 000 lakosnál nagyobb lélekszámú községek rendőrségének államosítására, a mozgalom bázisaiban titkosrendőrség szervezésére, a csendőrsők szaporítására és létszámuk kiegészítésére, s végül a nagyobb parasztvárosokban állandó katonaság elhelyezésére tett javaslatot.⁴⁷ Mindezeket kiegészítette még a miniszterelnök által 1895. február 23—25-ére ez ügyben összehívott értekezleten azzal a követeléssel, hogy a szocialista sajtót az esküdtszékek helyett a rendes bíróságok hatáskörébe kell utalni és a Btk. 172—174. §-ainak módosításával az izgatást hatékonyabban kell büntetni. Ugyancsak ezen az értekezleten Sélley Sándor a budapesti államrendőrség főkapitánya a hatóság elleni erőszakra vonatkozó büntető rendelkezések (Btk. 163—165 §) szigorítását proponálta, de egyetértett a Btk. izgatásra vonatkozó szakaszainak módosítására, a vidéki rendőrség államosítására és a katonaság „célszerű” elhelyezésére vonatkozó Tallián

⁴⁵ Andics Erzsébet: *A magyarországi munkásmozgalom az 1848—1849-es forradalomtól és szabadságharcától az 1917-es Nagy Októberi Szocialista Forradalomig.* (Budapest, 1954.) 32—33. old.

⁴⁶ Pölöskei—Szakács i. m. I. kötet, 210. old.

⁴⁷ *A magyar munkásmozgalom történetének válogatott dokumentumai* (Budapest, 1954.) II. kötet, 244—246. old.

féle javaslatokkal is. Sőt Sélley, bár paradoxul hangzik azt indítványozta, hogy az egyesületi és a gyülekezési jogot törvény szabályozza, mert a „jelenlegi szabályok nagyon hiányosak; igaz hogy így a hatóságoknak több joga van, de azon hátránya van, hogy intézkedéseit az önkény színében tüntetik fel.” Ezzel szemben a meghozandó törvénynek szankciója lévén „az ellene cselekvők meg lesznek büntethetők”.⁴⁸ Megjegyzendő még, hogy mind Tallián, mind Sélley bizonyos nyomorenyhítő intézkedéseket is szükségesnek tartott.

Látható, hogy az itt javasolt és részben megvalósított „ostromállapot” alapvetően eltér Fejérváry tervezetétől és mindazon javaslatoktól, amelyeket Bécs a kiegyezést követően szorgalmazott, még akkor is, ha számos részletkérdésben azokkal egyezést mutat. Itt ugyanis szó sem esik az országgyűlés jogkörének rovására történő kivételes felhatalmazásról, legfeljebb csak arról, hogy a kormány adjon valamilyen szervnek felhatalmazást. De nincs is szüksége a magyar kormánynak külön felhatalmazásra, mert egy-két kivételtől eltekintve (a Btk. néhány §-ának módosítása, a vidéki rendőrség államosítása, a sajtótörvény módosítása) a javaslatba hozott kivételes intézkedéseket megteheti saját hatáskörében. Ez pedig azért lehetséges, mert a szabadságjogok törvényi szabályozása még a budapesti államrendőrség főkapitánya szerint sem kielégítő. Abban az országban, ahol a kabinet egy tagjának, a belügyminiszternek joga van rendeleti úton „ostromállapotot” bevezetni, ott a kormánynak — mint testületnek — sincs szüksége arra, hogy ugyanebből a célból külön felhatalmazást kérjen a törvényhozástól. Ez a jogi helyzet a magyar uralkodó osztályok számára kedvezőbb is mint a Bécs által ismételtelen sűrgetett szabályozás, mert az utóbbi, a kormány kivételes hatalma címen a császár hatalmát tehette volna korlátlanná, s így a kiegyezés által megszerzett pozícióikban ingathatta volna meg ezeket az osztályokat. Mindezek következtében bármennyire kiélezett volt is a múlt század 90-es éveinek belpolitikai helyzete, Fejérváry javaslata nem tükrözte a magyar uralkodó osztályok kívánságait, s azok érdekeit sem szolgálta egyrételműen. Emiatt el kell vetni azt a feltételezést, hogy azt Magyarországon kezdeményezték az akkori belpolitikai zavarok leküzdése céljából. Legfeljebb az képzelhető el, hogy az említett belső zavarok miatt valamivel engedékenyebb fogadtatásban részesült ez a tervezet, mint amilyenre egyébként számíthatott volna. Ez az engedékenység azonban addig már nem terjedt ki, hogy valaha is a törvényhozásig juthatott volna a korlátlan kivételes hatalom itt tárgyalt tervezete, mert mint alább részletesen látni fogjuk hét évi meddő vita után ez is papirkosárba került. Összegezve az elmondottakat megállapítható tehát, hogy a kivételes hatalom problémája szoros kapcsolatban volt a belső viszonyokkal hazánkban is, de ezek a viszonyok több vonatkozásban más politikai és jogi megoldást diktáltak Bécs és ismét más megoldást a magyar uralkodó osztály számára.

Visszatérve a javaslat további sorsára, az 1895. november 14-én került a minisztertanács elé. Itt az igazságügyminiszter azt indítványozta, hogy közte és a honvédelmi miniszter között felmerült nézeteltéréseket szakelőadók bevonásával folytatott további tárgyalások útján kellene tisztázni. A minisztertanács ehhez hozzájárult és végleges állásfoglalását attól tette füg-

⁴⁸ Uo. 252—254. old.

gővé, hogy ezek a tárgyalások milyen eredményeket hoznak. S mintegy a további tárgyalások irányát kijelölendő, a minisztertanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy „saját nézete szerint is alig volna mellőzhető, hogy a szóban levő felhatalmazási törvényjavaslatban bizonyos különösen a magánviszonyokat érintő rendkívüli intézkedéseket kifejezetten elő ne soroltassanak, szükséges azonban emellett olyan általános határozatnak felvétele is, melyből a kormány minden kivételes intézkedésre nézve felhatalmazást nyerjen”, továbbá „hogy bizonyos kivételes intézkedések megtételére nézve különösen a sajtóközlések meggátlása tekintetében a kormány felhatalmazással bírjon azon időre is, midőn a mozgósítási parancs még tényleg nem adott ki, de közvetlenül fenyegető háború veszélye indokából a katonai előintézkedések foganatosítása már kezdetét vesi.”⁴⁹

A kormány idézett állásfoglalása inkább csak elodázta, mint megoldotta a felmerült problémákat. Lényegében igazat adott mindkét miniszternek, de új szempontokat a további tárgyalásokhoz ez az állásfoglalás nem nyújtott. A honvédelmi miniszter javaslatához képest mégis pozitívan értékelendő a mozgósítás előtt tehető kivételes intézkedések kissé határozottabb körülírása és igénybevételük idejének némi korlátok közé szorítása. Ugyancsak enyhített a honvédelmi miniszter javaslatán annak hangsúlyozása, hogy szükség van taxatív felsorolásra is bár az általános felhatalmazást, mint láttuk, a minisztertanács is szükségesnek tartotta. Emiatt a minisztertanács állásfoglalása önmagával került ellentmondásba és lehetőséget adott a honvédelmi miniszternek arra, hogy korábbi álláspontját védelmezze. Ez különösen a szakértői tárgyalások megkezdése után mutatkozott meg, amelyek egyébként egészen 1900-ig elhúzódtak. Ezek a tárgyalások számos új tervezetet eredményeztek, melyek között vannak ugyan jelentős és kevésbé jelentős eltérések, de abban megegyeztek, hogy az általános felhatalmazást biztosítják. Található közöttük olyan, amelyik minden részletezést mellőzve, kifejezetten csak az általános felhatalmazásról rendelkezik,⁵⁰ de a legtöbb tervezet tartalmaz taxációt is az általános felhatalmazás mellett. A taxáció terjedelme is jelentős eltéréseket mutat azonban, mert míg az egyik tervezet csak a hadiszolgáltatásokat említi meg konkrétan az általános felhatalmazáson kívül, továbbá új kihágások megállapítására hatalmazza fel a kormányt⁵¹, addig más tervezetek már konkrétan megemlítik a sajtószabadság, a levél és távirati titok, a személyes szabadság, az egyesületi jog, a szabad forgalom, a fegyver- és lőszertartás korlátozását és a katonai bíróságok hatáskörének kiterjesztését polgári személyekre is. Ez utóbb említett terveztek az eddig felsorolt felhatalmazásokon kívül lehetővé teszik a bírói illetékesség megváltoztatását a polgári bíróságok vonatkozásában is, sőt lehetőséget adnak a rögtönítélő bíráskodás bevezetésére is. Mindezekben túl rendelkeznek a hadiszolgáltatásokról, lehetővé teszik a moratorium elrendelését és új kihágások megállapítására is felhatalmazzák a kor-

⁴⁹ OL. MT. jkv. 1895: 41/7. nov. 14.

⁵⁰ OL. IM. Bt. 1906: 22. előiratok. Számozás nélkül, a magyar–horvát közös országgyűlés számára készült „általános” tervezet.

⁵¹ Uo. Számozás nélkül, a magyar–horvát közös országgyűlés számára készült „részletező” tervezet.

⁵² Uo. Számozás nélkül, a (szűkebb) magyar országgyűlés számára készült „részletező”, továbbá az IM. elnöki 1895: 4138. sz. tervezet. Ez utóbbin a következő feljegyzés olvasható: „Új szövegezés a 869/894. I. M. E. szövege alapján a minisztertanács f. 1895. évi. nov. 14-én kelt határozata alapján.”

mányt⁵². Valamennyi eddig említett tervezet lehetővé tesz bizonyos, főleg a hírközlések korlátozását szolgáló rendelkezéseket már a mozgósítás elrendelése előtt is háborús veszély esetén és mindëgyikre jellemző a garanciális rendelkezések szinte teljes hiánya. Ebből a szempontból ad újat az az eddig még nem említett igazságügyminisztériumi javaslat, amely 6. §-ában „érvénytelenség terhe alatt” országgyűlési bejelentéshez köti a kivételes intézkedéseket és kimondja, hogy „az országgyűlés bármelyik házának azokkal ellentétes határozata megszünteti” hatályukat. Ez a tervezet egyébként felhatalmazást adott az esküdt-bírószágok működésének felfüggesztésére is.⁵³

Az idevonatkozó tárgyalások, mint említettük, egészen 1900-ig elhúzódtak, amikor végül is a szakértőknek sikerült megegyezni. Azt sajnos nem sikerült megnyugtatóan megállapítani, hogy melyik az a tervezet, amelyik akkor elfogadást nyert, az azonban bizonyítható, hogy olyan tervezetét fogadták el, amely az általános felhatalmazás mellett az egyes felhatalmazások részletező felsorolását is tartalmazta. A taxációt azonban csak feltételelesen fogadták el arra az esetre, ha az igazságügyminiszter ragaszkodna ahhoz. Egyébként mindkét minisztérium szakértője azt a nézetet vallotta, hogy az általános felhatalmazás minden részletezést feleslegessé tesz.⁵⁴ Ezt az álláspontjukat érthető módon a honvédelmi miniszter is osztotta és ezt az igazságügyminiszterhez intézett azon átiratában is hangoztatta, amelyben a szakértők által elfogadott tervezetet az említett miniszterhez megküldötte. Ebben az átiratában a közös hadügyminiszterre hivatkozva Fejérváry sürgette az igazságügyminisztert, hogy nyilvánítson véleményt a javaslat elfogadása, vagy módosítása tekintetében,⁵⁵ — de válaszadásra már nem került sor. A tárgyalások ekkor általunk ismeretlen okok miatt megszakadtak és hasonló célú törekvések csak 1906-ban kezdődtek újra. Az akkor megkezdődött tárgyalások a koalíciós kormány idején ismét több törvényjavaslatot eredményeztek és bizonyos módosításokkal a koalíciós kormány egyik ilyen javaslatát fogadták el 1912-ben. Mindezek részletes ismertetése azonban tanulmányunk terjedelmét meghaladja.

*

⁵³ Uo. IM. elnöki 1899: 5113. sz. javaslat.

⁵⁴ Uo. „Másolat az 1900. évi 4481. elnöki számhoz” jelzéssel ellátott irat, amely Hanskarl Sándor tábornok hadbíró, az ügy szakelőadójának jelentését tartalmazza megbízójához, a honvédelmi miniszterhez. Jelentéséből idézzük az alábbiakat: „Ezen megbeszélések során egyetértőleg állapítottuk meg 1/ a háború esetén alkalmazható kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslat I. alatt idecsatolt előadói tervezetét... megjegyezvén, hogy úgy az igazságügyminiszter úr megbízottja, valamint magam is az I. alatti tervezet 2 és 4 §§-ait az 1 §-ban foglalt általános felhatalmazás folytán tulajdonképpen fölöslegesnek tartjuk és azokat csak azon esetre vettük fel a tervezetbe, ha a jelenlegi igazságügyminiszter úr megmaradna elődjének azon kívánsága mellett, hogy az 1 §-ban foglalt általános felhatalmazás mellett, magába a törvénybe mintegy példaképpen felvétsék a felhatalmazás bizonyos a fennálló törvényektől eltérő polgári jogokat korlátozó intézkedésekre.”

⁵⁵ Uo. A honvédelmi miniszter 1900. évi május 23-án kelt 4481/ elnöki számú átirata az igazságügyminiszterhez. Ebből kiderül, hogy Fejérváry továbbra is az általános és minden részletezést mellőző felhatalmazás híve, mert mint a szakértők véleményével kapcsolatban megjegyzi: a „törvényjavaslat-tervezet 2 és 4 §§-ait úgy mint megbízottaink, magam is fölöslegeseknek tartom.” Ezt követően sürgősen kéri az igazságügyminiszter állásfoglalását „tekintve, hogy ezen intézkedésnek a cs. és kir. közös hadügyminiszter által már évek óta égetően szükségesnek jeleztetnek és sürgettetnek”.

Mivel ez a tanulmány nem biztosíthatott elég teret az 1912: LXIII. tc. összes előzmények bemutatására, az események fonalát 1900-nál meg kellett szakítanunk, mert itt mutatnak törést az általunk vizsgált törekvések is. Eddig ugyanis azt láttuk, hogy ezek a törekvések a szabatos törvényi körülírás igényétől mindinkább eltávolodnak egészen a *teljes felhatalmazás követeléséig*. 1906-tól azonban, amikor újra napirendre kerül a probléma, ismét a pontos törvényi körülírások követelése kerül előtérbe.

Nem adhatta tanulmányunk a bemutatott jogszabálytervezetekben foglalt kivételes rendelkezések részletekbemenő és az akkori tételesjoggal való összevetésen alapuló elemzését sem, mert azok ilyen irányú feldolgozása csak intézményekre való bontásban képzelhető el, akkor pedig a fejlődés szemléltetése érdekében egészen a törvényi szabályozásig kell vinni az egyes intézményekkel kapcsolatos törekvések ismertetését. Nem foglalkozhatott ez a tanulmány azzal sem, hogy a szélesebb közvélemény, illetve Deák javaslata után az országgyűlés hogyan reagált e törekvésekre, mert az ismertetett tervezeteket és az azokat kimunkáló tárgyalások anyagát nem hozták nyilvánosságra, s egyéb utakon sem szivárogtak ki. Mindezek következtében dolgozatunk csak egy nagyobb tanulmány *részének* fogható fel, mégis úgy gondoljuk, hogy az alábbi néhány általános következtetés levonására, illetve bizonyítására *ebben a formájában is* alkalmas:

1. Kétségtelen bizonyítást nyert, hogy a kivételes hatalom bevezetésére irányuló törekvések már a kiegyezést közvetlenül követő időkből megkezdődtek Magyarországon, s így az 1912: LXIII. tc. nem valami gyors, hanem közel félévszázados törvényszerkesztési munka eredményeként jött létre.

2. Bebizonyosodott az is, hogy ezeket a törekvéseket Bécsből, a közöshadügyminisztériumból ösztönözték, a magyar kormányok pedig főként a háború kitörésének veszélyével számolva fogadták el.

3. Az egyes tervezetek szövegéből több-kevesebb biztonsággal az is megállapítható, hogy a Deák javaslatát követő időkből a magyar uralkodó osztályok nem látták szükségesnek a béke idején jelentkező „belzavarok” esetére szóló felhatalmazás megadását. Ez arra enged következtetni, hogy a törvény által megadott kivételes hatalmat az Ausztriával fennálló közjogi kapcsolatok miatt egyrészt saját helyzetükre nézve is veszélyesnek látták, másrészt a szabadságjogok átfogó törvényi szabályozásának hiánya miatt a nem háború esetén jelentkező forradalmi mozgalmak elnyomására enélkül is elég erősnek érezték magukat.

Befejezésül azt kell megjegyeznünk, hogy bár Deák után valamennyi tervezet a háború esetére adott felhatalmazást és elfogadásuk ideje is mindig egybeesett a nemzetközi viszonyok kiegyezésével, mégsem szabad arra gondolni, hogy létrejöttünk a belső viszonyoktól független lenne. Talán szükségtelen is hangsúlyozni, hiszen az egyes tervezetek szövegéből világosan kilovasható, hogy valamennyi ismertetett tervezet a belső zavarok megelőzésére és elnyomására biztosított külön hatalmat a kormány számára, de csak akkor, ha azok külháború vagy annak veszélye esetén jelentkeznek. A magyar uralkodó osztályok tehát elsősorban háborúk idején tartottak a forradalmi mozgalmak kibontakozásától és mint a későbbi események igazolták ez a félelmük nem is volt alaptalan.

Д-р Арпад Тотх

СОБЫТИЯ ПРЕДШЕСТВОВАНИЕ С 1868 Г. ДО НАЧАЛА
НАШЕГО СТОЛЕТИЯ ПРИНЯТО В 1912 ГОДУ ЗАКОНА
О ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ ВЛАСТИ № LXIII.

(Резюме)

Идея создания закона, обеспечивающего постоянное урегулирование чрезвычайной власти, возникла уже в 1868-м году на венгерском государственном собрании. Даже во время революции и освободительной войны 1848—49 гг. имели место подобные стремления, но их нельзя ещё считать предшественниками закона № LXIII от 1912 г., так как они по целям далеко расходились с ним.

В 1868-м году Ференц Деак в одном из своих выступлений в палате депутатов предложил, впрочем безуспешно, чтобы правительство... на очередную сессию Государственного собрания предоставило подробное и исчерпывающее предложение об осадном положении, которое в будущем будет служить постоянным правилом... . Кто же время он заявил, что этот закон будет введен в действие в случае вооруженного восстания и других тяжелых внутренних беспорядков, а также в случае непосредственной опасности войны. Свою инициативу он обосновал тем, что в случае объявления осадного положения без такого закона господствовал бы произвол правительства и военных властей, что может привести к тяжелым последствиям. Так как Деак во время освободительной войны решительно высказывался против законного урегулирования осадного положения, возникает вопрос, в силу каких причин изменил он свое мнение. Нам кажется, что он частично действительно боялся того, что в случае объявления осадного положения без такого урегулирования в стороне будет господствовать произвол правительства и военных властей, ведь уроки двадцати лет, истекших с 1848-го года могли убедить его в подобных номерациях Вены, с другой стороны, он и сам мог найти нужным действеннее защитить законом дуалистическую государственную форму, обеспечивающую власть господствующего класса.

После этого, в 1878-м году, мы встречаемся с подобным начинанием, когда правительство приняло законопроект об исключительных мерах, применяемых в случае войны. Этот проект предоставил возможность пользоваться чрезвычайными полномочиями только в связи с мобилизацией в случае объявления войны, то есть, в случаях внутренних беспорядков он не наделял правительство исключительной властью. Это, вероятно, было последствием того, что в Венгрии свободы не были универсально урегулированы законом, поэтому их легко можно было ограничить и без особых на то полномочий. Кроме того могло сыграть определенную роль и то обстоятельство, что предоставление чрезвычайной власти непременно влечет за собой усиление влияния военных властей а то вследствие тогдашнего состояния публично-правовых отношений Венгрии означало бы рост влияния государя и военных кругов Венгрия, во избежание этого считалось нецелесообразным предоставить превычайную власть на случай внутренних беспорядков. Это последнее обстоятельство и могло быть причиной того, что лишь после попыток в течение 44 годов удалось достигнуть законного урегулирования чрезвычайной власти, к тому же в такое время, когда оппозиция не участвовала в работе государственного собрания.

Впрочем, остальные пункты проекта соответствовали замыслам Деака. Он точно перечислил те полномочия, которыми правительство может воспользоваться в случае войны (ограничение права на объявления, собрания и митинги на тайну переписки, на

свободу печатной, ограничение прав законодательной власти, ограничения почтового и товарного оборота, оборота гражданского транспорта, назначение королевского уполномоченного и т. д.) и определил действие закона во времени, которое согласно законопроекту прекратилось бы с момента заключения жирного договора. Из всего этого вытекало бы, что правительство, принимающее законопроект, старалось максимально обеспечить буржуазную законность даже в чрезвычайной обстановке, если оно не заявило бы повторно, что при необходимости и без уполномочения на то законодателем, то есть путем постановлений, обеспечит его вступление в силу.

Так как принятие проекта и утверждение упомянутых заявлений совершилось во время Берлинского Конгресса, который в целях ограничения завоеваний царской России на Балканах в целях ограничения был создан по инициативе руководителей Монархии, мы вынуждены прийти к выводу, что в это время требование чрезвычайной власти было вызвано возможной войной с Россией.

Следующий закон проект подобным содержанием был принят правительством в 1888-м году. Его утвердил и государь, но проект не вошел до законодательной власти, так как он отвечал не интересам военного министерства. В отличие от проекта 1878-го года, этот проект дал общее полномочие, так как говорил о том, что правительство . . . „при ответственности всех его членов, может принимать все те меры, впрочем требующие согласия законодателя, которые необходимы в интересах безопасности страны, для обеспечения успешной деятельности оборонительной силы, поддержания общего порядка и спокойствия”. . . Затем законопроекту хотя и перечислил отдельные полномочия, но эта таксация, в силу указанного полного полномочия, уже не могла бы означать серьезную гарантию. И этот проект, подобно проекту 1878-го года, вступил бы в действие после объявления мобилизации по случаю войны, против желания совместность военного министра, по которому отдельные чрезвычайные меры могли бы быть приняты и до объявления мобилизации. Сверх этого совместное военное министерство требовало и того, чтобы на территории плацдарма армии гражданской администрацией руководил командующий армией, но с этими желаниями венгерское правительство не согласовалась. Предполагается, что этими разногласиями было вызвано то, что этот проект не был рассмотрен государственным собранием. Впрочем, и в 1888-м году обострением международного положения могло быть вызвано выдвижение на первый план законного урегулирования чрезвычайной власти, ведь в этом году вновь обострились отношения на Балканах, и, вследствие этого Монархия снова столкнулась в упор с Россией.

Дело законного урегулирования чрезвычайной власти, по инициативе совместного военного министерства, в 1893-м году снова выдвинулась на первый план. Для подготовки проекта в этот раз был назначен министр обороны Фейервари Геза, который без всякой детализации предложил дать общее полномочие правительству обосновывая это тем что невозможно предвидеть все обстоятельства, могущие иметь место в случае войны вследствие чего не представляется возможным подготовить такой уполномочивающий закон, который удовлетворял бы всем требованиям. Он изложил, что для предупреждения возможного злоупотребления властью со стороны правительственной министерская ответственность дает достаточную гарантию и при всеобщем уполномочии. Позицию министра обороны поддерживал и совместный военный министр, но министр юстиции с ней не согласился, так как по его мнению такое уполномочие делает невозможным конституционный контроль. Дело обсуждалось Советом Министров, который решил, что общее полномочие необходимо но при этом обязательно и таксативное перечисление отдельных полномочий, особенно в отношении частно-правовых отношений. Совет министров обратился с просьбой к двум министерствам разрешить между собой разногласия путем дальнейших совещаний с участием экспертов. После этого эксперты заняли такую позицию что предоставление общего полномочия делает излишней всякую детализацию, но так как эксперты были связаны мнением совета министров, они разработали два проекта. В одном, наряду с общим полномочием можно найти и подробное перечисление, тогда как в другом проекте, в соответствии с мнением министра обороны, дается полное полномочие правительству без всякой детализации.

В случае принятия проект Фейервари мог бы быть источником серьезных опасностей, ввиду том, что введение в действие полномочия, содержащегося в этом проекте, являлось бы правом правительства без особого согласия на то государственного собрания, практически оно дало бы возможность правительству, почти по усмотрению присвоить всю компетенцию государственного собрания. А так как назначение правительства зависело от государя, общее уполномочие сделало бы власть государя неограниченной. К счастью и этот проект не стал законом, потому что совещанию по этому вопросу — след

ствие неизвестных нам причин — в 1900-м году прервались и были возобновлены лишь в 1906-м году. Эти совещания во время коалиционного правительства имели своим результатом новые проекты с подобным содержанием. Один из них был принят в 1912-м году с некоторыми изменениями внесенными правительством Лукача, и представлен на утверждение государственного собрания. Однако вследствие ограниченного объема настоящей работы нами уже не рассматриваются попытки, возобновившиеся в 1906-м году.

DR. ÁRPÁD TÓTH

VORGESCHICHTE DES ZUSTANDEKOMMENS DES GESETZARTIKELS LXIII. V. J. 1912 ÜBER DIE AUSAHMSGEWALT DER REGIERUNG, VON 1868 BIS ZUR JAHRHUNDERTWENDE.

(Zusammenfassung)

Der Gedanke der Schaffung eines Gesetzes über die ständige Regelung der Ausnahmsgewalt tauchte im ungarischen Parlament bereits im Jahre 1868 auf. Solche Bestrebungen sehen wir sogar zur Zeit der Revolution und des Freiheitskampfes von 1848—49, dochekann man diese nicht zur Vorgeschichte des Gesetzartikels LXIII. v. J. 1912 zählen da sie von diesem in ihren Zielsetzungen weit ab weichen.

In einer seiner Reden 1868 im Abgeordnetenhaus gab Deák — übrigens ohne Erfolg — die Anregung die Regierung solle „für die nächste Tagung des Parlaments einem eingehenden und ausführlichen Gesetzentwurf über den Belagerungszustand einreichen, der in zukunfft als dauernde Regel dienen werde.“ Er führte dabei aus, dass dieses Gesetz bei bewaffneten Aufständen und anderen schweren inneren Unruhen sowie bei unmittelbarer Kreisgefahr in Wirkung treten solle. Diese Initiative begründete er damit, dass bei einem Belagerungszustand, der mangels eines solchen Gesetzes von der Regierung verordnet würde, die Willkür der Regierung und der Militärbehörden die Oberhand gewönne, was zu schwerwiegenden Folgen führen könnte. Da Deák zur Zeit des Freiheitskampfes noch ausdrücklich gegen eine gesetzliche Regelung des Belagerungszustandes war, stellt sich die Frage, was ihn zu diesem Umschwung seiner Auffassung veranlasst hatte. Es ist anzunehmen, dass er teils tatsächlich befürchtete, dass ein Belagerungszustand mangels einer solchen Regelung zu einer willkür der Regierung und der Militärbehörden führen könnte, da ihn die Erfahrungen der seit 1848 vergangenen 20 Jahre von derartigen Neigungen Wiens überzeugt hatten andererseits hielt er es wohl selbst auch für erforderlich, die dualistische Staatsform und mit ihr die Macht der herrschenden Klassen unter wirksameren gesetzlichen Schutz zu stellen.

In der Folgezeit begegnet man einer ähnlichen Initiative im Jahre 1878, als die Regierung einen Gesetzentwurf über Ausnahmenassnahmen im Kriegsfall annahm. Dieser Entwurf ermöglichte das Inkrafttreten der vorgesehenen Ermöchtigungen nur bei Verfügung einer Mobilisierung im Kriegsfall, die Regierung hätte also bei inneren Unruhen keine ausserordentliche Ermächtigung erhalten. Höchst wahrscheinlich geschah dies darum, weil in Ungarn die Freiheitsrechte gesetzlich nicht umfassend geregelt waren und daher ihre Einschränkung auch ohne besondere Ermächtigung leicht möglich war. Ausserdem dürfte noch der Umstand mitgewirkt haben, dass man die Bewilligung einer Regierungsvollmacht im Falle innerer Unruhen für unzweckmässig hielt, weil die Gewährung von ausserordentlichen Machtbefugnissen notwendigerweise mit einem Machtzuwachs der Militärbehörden verbunden ist, was unter den damaligen staatsrechtlichen Verhältnissen Ungarns einen gesteigerten Einfluss des Herrschers und der Wiener Militärkreise bedeutet hätte. Um dies zu vermeiden, wurde die Erteilung der ausserordentlichen Bevollmächtigung im Falle innerer Unruhen nicht für zweckmässig gehalten.

Dieser Umstand dürfte es verursacht haben, dass die rechtliche Regelung der Ausnahmsgewalt erst nach Versuchen von 44 Jahren gelang ist, und auch da zu einem Zeitpunkt, als sich die Opposition an der Arbeit des Parlaments nicht beteiligte.

Im übrigen entsprach der Entwurf den Vorstellungen Deáks. Alle Ermöchtigungen deren sich die Regierung im Kriegsfall bedienen konnte, waren genau aufge-

zählt (Einschränkung der Vereins — und Versammlungsfreiheit, des Briefgeheimnisses, der Pressefreiheit und der Rechte der Munizipien, Einschränkung des Post-, Personen- und Warenverkehrs, Entsendung königlicher Kommissare usw.) und auch die zeitliche Wirkungskraft des Gesetzes wurde festgesetzt, in dem diese bei Friedensschluss erlöschen sollte. Daraus könnte man folgern, dass die Regierung, die den Gesetzentwurf annahm, bestrebt war die bürgerliche Rechtmässigkeit sogar für Ausnahmefälle im höchsten Grade zu sichern, wenn sie nicht wiederholt erklärt hätte, dass sie im Notfall auch ohne Vollmacht zur Gesetzgebung, d. h. auf dem Verordnungswege für das Inkrafttreten des oben genannten Gesetzen sorgen werde.

Da die Annahme des Entwurfs und die genannten Erklärungen in die Zeit des Berliner Kongresses fallen, der auf Initiative der Leiter der Monarchie zwecks Einschränkung des Balkan Eroberungen des zaristischen Russlands sammentrat, müssen wir daran denken, dass die Bitte der Regierung um die Ausnahme-gewalt durch die Möglichkeit eines Krieges gegen Russland verursacht war.

Der nächste ähnliche Entwurf wurde von der ungarischen Regierung im Jahre 1888 angenommen. Dieser wurde auch vom König vorsanktioniert, doch kam er nicht vor die Gesetzgebung, da er den Ansprüchen des gemeinsamen Kriegsministeriums nicht genügte. Abweichend vom Entwurf des Jahres 1878 erteilte dieser eine allgemeine Ermächtigung, in dem er besagte, dass die Regierung „bei Verantwortlichkeit aller Mitglieder jede Massnahme durchführen solle die sonst die Zustimmung der Gesetzgebung erfordert, falls sie im Interesse der Sicherheit des Staates, zur Sicherung der erfolgreichen Tätigkeit der Wehrmacht und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Ruhe erforderlich ist.“ Nachfolgend wurden zwar die einzelnen Ermöchtigungen auch detailliert aufgezählt, doch hätte diese Taxation infolge der erwähnten allgemeinen Ermöchtigung keine ernstliche Garantie mehr bedeutet. Ähnlich wie 1878 wäre auch dieser Entwurf erst nach Verordnung der Mobilisierung im Kriegsfall in Kraft getreten, dagegen forderte der gemeinsame Kriegsminister, einzelne Ausnahmemaassnahmen schon vor Anordnung der Mobilisierung einführen zu können. Darüber hinaus forderte das gemeinsame Kriegsministerium, im Aufmarschgebiet der Armee die Zivilverwaltung dem Armeekommandanten zu unterstellen. Mit diesen Forderungen war die ungarische Regierung nicht einverstanden. Es ist anzunehmen, dass dieser Entwurf infolge dieser Meinungsverschiedenheiten nicht vor das Parlament gebracht wurde. Übrigens dürfte es auch 1888 die Verschärfung der internationalen Lage gewesen ein, die eine gesetzliche Regelung der Ausnahmegewalt der Regierung in den Vordergrund rüchte, da sich in diesem Jahr die Verhältnisse auf dem Balkan verschlimmerten und die Monarchie daher wiederum mit Russland in Gegensätze geriet.

Die Sache der gesetzlichen Regelung der Ausnahmegewalt kam auf Anregung des gemeinsamen Kriegsministeriums 1893. wieder in den Vordergrund. Mit der Vorbereitung des Entwurfes wurde damals der ungarische Landwehrminister Géza Fejérváry betraut, der eine allgemeine Ermöchtigung ohne jegliche Detailierung vorschlug, hauptsächlich mit der Begründung, dass man nicht alle im Verlauf eines Krieges möglichen Situationen voraussehen könne und es unmöglich sei ein Gesetz über die Regierungsvollmacht vorzubereiten, das allen Ansprüchen genüge. Seiner Meinung nach genügte die ministerielle Verantwortlichkeit auch im Fall einer allgemeinen Ermöchtigung volauf, im etwaige Missbräuche der Regierung zu verhindern. Den Standpunkt des Landwehrministers unterstützte auch der gemeinsame Kriegsminister, nicht aber der Justizminister da seiner Ansicht nach durch eine solche Ermöchtigung die konstitutionelle Kontrolle vereitelt würde. Die Frage kam vor den Ministerrat, der entschied, dass die Erteilung der allgemeinen Ermöchtigung, nötig sei, dass man aber gleichzeitig auch die einzelnen Ermöchtigungen detailliert führen aufmüsse, besonders hinsichtlich der zivilrechtlichen Verhältnisse. Der Ministerrat forderte die beiden Ministerien auf, die Meinungsverschiedenheiten in weiteren Verhandlungen unter Einbeziehung von Sachverständigen zu klären. In der Folge nahmen die Sachverständigen den Standpunktein, dass eine allgemeine Ermöchtigung jede Detailierung erübrige, doch verfertigten sie da sie durch die Stellungnahme des Ministerrates gebunden waren, zwei Entwürfe. Der eine enthielt neben der allgemeinen Ermöchtigung auch eine ausführliche Detailierung, während der andere Entwurf, der Auffassung des Landwehrministers entsprechend der Regierung die Ermöchtigung ohne jegliche Detailierung erteilte.

Der Vorschlag Fejérvárys hätte, wenn er durchgedrungen wäre zur Quelle ernster Gefahren werden können. Da das Inkrafttreten der im Entwurf vorgesehenen Ermächtigung von der Regierung abhing ohne einer besonderen Zustimmung des Parlaments zu bedürfen, hätte die Regierung praktisch die Möglichkeit gehabt, sich die ganze Kompetenz des Parlaments fast nach. Da die Ernennung der Regierung wiederum vom König abhing, hätte die allgemeine Ermächtigung zu einer absoluten königlichen Gewalt geführt. Glücklicherweise wurde auch aus diesem Entwurf kein Gesetz, denn die Verhandlungen darüber wurden im Jahre 1900. aus unbekanntem Gründen abgebrochen und erst 1906. wieder aufgenommen. Zur Zeit der Koalitionsregierung brachten diese Verhandlungen aufs neue mehrere ähnliche Entwürfe hervor. Einen von diesen nahm die Regierung Lukács mit einigen Modifikationen im Jahre 1912. an und unterbreitete ihn dem Parlament. Auf die 1906. wieder aufgenommenen Versuche können wir aber wegen Raummangel nicht mehr eingehen.