

## **Kelemen Roland**

***A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.)***

*„...ha a ministerium kénytelen a maga eljárásának eszközeit a törvényből, s ennek korlátai közt, nem pedig a haza veszélyéből meríteni, a hazát meg nem mentheti.”*

*Kossuth Lajos*

Az államokat veszélyeztető vészidőszakokban, ahogy a fenti idézetben Kossuth Lajos is fogalmaz szükséges, hogy a békeidős keretektől eltérő felhatalmazásokkal rendelkező szervezet, szerveket hozzanak létre vagy magát a regnáló kormányzatot hatalmazzák fel olyan jogosítványokkal, amelyek révén a felhatalmazott képes lehet az államot visszavezetni a békeidős állapotba.

A magyar jogtörténetben számos olyan szervezet találunk, amely valamiféle módon kapcsolódik ilyen típusú kivételes állapotokhoz. Ilyen volt az első alkotmányos időszakban létrejövő Honvédelmi Bizottmány, az első világháború idején maga a kormány és annak berkeiben létrejövő koordináló szerv a Hadfelügyeleti Bizottság, az első ágazati honvédelmi törvény által felállított Legfelső Honvédelmi Tanács és a jelenleg hatályos Alaptörvény szerinti Honvédelmi Tanács.

Kérdés, hogy ezen intézmények egy szerves fejlődés eredményeként követik-e egymást, vagy csak a különleges jogrendi időszakokhoz köthető (ha egyáltalán mindegyik ahhoz

köthető módon jelent meg a jogtörténeti fejlődésünk során) elnevezésbeli hasonlóságokról van szó?

Jelen tanulmány célja, hogy a magyar jogtörténetben megjelenő egyes vészidőszakokhoz köthető fentebb megnevezett szerveket sorba vegye, azok hatáskörét, jellegzetességeit bemutatva választ adjon a címben is megfogalmazott kérdésre, vagyis megállapítsa azt, hogy az Alaptörvényben szabályozott, rendkívüli állapot idején jogosított Honvédelmi Tanácsa egy sui generis saját képi szerv, vagy egy hosszabb, a történelmi folyamatokba és a jogfejlődésünkbe beágyazott folyamat eredményeként létrejövő intézmény.

## **1. A Honvédelmi Bizottmány – mint „kormányt pótló” országgyűlési bizottság**

A Honvédelmi Bizottmány jogállásának, hatáskörének áttekintését megelőzően, ahhoz, hogy azt ténylegesen el tudjuk helyezni az államszervezetben és a politikai döntéshozatal terepében szükségesnek tartom röviden áttekinteni a megalakulását megelőző hónapok eseményeit is.

Jellasics horvát bán 1848. április 19-én kimondta Horvátország elszakadását a Magyar Királyságtól és kijelentette, hogy ezt fegyverrel is megvédi, emellett rögzítette hűségét a Habsburg-dinasztiához. „A délvidéken lakó szerbek hasonlókép nagy zajjal mondták ki, hogy sorsukat el akarják választani a magyarokétól, az országból egy jó darab részt... kihasítottak magoknak »Vajdaság« név alatt s ősi módra vajdát és pátriárkát választottak.”<sup>1</sup> A szászok tiltakoztak az

---

<sup>1</sup> SZEREMLEI Samu: *A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékul Magyarország ujabbkori történetéhez*, Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd, 1867, 8-9. o.

unió ellen és nem ismerték el a magyar kormány fennhatóságát, emellett megtagadták az újoncállítást és folyamatosan lázították a románokat a többségi magyarsággal szemben.<sup>2</sup>

Ezen események hatására az Országgyűlés július 29-én felhívta a minisztériumot (a kormányt), hogy készítse törvényjavaslatot ostromállapot témakörében, ugyanis, ahogy az egyik képviselő hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés >>midőn az alvidékről érkező hírek minden hazafi keblében aggodalmat keltenek; midőn a pártütő bánt, Jellachichot, Bécsben fáklyás zenével tisztelik meg: akkor a lázadás és különösen a reactionális mozgás elnyomására az egész országban ki akarja a martiális törvényt hirdettetni és alkalmazását a minisztériumra bízni<<<sup>3</sup>. Ennek megfelelően – és rendkívüli gyorsasággal – július 31-én Deák Ferenc a ház elé terjesztette a Vésztörvény lázadás esetére elnevezésű törvényjavaslatát, amely két fejezetben tárgyalta a vészhatalom felhatalmazásokat, az első nagyobb fejezet az ostromállapotról szólt, míg a második az ostromállapotban rögtönítélő bíróságokról.

Látható módon azonban a kormány nem kívánt ilyen széles körű felhatalmazást, Deák úgy fogalmazott a törvény előterjesztése során, hogy >>én nehéz szívvel teszem e lépést, mert az ilyen törvény dictatori hatalmat ad, ez pedig alkotmányos országban kényes hatalom..., újra figyelmeztetem a házat, hogy mi nem kértük e nagy hatalmat.<<<sup>4</sup> A tervezetből így nem született törvény, a kormány – főként Deák és Szemere – szívesebben vette volna, ha az ostromállapot és a

---

<sup>2</sup> SZEREMLEI: i. m. 7-11. o.

<sup>3</sup> TÓTH Árpád: *A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig*, Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus XXIX., Fasciculus 5, 1982, 9. o.

<sup>4</sup> TÓTH: i. m. 12. o.

statárium gyakorlásának terheit a hadsereg viseli, azonban így sem magának sem annak nem jutott törvény által szentesített felhatalmazás. „Bármint volt is azonban, az mindenesetre tény, hogy a javaslat plénumbeli tárgyalása ekkor még elmaradt, és csak jóval később, Debrecenben került az annak II. fejezetében szabályozott vészbíróságok problémája újra a törvényhozás elé.”<sup>5</sup> A Honvédelmi Bizottmány által előterjesztett ún. véstörvényt 1849. február 13-án fogadta el a képviselőház.

A vészydőszakok kezelésére felhatalmazás nélküli minisztérium 1848 augusztusának végén megpróbálta elsimítani a magyar és az osztrák kormány közötti nézeteltéréseket, azonban az osztrák kamarilla válasza Jellasicsnak a horvát báni méltóságba történő provokatív visszahelyezése volt. A magyar kabinet jelentős része ennek hatására a lemondás mellett döntött, amit szeptember 11-én Batthyány Lajos miniszterelnök is követve bejelentette lemondását. Batthyány azonban továbbra is reménykedett annak lehetőségében, hogy sikerül kiépíteni az alkotmányos monarchia intézményeit és ebben partner lesz a Habsburg dinasztia is. István nádor bizalmával kitüntetve ismét megkezdhette a kormányalakítását.

Kossuth vele szemben ekkor már azon gondolkodott, hogy miként lehet megmenteni az áprilisi törvények vívmányait és az ország önállóságát. Szeptember 4-i képviselőházi beszédében világosan kifejtette nézeteit és egyértelművé tette, hogy „vagy végének kell szakadni tüstént ezen állapotnak, vagy pedig a nemzet kénytelen lesz ideiglenesen olly végrehajtó hatalomról gondoskodni, amelly végrehajtó hatalom ne legyen kénytelen a maga eljárásának eszközeit a törvényből, hanem a haza veszélyéből meríteni. A

---

<sup>5</sup> TÓTH: i. m. 12. o.

ministerium, a melly így meg van kötve, mint ez, nem mentheti meg a hazát.”<sup>6</sup>

Ennek megfelelően Kossuth szeptember 15-én javaslatot tett egyfajta olyan bizottság felállítására, amely közvetítő funkciót lát el hadügyi kérdésekben a miniszterelnök és a törvényhozás között, amely ellen a kormányfő tiltakozását fejezte ki. Eredményeként a képviselőház elhalasztotta a tábori biztosok kiküldését, a hattagú választmány összetételének meghatározását pedig elnapolta.<sup>7</sup> A bizottmány tagjait szeptember 21-én választották meg, tagjai voltak Kossuth Lajos, Nyáry Pál, Madarász László, Pálffy János, Patay József és Zsembery Imre. Másnap Kossuth kezdeményezte, hogy az egyedül maradt miniszterelnök mellé a ház küldjön egy „comitét”, amely segíti annak munkáját. „Az alig leplezetten a Honvédelmi Bizottmányt a miniszterelnök mellé delegálni kívánó szándék ismét csak meghiúsult. Ekkor még nem érkezett el az idő a Honvédelmi Bizottmány és a végrehajtó hatalom összekapcsolására.”<sup>8</sup> A felsőház szeptember 25-én követve a képviselőház példáját szintén létrehozott egy bizottságot 3 taggal (Perényi Zsigmond, Pázmándy Dénes, Eszterházy Mihály) és megegyező feladatokkal.

---

<sup>6</sup> Budapest, 1848 szeptember 15. Kossuth a képviselőházban felveti a Honvédelmi Bizottmány létesítésének gondolatát, In. BARTA István (szerk.): Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet, Kossuth Lajos 1848/49-ben – III. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén, Budapest, Akadémia Kiadó, 1957 (Arcanum Kézíkönyvtár).

<sup>7</sup> MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom” (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány), In. MEZEY Barna, VÖRÖS Imre (szerk.): *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténetesek 1848-ról*, Budapest, Logod Bt., 2001, 220-221. o.

<sup>8</sup> MEZEY: i. m. 221. o.

Kossuth reálisan látta, hogy „olyan szervezet kellett teremtenie, amely a kormányt kezébe tudja venni, ha az uralkodó és a nemzet között szakításra kerül a sor. Ezt a szervezet sikerült is még Batthyány kudarca előtt életrehívnia, úgyhogy amikor a megbízott miniszterelnök véglegesen lemondott, a kormány fennakadás, sőt zökkenő nélkül ment át az új kezekbe.”<sup>9</sup>

Szeptember 25-én ugyanis az uralkodó nyílt parancsban érvénytelenítette Batthyány miniszterelnöki megbízatását és kinevezte Lamberg Ferenc altábornagyot, pozsonyi dandárparancsnokot Magyarország teljhatalmú királyi biztosává, Vay Miklósnak pedig felajánlotta a miniszterelnöki pozíciót, amit ő visszautasított.<sup>10</sup> Szeptember 26-án pedig Mailáth Györgyöt helytartónak nevezte ki. Mindkettő érvényességéhez szükség lett volna a miniszterelnök ellenjegyzésére.

Ezekre válaszul Kossuth kérésére szeptember 27-én éjjel – Batthyány távollétében – a házelnök rendkívüli képviselőházi gyűlést hívott össze, ahol határozatban kimondták, hogy az uralkodói eljárás alkotmányellenes volt, hiszen nélkülözte a miniszteri ellenjegyzést. Kossuth meggyőzte a házat, hogy a határozat végrehajtásával Batthyány távollétében a Honvédelmi Bizottmányt bízta meg. „Ezzel a megbízatással a honvédelmi bizottmány — egyelőre még a felsőházi tagok nélkül — tájékozódó és tájékoztató szervből végrehajtó hatalmat gyakorló orgánummá alakult át.”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> EMBER Győző: Honvédelmi Bizottmány, In. *Századok*, 1948/1-4. szám, 151. o.

<sup>10</sup> URBÁN Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége, In. *Századok*, 2002/4. szám, 742. o.

<sup>11</sup> EMBER: i. m. 155. o.

Másnap (szeptember 28-án) a képviselőház határozatban mondta ki, hogy „választmánynak 3 jelenlevő tagjait a ház addig megbízza a rendnek és csendnek fenntartására, és minden olly intézkedéseknek sikeres megtételére, melyeket jelenleg az ország állapota megkíván.”<sup>12</sup> E felhatalmazás egyfelől felfogható teljhatalomnak, hiszen a felhatalmazás korlátozását csak az elvi szükségesség jelentette, emellett pedig 3 tag jelenléte is elegendővé vált a döntések meghozatalához. Ezen határozat eredménye, hogy „kormányvá vált a Bizottmány.”<sup>13</sup>

Szeptember 29-én a képviselőház határozatban utasította az államtitkárokat, hogy csatlakozzanak a Bizottmányhoz. „Ez azt jelentette, hogy az államtitkárok, akik a miniszterek lemondása óta a szakminisztériumokat ténylegesen vezették, tagjai lettek a honvédelmi bizottmánynak. Másrészt pedig azt eredményezte, hogy a Honvédelmi Bizottmány az államtitkárokon keresztül közvetlen kapcsolatba került a minisztériumokkal, befolyást gyakorolhatott rájuk.”<sup>14</sup> Emellett ezen a napon megkapta a két fővárosra kiterjedő rendelet kiadásának a jogát, amelyet október 1-jén országos hatáskörben gyakorolhatott tovább mind polgári, mind katonai hatóságokra kötelező módon. Október 3-én pedig tagság tekintetében érte el a végleges létszámát, hiszen a felsőházi tagok is kiegészültek 2 új taggal Jósika Miklóssal és Somsich Pongráccal. Utóbbi nem vállalta a feladatot, így a Honvédelmi Bizottmány 12 fő taggal és az államtitkárokkal folytatta tevékenységét.

---

<sup>12</sup> Budapest, 1848 szeptember 28. A képviselőház a miniszterelnök távollétének idejére kiterjeszti a Honvédelmi Bizottmány hatáskörét, In: Kossuth Lajos összes munkái XIII. kötet.

<sup>13</sup> MEZEY: i. m. 222. o.

<sup>14</sup> EMBER: i. m. 156-157. o.

Hatáskörének végső kiterjesztésére október 8-án került sor, amikor a képviselőház határozatában kimondta, „hogy miután ministerium nincs, a jelen körülmények között a nemzet kormányzat nélkül nem lehet, a honvédelmi bizottmány pedig azon szük körben, melly eddig számára ki van jelölve, sikeresen nem működhetik, az ország minden kormányzata ideiglenesen a honvédelmi bizottmányra úgy ruháztassék, miszerint az ügyek vezetésében nagyobb egyszerűség és bizonyos egység legyen, a bizottmány elrendelése pedig olly formán történjék, hogy a kormányzó bizottmány kinek kinek a végrehajtás körébeni teendőit maga jelölje ki.”<sup>15</sup>

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

„Ez a határozat azt jelentette, hogy a minisztérium örökébe a bizottmány lépett, ugyanolyan hatáskörrel, mint amilyennel a minisztérium rendelkezett, de jóval nagyobb önállósággal és így hatalommal, mert míg a minisztérium az országgyűlésen kívül a királytól és helytartójától is függött, addig a bizottmány csak az országgyűlésnek tartozott felelősséggel. Ez a felelősség csak formaszerinti volt, a gyakorlatban a ház a bizottmány intézkedéseit csak tudomásulvette és helyeselte.”<sup>16</sup>

A minisztériumokat az államtitkárok révén becsatornázták tehát a Bizottmányba, hatáskörük közül az országos fontosságú ügyeket mind a Bizottmány elé kellett terjeszteni, így nyilvánvalóan az apparátus egy részét is át

---

<sup>15</sup> Budapest, 1848 október 8. Kossuth felszólalásai a képviselőházban az Országos Honvédelmi Bizottmány hatáskörének kibővítése körüli vitában, In. Kossuth Lajos összes munkái XIII. kötet.

<sup>16</sup> EMBER: i. m. 158. o.



kellett helyezni a miniszterelnöki irodából lett honvédelmi bizottmányi irodába. A testületi, kollegiális jellegű ügyvitel azonban a gyakorlatban lassú és körülményes volt ezért Kossuth novemberben átszervezte a struktúrát és élt a tagok teendőinek meghatározásával, így egy-egy bizottmányi taghoz meghatározott feladatot rendelt (például Szemere Bertalan igazságszolgáltatással kapcsolatos ügyek). Újra szervezte a munkarendet is, a Bizottmányt mentesítette az adminisztratív jellegű ügyek intézésétől, azokat a szakminisztériumoknak kellett ellátni, amelyek irányítását a Bizottmány egy-egy tagja látta el, viszont ezzel megszűnt a korábbi kettősség, így az állomány visszakерült eredeti helyére.

A Bizottmány az átszervezésekkel hasonlóbb lett a kormányhoz, eltérés, hogy nem volt önálló miniszteri felelősség, tagok függték az elnöktől, aki minden beadványról maga vagy az elnöki iroda vezetője Stuller Ferenc által megállapította, hogy elnöki ügye-e vagy sem az adott ügydarab, így a politikailag kényes ügyeket Kossuth magánál tartott. „Voltaképpen Kossuth maga kormányozta az országot a szabadságharc kezdetétől egészen annak végéig”<sup>17</sup> „<sup>18</sup>

Fontos rögzíteni, hogy a Honvédelmi Bizottmány nem, mint kormányhatóság alakult meg, hanem mint a törvényhozás egy bizottsága. Egyfelől kézenfekvő volt, hogy a végrehajtói tevékenység ellátására és az államfői teendők helyettesítésére a törvényhozás maga választ egy személyt vagy bizottságot, azonban a felhatalmazás parttalansága vagy kötetlensége okán a Honvédelmi Bizottmány „így közelebb állott az ország ügyeinek a forradalmi diktatúra szabályai szerint történő vezetéséhez, mint a miniszteriális kormányzati formához... Nem arról van tehát, szó hogy a bizottmány ne lett

---

<sup>17</sup> Április 14-től a végrehajtó hatalmat mint kormányzó elnök gyakorolta.

<sup>18</sup> EMBER: i. m 165. o.

volna felelős annak a parlamentnek, mely őt kebeléből kiküldte. Felelőssége azonban nem parlamentáris kormányzati felelősség, hanem a Ház saját bizottságának megbízatásáért való felelőssége. Ez a felelősség pedig nem határvonalat vont a kormányzati és törvényhozói tevékenység közé,... hanem éppen a legislativa és az executiva egyfajta egységét teremtette meg.”<sup>19</sup>

Jól mutatja a felhatalmazás parttalanságát és az ebből is eredő felelőtlenséget a kormánybiztosoknak kinevezéssel és hatásköri utasításokkal való ellátása is. A kormánybiztosok között óriási eltérések adódtak, legtöbbjük illetékessége csak egy-egy törvényhatóságra terjedt ki, azonban voltak olyanok, akiknek feladatait országos illetékességgel határozták meg, ezen belül is olyan széles körben, mint például Beöthy Ödön esetében, ahol az Országgyűlés azon utasítással engedte el, hogy „...mindent, amit a körülményekhez képest a haza megmentésére szükségesnek lát, a nemzet nevében megtehesse és intézhesse..., mit a hazára nézve károsnak tart, azt elhárítsa, amit pedig jónak és szükségesnek tart, a nemzet képviselői által is reá ruházott teljhatalommal eszközölje.”<sup>20</sup> Kossuth levélben közölt személyes instrukciói során ezt még tovább bővítette azzal, hogy kijelentette: „A te hivatásod megmenti a hazát, és minden lépésed jogos, melyet ezen célra tész...”<sup>21</sup> Tovább árnyalja a képet, hogy mivel a Deák-féle ostromállapoti törvényt nem tárgyalta érdemben a plénum, magának az intézménynek nem is voltak törvényben szabályozott keretei.

Eme hatalomgyakorlási metódus sokkal inkább jellemző volt az abszolutista berendezkedésre vagy például a

---

<sup>19</sup> MEZEY: i. m. 226-227. o.

<sup>20</sup> TÓTH: i. m. 13. o.

<sup>21</sup> TÓTH: i. m. 13. o.

Kossuth által is felhívott forradalmi (jakobinus) diktatúrára<sup>22</sup>, ez természetszerű abból adódóan – ahogy ezt Farkas Ádám is megfogalmazza – „hogya az állami erőszakszervek szervesen kötődnek a mindenkori – politikai döntéseket meghozó – hatalmi konstellációkhoz, és számos történelmi változásban a leváltott rendszer gyakorlatát örökítik át, csak más előjellel az új rend parancsára,”<sup>23</sup> jól látható módon ez nemcsak az erőszak szervek sajátja, hanem a legitimációs jellegű kivételes állapotok önmagát legitimáló rezsimeinek is.

A Honvédelmi Bizottmány tehát összességében egy szinte teljhatalommal felruházott országgyűlési bizottság volt, amely a kollegialitás elve mentén szerveződött, de az elnöki hatáskörök okán valójában egyszemélyi – szinte omnipotens – vezetés alatt álló forradalmi diktatúra szabályai szerint működő intézmény volt, amely magán viselte a kivételes hatalom kezdetleges szabályozóinak valamennyi hiányosságát<sup>24</sup>.

## **2. Az első világháborús kivételes hatalom: a kormány és a kivételes intézkedések koordináló szerve a Hadfelülgyeleti Bizottság**

Az első átfogó különleges jogrendi törvényt 1912 decemberében fogadta el a magyar Országgyűlés. Hasonlóan a Deák által kodifikált ostromállapot törvényjavaslathoz –

---

<sup>22</sup> TÓTH: i. m. 13. o.

<sup>23</sup> FARKAS Ádám: Gondolatok az állam és a fegyveres erőszak történelmi összefonódásáról, In: FARKAS Ádám (szerk.): *Tévelygések jogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016, 16. o.

<sup>24</sup> Lásd például a francia forradalmi ostromállapot hiányosságait: SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban – Az állandósult kivételesség, In: *Iustum, Aequum, Salutare*, 2017/4. szám, 180-181. o.

melyből jogszabály csak statáriumra vonatkozóan lett – a kivételes hatalom végrehajtására a kormányt hatalmazta fel.

A törvény úgy fogalmazott, hogy „háboru idején, sőt ha szükséges, már a háboru fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében is, a ministerium valamennyi tagjának felelőssége mellett az ebben a törvényben meghatározott kivételes hatalmat a szükség mértékéhez képest igénybe veheti.”<sup>25</sup> A törvény a kivételes felhatalmazások széles körét tartalmazta, így a közigazgatás átalakításának lehetőségét, a büntetőjogi anyagi és eljárási normák módosítását, alapjogok hadiérdekből való korlátozhatóságát.<sup>26</sup>

Ebből kifolyólag a törvény a különleges jogrendi szabályok teljes terrénumával a kormányt ruházta fel, felelősség tekintetében meghagyta az alkotmányos/parlamentáris monarchia felelős minisztériumra vonatkozó sarkalatos törvényéből erdő miniszteri felelősséget. Tehát a kormány és tagjai a kivételes hatalom alkalmazása során minden meghozott döntésükkel elszámolni tartoztak az Országgyűlésnek.

Eme kormány szerveként jött létre az első világháború elsöestéjén 1914. július 26-án a Honvédelmi Minisztérium berkeiben a Hadfelügyeleti Bizottság (továbbiakban HFB.). A HFB-t a háború első 3 évében Karátson Lajos honvédelmi államtitkár, majd pedig Payr Vilmos honvédelmi miniszteri

---

<sup>25</sup> A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény, 1. §.

<sup>26</sup> Lásd bővebben: FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és a katonai védelmi vonatkozásai, in: FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 275-314. o.; KELEMEN Roland: *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.

tanácsos a sajtóalbizottság korábbi vezető irányította.<sup>27</sup> E szervezeti határozványa szerint feladata „a kivételes intézkedéseknek célirányos keresztül vételénél, úgymint ezen intézkedések felügyeleténél és egységes irányításánál működik közre; különben még a beérkező hadi vonatkozású adatok, hírek, közlemények stb. célszerű értékesítéséről is gondoskodik.”<sup>28</sup> Ezeken túlmenően feladata még a tanácsadás kormányzati intézkedéseknél és azok gyors és egységes keresztülvitelének elősegítése. Emellett azonban a HFB-nek „intézkedési joga (hatásköre) nincs.”<sup>29</sup>

Ennek ellenére a levéltári források azt bizonyítják, hogy a hatásköri leírásban kifejezetten megnevezett hatáskörökben, így például külföldi utazások (határvesztéggár alóli felmentés), hadifoglyokkal kapcsolatos egyes ügyekben (például azok foglalkoztatására vonatkozóan), sajtótilalmak kiadása körében saját ügykörében eljárva érdemi döntéseket hozott a kormányzat utólagos jóváhagyása nélkül is. Emellett tanácsadása több esetben arra is kiterjedt, hogy a kormányzat egy-egy rendeletét véleményezze, annak szövegét módosítsa, bár ezen esetekben ténylegesen a végső szót az érintett miniszter mondta ki.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz, kimutatás a HFB-nál és a SAB-nál beosztva lévő egyénekről.

<sup>28</sup> HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.

<sup>29</sup> HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.

<sup>30</sup> HL HFB. iratok 323-326., 416-423., 532-539., 720-732. doboz.

### 3. Legfelső Honvédelmi Tanács

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény<sup>31</sup> hozta létre, azonban, ahogy arra többen is felhívják a figyelmet<sup>32</sup> valójában a törvény már egy működő intézményt legalizált. Ez az intézmény a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács volt, amely majd 1939-től a Legfelső Honvédelmi Tanács (továbbiakban LHT.) nevet vette fel.

Eme intézményt az a felismerés hozta létre, hogy a „...jövő háborújában az egész ország hadszíntér lesz s a jövő háborújában kezdettől fogva az egész nemzetnek részt kell venni és pedig: nemre és korra való tekintettel minden ember fizikai és szellemi erejével, minden anyagi erőforrásával és eszközével, valamint minden hatalmi tényezőjével.”<sup>33</sup> Ahhoz, hogy ezen közegben egy állam sikeresen kerüljön ki egy

---

<sup>31</sup> Eme törvény jelentőségéről lásd bővebben: FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozás-fejlesztési irányairól, In. *Honvédségi Szemle*, 2018/4. szám, 20-32. o.; FARKAS Ádám: *Szemléletváltást védelmi aspektusban!* In. *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. szám; KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám, 5-46. o.

<sup>32</sup> Többek között lásd: SZENTE Zoltán: Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról, In. *Századok*, 2016/6. szám, 1389. o.; VARGYAI Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén, In. *Jogtudományi Közlöny*, 1979/11. szám, 760. o.; SZAKÁLY Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, In. *Honvédségi Szemle*, 1991/2. szám, 41. o.

<sup>33</sup> FÁBRY Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, In. *Magyar Katonai Szemle*, 1940/3. szám, 49-50. o.

háborús eseményből az kell, hogy már békeidőben kialakítsák azokat a mechanizmusokat, amelyek a humán-, az ipari gazdálkodás, valamint az állam szervezet gördülékeny és hatékony átállítását és minél teljesebb kiaknázását teszik lehetővé.<sup>34</sup>

Ezt felismerve 1928-ban, még titkos keretek között létrehozták az LHT-t. Az LHT. feladata volt, hogy „az állami élet mindazon hivatalos és nem hivatalos szerveinek működését, amelyekre egyrészt a honvédelem korszerű kiépítése, másrészt a háború korszerű és eredményes vezetése szempontjából akár közvetlenül, akár közvetve szükség van, illetve szükség lehet, egységes alapon akként előkészíteni és megszervezni, hogy az ország élet-halál harcában a nemzeti erők minden vonatkozásában a teherbírás legvégső határáig kihasználhatók legyenek. Az LHT feladatai közé tartozik továbbá mindama – az országvédelem szempontjából jelentőséggel bíró – ügyek eldöntése, amelyek alkotmányjogilag a törvényhozás által volnának ugyan elintézendők, amelyek törvényes és így nyilvános letárgyalása azonban a trianoni korlátozások miatt nem lehetséges.”<sup>35</sup> Döntéseinek végrehajtása az egyes minisztériumok feladata volt, amely szükség esetén a Minisztertanács hozzájárulása után kötelező erővel bírt. „Ennélfogva természetszerűleg

---

<sup>34</sup> A totális háborúról és védelemről lásd bővebben: FARKAS Ádám: A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig: Avagy gondolatok a kortárs biztonsági kihívásokról Carl Schmitt elméleti rendszerének alapul vételével, In. *MTA Law Working Papers*, 2015/34. szám, 1-20. o. FARKAS Ádám: *A totális kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolat kísérlete*, Budapest, Magyar Katonai Joig és Hadijogi Társaság, 2018.

<sup>35</sup> SZAKÁLY Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, In. *Honvédségi Szemle*, 1991/2. szám, 39. o.

nemcsak a trianoni kötöttségek kijátszására voltak alkalmasak, hanem a vezetés olyan intézkedéseinek elfogadtatására is, melyek az országgyűlés, illetve különböző politikai körök, csoportok ellenkezését váltották volna ki.”<sup>36</sup>

Az LHT. tagjai voltak: a miniszterelnök mint az elnöke, a külügyminiszter, a belügyminiszter, a pénzügyminiszter, a honvédelmi miniszter, eseti jelleggel azon miniszter akinek a szortimentjét érintette a tárgyalandó ügy, a hadsereg főparancsnoka, a vezérkar főnöke.<sup>37</sup>

„Az LHT hatáskörének keretein kívül esnek:

a) mindazon kérdések, amelyek az államfő legfelsőbb hadúri jogkörébe tartoznak;

b) a honvédelmi miniszter alkotmányos jogkörébe tartozó ügyek, amelyeket ő a saját hatáskörében elintézhet;

c) a háborús előkészületek köréből a vezérkar által egyes lehető hadiesetekre vonatkozó kidolgozandó konkrét előmunkálatok és

d) háború esetén a hadműveletek tervezése és végrehajtása.”<sup>38</sup>

Jól láthatóan az LHT. ebben a formában a korabeli szóhasználatnál élve az ún. országmozgósítás legfőbb szerve volt, amely a totális háborúra való felkészülést koordináló, irányító szerve, határozatait az egyes minisztériumoknak végre kellett hajtaniuk.

A fenti hatáskör szűkítésére azért volt szükség mivel, „...a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács a katonai vezetés dominanciája ellenére a katonai és politikai vezetés

---

<sup>36</sup> DOMBRÁDY Lóránd: Adalékok a magyar uralkodó osztályok katonapolitikájához (1927-1936), In. *Hadtörténelmi Közlemények*, 1977/1. szám, 13. o.

<sup>37</sup> SZAKÁLY: i. m. (1991) 40. o.

<sup>38</sup> SZAKÁLY: i. m. (1991) 40. o.



integrációját fejezte ki, s esetleg fórumként szolgálhatott volna a politikai vezetés számára olyan kérdések felvetésére, amelyekben a katonai vezetés a döntést már gyakorlatilag önmaga számára tartotta fenn. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács integrációs jellegét a konstrukció jelezte, de ez egyben kifejezte a katonai jelenlét szuperdimenzionált mértékét.”<sup>39</sup> Tovább erősítette ezt, hogy az LHT. titkára katona, vezérkari szolgálatot teljesítő törzstiszt vagy tábornok volt, akit honvédelmi miniszter bízott meg, és aki a határozatok végrehajtásával kapcsolatban funkciókat kapott.<sup>40</sup> A katonai dominanciát tovább fokozták azzal, hogy az LHT. katona tagjai 1929 elején megegyeztek abban, hogy a tanács elé terjesztendő kérdéseket előzetesen megtárgyalják és egységes álláspontot alakítanak ki, ezt fokozta Csáky Károly honvédelmi miniszter (altábornagy, majd lovassági tábornok), aki a civil tagokat – a miniszterelnök kivételével – kizárólag az LHT. ülésén szóban tájékoztatta az egyes ügyekről.

Az LHT. tehát erősen katona domináns integratív szerv volt, amely honvédelmi kérdésekben a dualista állam időszakának végére a királlyal szemben kiharcolt civil, polgári kontroll negligálását vagy legalábbis minél szűkebb körben való meglétét eredményezte.<sup>41</sup>

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, tehát csak alkotmányos keretek közé helyezte, intézményesítette az akkor már több, mint egy évtizede működő LHT.. A honvédelemről szóló törvény szerint az LHT-t „a honvédelmi

---

<sup>39</sup> VARGYAI Gyula: Adalékok a felsőbb katonai igazgatás szervezettörténetéhez a gömbösi időszakban, In: *Jogtudományi Közlöny*, 1974/6. szám, 316. o.

<sup>40</sup> VARGYAI: i. m. (1974) 316-317. o.

<sup>41</sup> Civil kontroll erősödésének kérdését lásd bővebben: FARKAS Ádám: A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867-1914), In: *Jogtörténeti Szemle*, 2014/1. szám, 44-50. o.

érdekek mind békében, mind háborúban való minél hathatósabb kielégítésének és az e végből szükséges intézkedések összhangjának biztosítása céljából”<sup>42</sup> hozták létre. Továbbá rögzítette a törvény, hogy „a Legfelső Honvédelmi Tanács által megállapított irányelvek alapulvételével minden miniszter már béke idején idejekorán megtesz minden olyan előkészítő intézkedést, amely szükséges ahhoz, hogy a vezetése alatt álló, valamint a felügyelete alá tartozó hatóságok, hivatalok, üzemek és egyéb intézmények feladataikat háború esetén és minden más, a honvédelem érdekében fokozottabb erőfeszítést igénylő rendkívüli helyzetben (a szükséghez képest csökkentett, létszámmal is) zavartalanul ellássák.”<sup>43</sup>

Összetétele annyiban változott a korábbiakhoz képest, hogy ülésein valamennyi miniszter részt vehetett szavazati joggal, elnöki feladatokat pedig fontosabb kérdésekben már a kormányzó látta el és csak egyéb esetekben a miniszterelnök.<sup>44</sup> Majd annyiban módosul még, hogy a főparancsnoki pozíció megszűnt 1940-ben.<sup>45</sup>

„Rendeltetése, mint látható, a honvédelem hathatósabb békeidejű és háborús szervezésének irányítása, vagyis a békeidejű felkészülés volt, ami kifejezetten a honvédelmi feladatok kiemelt kezelését garantálta.”<sup>46</sup> Az ügyvitelére vonatkozó szabályok azonban ennél lényegesen kiterjesztőbb hatásköri szabályokat rögzítettek. „Az LHT 1939. október 11-i

---

<sup>42</sup> A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (1) bekezdés.

<sup>43</sup> A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 4. § (1) bekezdés.

<sup>44</sup> A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (2)-(3) bekezdés.

<sup>45</sup> A m. kir. honvédség felső vezetésének átszervezése következtében szükséges rendelkezésekről szóló 1940. évi IX. törvény, 3. §.

<sup>46</sup> FARKAS Ádám: Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai, in: FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál (szerk): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 26. o.

határozata – bár csupán egy értelmezhető rezervációt engedett ki a Tanács hatásköréből, amellyel viszont lemondott a különben is autonómmá tehető katonadiplomácia kontrolljáról – így egyértelműen vált *contra legem* jellegűvé: messze túllépett az 1939 évi II. tc. rendelkezésein. Külön kérdés, hogy az LHT-t kormányként értelmezte. Erre különben a határozat egyéb megfogalmazásai is utaltak, pl. az, hogy a Tanács határozatait minisztertanácsi határozatoknak kell tekinteni. Ellentmondást tartalmazott az is, hogy a határozat a minisztertanácsot – bár eléggé elnagyolt fogalmazásban – az LHT döntéseinek megvalósítójává tette.”<sup>47</sup>

Vargyai bár úgy fogalmazott, hogy „az LHT. működése viszont arra utal, hogy az ügyviteli szabályzatban a törvény rendelkezéseivel szemben megfogalmazott hatáskörszélesítés gyakorlatot – legalábbis 1940-41-ig – nem eredményezett...”<sup>48</sup> viszont Náray Antalnak az LHT. egykori vezértitkárának visszaemlékezései is alátámasztják a kibővült hatáskörgyakorlást, hiszen például a Jugoszláviával szembeni háború indítás kérdésében is az LHT. döntött, egyébként pedig a titkár úgy fogalmazott, hogy „a Tanács üléseken szavazással hozta meg minden miniszter tagjára kötelező határozatait.”<sup>49</sup> Szintén igazolja ezt a kiterjesztett hatáskörgyakorlást Juhász Gyula a második bécsi döntésről írt tanulmányában, ahol úgy fogalmazott, hogy „a német és az olasz követtel folytatott megbeszélés után Horthynál összeült a Legfelső Honvédelmi Tanács, és jóváhagyta a kormány döntését. Mozgósítást

---

<sup>47</sup> VARGYAI Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén, In. *Jogtudományi Közöny*, 1979/11. szám, 761. o.

<sup>48</sup> VARGYAI: i. m. (1979) 761. o.

<sup>49</sup> SZAKÁLY Sándor: Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től), In. *Hadtörténelmi Közlemények*, 1985/3. szám, 696. o.

határozott el, s azt, hogy a katonai alakulatokat június 29-től fokozatosan felvonultatja a román—magyar határra.”<sup>50</sup>

Tehát magát az LHT-t sok tekintetben egy katona tagokkal kiszélesített kormánynak tekinthetjük, mindamellet is, hogy a honvédelmi törvény rögzítette, hogy a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk felelősségi rendszerét az LHT. felállítása és feladatellátása nem érinti. Lényeges kérdés ez, hiszen a honvédelmi törvényben rögzített kivételes hatalom gyakorlására a kormány volt feljogosítva, vagyis ennél fogva egyértelműen nem kapott semmilyen funkciót az abban rögzítettek végrehajtására az LHT., mindemellet viszont a legjelentősebb kérdések meghozatalára mindenképpen rálátással és ráhatással bírt. Hiszen „ebben a szervben a fentiek szerint a kormányzati felelősség mellett teljesen érvényre jut a katonai szakértelem és azáltal, hogy a tanács úgy az irányítás, mint az ellenőrzés jogával fel van ruházva, biztosítva van a végrehajtás hiánytalansága is.”<sup>51</sup>

Fentiekből adódóan az LHT. nem a kivételes hatalommal felhatalmazott szerv volt – hiszen az a honvédelmi törvény szerint maga a kormány volt –, sőt még nem is annak koordinálására létrehozott szerv (mint a Hadfelügyeleti Bizottság), hanem sokkal inkább a kormány védelmi döntéselőkészítő szerve, ha azonosítani kívánnánk a jelenkori szervezetrendszerrel, akkor – osztva Farkas Ádám gondolatait <sup>52</sup> – sokkal inkább találunk párhuzamot a mai

---

<sup>50</sup> JUHÁSZ Gyula: A második bécsi döntés, In. *Külpolitika - A Magyar Külügyi Intézet elméleti-politikai folyóirata*, 1987/5. szám, 151. o.

<sup>51</sup> BOLGÁR Emil: A honvédelmi törvény közgazdasági vonatkozásai, In. *Magyar Katonai Szemle*, 1939/4. szám, 191. o.

<sup>52</sup> FARKAS Ádám 2018. május 28-án a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán a „A honvédelmi igazgatás rendszerének sajátosságai, különös tekintettel a védelmi igazgatással való

Nemzetbiztonsági Kabinet<sup>53</sup> és az LHT. között, mintsem a rendkívüli állapot feljogosított szerve a Honvédelmi Tanács és LHT. között.

#### **4. Honvédelmi Bizottságtól a Honvédelmi Tanácson át a jogállami Honvédelmi Tanácsig**

Pár gondolat erejéig érdemes legalább vázlatosan kitekinteni a második világháború utáni időszakra és az ott létrehozott szervekre, főként azért mivel elnevezésbeli azonosságot találhatunk.

A második világháborút követően még tovább működött a Legfelső Honvédelmi Tanács, amit az is bizonyít, hogy az Ideiglenes Nemzeti Kormány rendeletben módosította annak személyi összetételét.<sup>54</sup>

Jelentősége eme szervnek azonban megszűnt és helyét a kommunista párt államszervezetbe beépülő hivatalos és félhivatalos szervei vették át. 1946-ban létrejött a Magyar Kommunista Párt Politikai Bizottságának tanácsadó testületeként a Katonai Bizottság, Farkas Mihály elnökletével.

---

kapcsolatára (2016/208/NKE-HHK)” című KÖFOP konferencián elhangzott „A történeti alapok és a kortárs biztonsági változások hatékony kezelésének találkozása a honvédelmi jog fejlesztésében” című előadásában vázolta fel a két szerv hasonlóságát.

<sup>53</sup> Nemzetbiztonsági Kabinetről lásd bővebben: FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/2. szám, 103-124. o.

<sup>54</sup> „A Tanács elnöke a miniszterelnök, tagjai a miniszterek, a honvédelmi politikai államtitkár és a honvédség főparancsnoka, illetve e parancsnok jogkörét gyakorló parancsnok.” Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 754/1945. M. E. számú rendelete az 1939. évi II. tc.-nek a Legfelső Honvédelmi Tanács szervezetéről szóló 3. §-a 2. és 3. bekezdésének módosításáról. Honvédségi Közlöny 1945/6. szám, 45-46. o.

A kommunista párt és a szociáldemokraták egyesülését követően 1948. július 6-án állították fel a rendőri-államvédelmi ügyek koordinálására a Magyar Dolgozók Pártja (MDP) Belügyi Bizottságát, Rákosi Mátyás vezetésével, azonban egyetlen ülést követően 1948. szeptember 7-én megszüntették.

A Magyar Dolgozók Pártja keretében rövid időn belül létrehozták az Államvédelmi Bizottságot, amelynek döntéselőkészítő albizottsága lett a korábbi Katonai Bizottság, amelyet szintén megszüntettek 1949 februárjában. Annak helyébe már a Honvédelmi Minisztériumon belül hozták létre az Államvédelmi Bizottságot. A pártban végbemenő tisztogatások után 1950 őszére három ember kezében összpontosult minden hatalom: Rákosi Mátyás, Farkas Mihály, és Gerő Ernő. E hármas 1950 októberében létrehozta a Trojka néven elhírhedt Honvédelmi Bizottságot.<sup>55</sup>

Hatáskörét vizsgálva megállapítható, hogy „...a pártvezetői hármas magának tartotta fenn a legfontosabb honvédelmi és államvédelmi kérdésekben való döntést: eszerint a bizottság foglalkozott a hadseregfejlesztéssel, a hadművelleti tervekkel, a mozgósítással, a hadiipar elvi kérdéseivel, az Államvédelmi Hatósággal, a hírszerzés kérdéseivel, valamint a területet érintő személyzeti ügyekkel.”<sup>56</sup>

1952 végén a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével létrehozták a Honvédelmi Tanácsot, amelynek „szervezetére, hatáskörére vonatkozó párt- és kormányhatározat nem született, így

---

<sup>55</sup> GERMUSKA Pál: A Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Bizottság Magyarországon, 1952–1980, 2011 (letöltve: 2018.05.30. [http://www.nationaler-erteidigungsrat.de/downloads/germuska\\_ht\\_hb.pdf](http://www.nationaler-erteidigungsrat.de/downloads/germuska_ht_hb.pdf)), 1-2. o.

<sup>56</sup> GERMUSKA Pál: A Honvédelmi Bizottság („Trojka”) 1950-1952. évi jegyzőkönyvei, In. *HADTÖRTÉNELMI KÖZLEMÉNYEK*, 2013/2. szám, 615. o.

helyzete, szerepe és jogállása... sem párt-, sem állami vonalon nem volt tisztázott.”<sup>57</sup> Annak jogszabályi megjelenésére egészen a korszak második honvédelmi törvényéig (1976. évi I. törvény) várni kellett.

1952 decemberi első ülésen hozott határozatból kitűnik, hogy minden a hatáskörébe tartozott, ami a honvédelemmel kapcsolatos országos jelentőségű ügy volt.<sup>58</sup> Okvách Imre emellett rögzítette, hogy „valószínűsíthető, hogy a Honvédelmi Tanács saját ügyrendjének és szervezetének szabályozásában az 1939. évi II. tc. rendelkezéseire támaszkodott. A Honvédelmi Tanács elnöke a mindenkori miniszterelnök, tagjai pedig a honvédelmi miniszter, a belügyminiszter, a honvéd vezérkar főnöke és az Elnöki Tanács által kijelölt tagok (3 fő) voltak.”<sup>59</sup>

Ezidőtáj megkezdődött az új honvédelmi törvény kodifikálása és ennek részeként a Honvédelmi Tanács szervezeti és hatásköri szabályainak lefektetése, azonban az 1955-re elkészült javaslatokból nem lett törvény.<sup>60</sup> Így a Honvédelmi Tanács szervezetének és működésének szabályait a Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottságának 1956 júniusi ülésén fogadták el. Békeidőben a Politikai Bizottságnak és a Minisztertanácsnak volt felelős, az iránymutatásuk szerint kellett végeznie tevékenységét, háború idején az MDP Központi Vezetőségének irányítása alatt egyesítette volna kezében az egész államigazgatást. Elnökét békében a Minisztertanács, háború idején a MDP KV javaslatára az Elnöki Tanács nevezte volna ki.

---

<sup>57</sup> OKVÁTH Imre: A hadsereg irányítása Magyarországon 1945-1956, In: *Hadtörténelmi Közlemények*, 1994/2. szám, 87. o.

<sup>58</sup> GERMUSKA: i. m. (2011) 2. o.

<sup>59</sup> OKVÁTH: i. m. 87. o.

<sup>60</sup> OKVÁTH: i. m. 88-98. o.

„Rendkívüli állapot (háború) esetén a HT vált volna a legfelsőbb államigazgatási szervvé. A legfontosabb döntési és ellenőrzési jogkörök a következők voltak: a) a fegyveres erők szervezete, felszerelése, hadműveleti és mozgósítási terve; b) a mozgósítás szabályozása, a minisztériumok és államigazgatási szervek mozgósítási terve; c) a hadszíntér, valamint a felvonulási terület előkészítése; d) a fegyveres testületek, valamint a honvédelmi ipar távlati és éves tervei, valamint a háború első évére vonatkozó népgazdasági terv, továbbá a hadianyag export-import keretek meghatározása.”<sup>61</sup>

Eme KV határozat alapján meg kell állapítani, hogy a magyar jogtörténetben először jelent meg a Honvédelmi Tanács képében egy békeidőtől eltérő végrehajtó hatalmi szerv különleges jogrend idejére. Az is látható, hogy eme szerv létrehozása során a Legfelső Honvédelmi Tanács előképként szolgált, így tekinthetünk annak „tovább fejlesztéseként” az ekkor működő Honvédelmi Tanácsra.

A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény nem tartalmazott rendelkezéseket a Honvédelmi Tanácsról, viszont, hogy az esetleges felhatalmazás legális lehessen a törvény a következőképpen rendelkezett: a „...meghatározott rendkívüli intézkedéseket egyes államigazgatási területekre a Minisztertanács által felhatalmazott állami szerv vezetője vagy katonai egység parancsnoka is elrendelheti.”<sup>62</sup>

Ennek megfelelően meg is történt a politikai akarat megfogalmazására és „az MSZMP Politikai Bizottsága 1961. április 25-i zárt ülésén határozott a Magyar Népköztársaság vezetésének háborús körülmények közötti biztosításáról. A belügyminiszter és az MSZMP KB Adminisztratív Osztálya

---

<sup>61</sup> GERMUSKA: i. m. (2011) 3. o.

<sup>62</sup> A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény, 123. §. (2) bekezdés.



javaslata alapján a PB úgy döntött, hogy háború esetén az ország vezetését a Honvédelmi Tanács lássa el.”<sup>63</sup>

Mivel békeidős és háborús feladatokról rendelkeztek, így 1962-ben a békeidős szervezet átnevezték Honvédelmi Bizottságra. Ekkor elfogadott ügyrendje szerint „a Minisztertanács az ország védelmével kapcsolatos közvetlen feladatait a Honvédelmi Bizottság útján látja el. A Minisztertanács a következő hatásköröket ruházta át a HB-ra: a) dönt a fegyveres erők (néphadsereg, BM karhatalom, határőrség, légoltalom), a fegyveres testületek (rendőrség, munkásőrség, büntetésvégrehajtás) és a rendészeti szervek (tűzoltóság, pénzügyőrség, vámőrség, iparőrség) fontosabb kérdéseiben; b) dönt az ország védelmével közvetlenül összefüggő gazdasági kérdésekben; c) szervezi, koordinálja és irányítja az országmozgósítási tervek kidolgozását, megszabja az ország háborúra való felkészítésének feladatait.”<sup>64</sup> A Honvédelmi Bizottságnak létrejöttek területi szervei, a megyei és fővárosi honvédelmi bizottságok.

A Honvédelmi Tanács ügyrendjét 1964-ben határozták meg. Rendkívüli állapot kihirdetését követően a Honvédelmi Bizottság Honvédelmi Tanáccsá alakult volna. „amely az ország totális irányítására lett volna hivatott rendkívüli állapot idején. Feladatai minden korábbinál komplexebbek lettek volna: >>...irányítja az ország és a társadalmi rend védelmét, – mozgósítja és felhasználja az ország lakosságát és minden erőforrását a haza és a szocialista társadalmi rend védelmére, az ellenség megsemmisítésére, a hatályos szövetségi szerződésekből folyó kötelezettségek maradéktalan teljesítésére, – biztosítja az ország lakossága élet – és anyagi javai védelmét.<< Ebben az esetben a legfelső állami irányító

---

<sup>63</sup> GERMUSKA: i. m. (2011) 4. o.

<sup>64</sup> GERMUSKA: i. m. (2011) 4. o.

szervvé vált volna, az állami, szövetkezeti és a társadalmi szervezetekkel kapcsolatban a Minisztertanács jogkörét gyakorolhatta.”<sup>65</sup>

Az 1972-es nagy alkotmányos revízió során alkotmányos szervvé vált a Honvédelmi Tanács, ugyanis az Alkotmány 31. §-a úgy rendelkezett, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre.”<sup>66</sup>

Ennek megfelelően az 1976-ban megalkotott honvédelmi törvény már rendezte a Honvédelmi Tanács kérdését is. A törvény kimondta, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély (a továbbiakban: háború) idején rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre...”<sup>67</sup> Továbbá „a Honvédelmi Tanács fő feladata háború idején a honvédelem legfelsőbb irányítása és az ország összes erőforrásainak hatékony felhasználása a haza védelmére. A Honvédelmi Tanács gyakorolja az Elnöki Tanácsnak az általa átruházott jogait és az Elnöki Tanács által megállapított körben a Minisztertanács jogait. Az Elnöki Tanács állapítja meg a Honvédelmi Tanács összetételét, választja meg elnökét, titkárát és tagjait. A Honvédelmi Tanács elnöke a fegyveres erők és fegyveres testületek főparancsnoka.”<sup>68</sup>

„A mai szemmel, a jogbiztonság szemüvegén keresztül vizsgálva, kissé elnagyoltnak tekintjük azt a szabályt, amely a fenti két időszakot azonos platformra helyezte, mindkettőre a

---

<sup>65</sup> KISS Dávid: A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése, In. *Honvédségi Szemle*, 2017/1. szám, 129. o.

<sup>66</sup> Az Alkotmányról szóló 1949. évi törvény, 31. § (1) bekezdés, 1972. április 26-tól hatályos változata.

<sup>67</sup> A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 8. § (1) bekezdés b. pont.

<sup>68</sup> A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 9. § (1)-(4) bekezdés.

háborúra vonatkozó szabályok alkalmazását tette kötelezővé. Ez azt is jelentette, hogy a rendkívüli intézkedési joggal felruházott Honvédelmi Tanács nem csupán a háború idején, hanem ennek veszélye esetén is, mi több, a belső biztonsággal összefüggő krízis esetén is megalakítható volt, a lehető legszélesebb módon kiterjesztve ezzel a rendkívüli intézkedések lehetőségét.”<sup>69</sup>

Lényegében ez a szabályozás 1989-es „bársonyos forradalomig” nem változott, akkor a jogállami átalakításoknak megfelelően kikerült a törvény szövegéből az Elnöki Tanács és a kollektív államfői testület helyett az új demokratikus állami berendezkedésnek megfelelően a köztársasági elnök gyakorolta az elrendeléssel kapcsolatos jogosítványokat, de ő is csak akkor, ha az Országgyűlés akadályoztatva lett volna. Az Alkotmány szövege kiegészült a 19/A-B-C §-kal, amelyek közül a 19/B § szabályozta a Honvédelmi Tanács szervezetét és alapvető hatásköreit.

Az Alkotmány rendelkezései a Honvédelmi Tanácsra nézve a következők voltak:

„19/A § (1) Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.

(2) A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai: az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottja, a Minisztertanács elnöke és tagjai, valamint a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke.

---

<sup>69</sup> KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám, 18-19. o.

(3) A Honvédelmi Tanács gyakorolja:

- a) az Országgyűlés által rá átruházott jogokat,
- b) a köztársasági elnök jogait,
- c) a Minisztertanács jogait.

(4) A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, ebben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetőleg törvényi rendelkezésektől eltérhet, továbbá egyéb különleges intézkedéseket hozhat, az Alkotmány alkalmazását azonban nem függesztheti fel.

(5) A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.

(6) Az Alkotmánybíróság működése rendkívüli állapot idején sem korlátozható.”<sup>70</sup>

Látható, hogy az új szabályozás lényegi funkcióját nem változtatta meg a Honvédelmi Tanácsnak, hiszen rendkívüli állapot idején továbbra is a végrehajtó hatalom legfőbb szervévé avanszált, olyan szervvé, amely jogalkotási jogosítványokkal rendelkezett. Emellett viszont felállította a különleges jogrend jogállami garanciáit, így többek között az Alkotmány alkalmazásának felfüggeszthetetlenségét, az Alkotmánybíróság jogállam óvó tevékenységének folytonosságát, deklarálta a kormány országgyűlési felelősségét. Meghatározta a Honvédelmi Tanács összetételét, ahol már a katonai szereplő – vezérkar főnök – csak tanácskozási joggal vehetett volna részt.

Az Alaptörvény hatálybalépésével a szabályozásban lényegi változás nem történt. Az Alaptörvényben külön fejezetben szerepelnek a különleges jogrendi szabályok,

---

<sup>70</sup> Az Alkotmányról szóló 1949. évi törvény, 19/B §., 1989. X. 23-tól hatályos állapot.

azonban a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó szabályok lényegében nem változtak.

A honvédelmi törvény szintjén is történtek változások. Az 1993 évi honvédelmi törvény – főként a korábbiakhoz képest – részletesen tárgyalta a Honvédelmi Tanács hatásköreit és működését. Rögzítette, hogy a Magyar Honvédség legfőbb irányítója és az ezzel kapcsolatos jogosítványokat. Ezen taxációt a 2011-ben hatályba lépett honvédelmi törvény már nem tartalmazza, ugyanis az Alaptörvény a Honvédség irányító szerveként deklarálja a Honvédelmi Tanácsot, amely a kormány jogait gyakorolja rendkívüli állapot idején. Emellett a Honvédelmi Tanács mindkét törvény szerint többek között jogosult dönteni kormányzás irányáról, szervezetéről, a közigazgatás területi szervezetéről, gyakorolhat közkegyelmet stb. Működése tekintetében a legfontosabb elv, amelyet mindkét törvény rögzít, hogy testületileg gyakorolja a jogosítványokat a Tanács, amelynek tagjait mentelmi jog illeti meg.<sup>71</sup>

## Összegzés

A tanulmány kezdő soraiban megfogalmazódott a kérdés, hogy a magyar jogtörténetben megjelenő, a kivételes állapotokban valamiféle felhatalmazással rendelkező szervek egyfajta szerves fejlődés egy-egy bázisaként követik egymást, vagy kizárólag elnevezésbeli hasonlóságról lehet szó.

A válasz a vizsgált szervek esetében az kell mondani, hogy mindig egyértelműen megfogalmazható.

---

<sup>71</sup> Lásd A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény, 249-256. § és A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 30-34. §.

Az első ilyen típusú szervünk a Honvédelmi Bizottmányt csak minimális tekintetben – kivételes állapot idején végrehajtással felruházott szerv – tekinthető a Honvédelmi Tanács archetípusának, hiszen ezen szerv valódi, akkori szóhasználat szerinti ostromállapoti törvényi felhatalmazás és felelős kormányzat hiányában, mint az első képviseleti Országgyűlés egy bizottsága jött létre. Vagyis itt azt lehet mondani, hogy a végrehajtó hatalom hiányában a törvényhozás magához vette a végrehajtás jogosítványait is és azokat saját szervéhez delegálta.

Az első világháborús HFB. funkciójában nem előképe a ma létező Honvédelmi Tanácsnak, azonban a gyakorlati tevékenysége során megjelenő koordinatív, az eseményeket egy szereplőben összefogó jellege jól mutatta azt, hogy merre kellene tovább fejleszteni a szabályozást. Hiszen a fennmaradt levéltári iratokból jól látható, hogy az első világháború során valójában eme minisztériumközi szerv volt az, ahova az érdemi információk legtöbbször befutott, így gyorsabb és hatékonyabb lehetett volna a végrehajtás, ha tényleges hatásköröket kap vagy egyenesen egy ilyen típusú szerv a felhatalmazott.

A Legfelső Honvédelmi Tanács sem a kivételes állapot idejére feljogosított szerv, lényegében feladata inkább a békeidőre datálódik, hogy a háborúba sodródás esetében az állam megfelelő módon tudjon reagálni az átalakult viszonyokra és minél teljesebben tudja kiaknázni a totális háború okán elengedhetetlenül szükségessé váló fellelhető erőforrásokat. Az LHT. ennek ellenére azonban már egy következő fejlődési fok mivel, mint láthattuk valójában aktívan közreműködött stratégiai döntések meghozatalában, de a különleges jogrendi végrehajtásba főszabályként biztosan nem működött közre. Mai szervezeti megoldások közül leginkább a Nemzetbiztonsági Kabinethez lehetne hasonlítani.

Ennek ellenére azt kell mondani, hogy a jelenlegi Honvédelmi Tanács szerves fejlődésének tényleges kezdeteként tekinthetünk erre a szervre, hiszen ezt tovább fejlesztve, tapasztalatait átültetve jön létre még az MDP keretei között a Honvédelmi Bizottság, amely jószerevével azokat a funkciókat töltötte be, mit korábban az LHT. csak 3 pártvezető kezében összpontosult hatalommal.

Az 1952-ben – két szerv, így a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével – létrejövő Honvédelmi Tanács már széles jogosítványokat kap mind békeidőre, mind pedig háború idejére. A háború utáni első honvédelmi törvény (1960. évi IV. törvény) még nem nevesíti eme szervet, azonban a felhatalmazás lehetőségét már magába foglalta. Ennek következtében 1962-ben kiszakítják a békeidős tevékenységet és erre létrehozzák a Honvédelmi Bizottságot és 1965-től annak területi szerveit. Ezen területi szervek lényegében a mai védelmi bizottságok elődei.

1964-re elkészült a háború esetére vonatkozó szabályanyag is, amely teljes végrehajtásra kiterjedő jogosítványokkal látta el a Honvédelmi Tanácsot, amely lényegében a Honvédelmi Bizottságból alakult volna át háború esetére.

Az 1972-es alkotmány revízió során alkotmányos meghatározottságú szervvé vált a Honvédelmi Tanács, melynek nagy általánosságban meghatározott funkcióját már az 1976-os honvédelmi törvény is tartalmazta.

Az 1989-es alkotmányos átalakulás gyakorlatilag eme szervet emelte jogállami keretek közé, amely átalakulást már 1993 évi honvédelmi törvény is tartalmazta. Az Alaptörvény és a 2011-ben kihirdetett új honvédelmi törvény ehhez képest lényeges változásokat nem eredményezett.

A fentiek okán kijelenthető, hogy a Legfelső Honvédelmi Tanács, sőt annak titkosan működő elődszerve az 1928-ban felállított Legfelsőbb Honvédelmi Tanács a Honvédelmi Tanács archetípusának tekinthető, amely szocializmus idején kapta meg ma is gyakorolt alapvető funkcióját – és valójában elnevezését is (bármennyire romantikus vízió azt összekötni a Honvédelmi Bizottmánnyal, valójában a totaliter rezsim szüleménye) –, rendkívüli állapot idején a végrehajtó hatalom csúcsszerveként a különleges jogrendi felhatalmazások végrehajtását. Ezen fejlődés – bár remélhetőleg nem végállomása, de jelenlegi – csúcspontjaként tekinthetünk 1989 évi alkotmányos átalakulására és a jelenleg hatályos Alaptörvény Honvédelmi Tanácsra vonatkozó rendelkezéseire.



# MŰHELY

