

VARGA BENEDEK*

A Legfelső Honvédelmi Tanács közjogi helye és tevékenysége a Horthy-korszakban**

Bevezetés

A Tanácsköztársaság bukását követően a formálódó ellenforradalmi államszervezet kialakításában elengedhetetlen szerepe volt a hadseregnek, amely 1920 elején főként a *Horthy Miklós* irányította Fővezérséggel volt összefüggésbe hozható. A katonai közigazgatás, valamint a tiszti különítmények terrorakcióinak végét az *alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről* szóló 1920. évi I. tc. jelentette, amelynek második fejezete a kormányzó jogállásáról rendelkezett. A kormányzót a Nemzetgyűlés a királyi hatalomban foglalt jogok gyakorlásával ruházta fel a törvény alapján, negatív taxációval meghatározva azokat a királyi jogokat, melyek gyakorlásából kizárta a kormányzót. A kormányzónak nem volt törvényt szentesítési joga, hanem csak törvénykiállítás (promulgatio) és törvényki hirdetési joggal (publicatio) rendelkezett. Nemességet nem adományozhat, az apostoli királyt megillető főkegyúri jogot nem gyakorolhatta, az általános kegyelmezési joga korlátozott volt.¹ Annak ellenére, hogy az 1920. évi I. tc. történelmi precedensekre hivatkozik indoklásában, az 1920. évi helyzet alkotmányjogilag példa nélkül állt a magyar alkotmánytörténetben.²³ A Horthy-korszak egyik lényegi kérdése, hogy milyen szerep jut a hadseregnek és a katonai vezetésnek az új államrendben? E problémakör jelentősége a második világháború előestéjén kulminált, amit hűen tükröznek *Teleki Pál* miniszterelnök gondolatai: „Magyarországon jelenleg két kormányzati apparátus és két kormányzat van: az egyik a törvényes, a másik a közigazga-

* Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

** Jelen tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-2 – kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

¹ CSEKEY ISTVÁN: *Magyarország alkotmánya*. Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1933. 132–133. pp.

² BÖLÖNY JÓZSEF: *Királyi hatalom és kormányzói jogkör*. Gergely R. Könyvkereskedése, Budapest, 1933. 39–40. pp.

³ Vö. 1920. évi I. tc. 13.§-ának indokolása.

tás majdnem minden ágára kiterjedő katonai kormányzat, amelynek működését a törvényes kormányzat áttekinteni és ellenőrizni nem tudja”.⁴

A korszak másik – a hadsereggel szorosan összekapcsolódó – dilemmája a trianoni békeszerződés katonai korlátozásainak kikerülésére irányuló politikai törekvés volt. A felvázolt két tendenciában közös volt, hogy ugyanazon állami szerv adott mindkettőnek jogi keretet. Kutatásom témája az 1928-ban létrehozott és 1939-ben törvényi szinten szabályozott szerv: a Legfelsőbb (1939-től Legfelső) Honvédelmi Tanács (továbbiakban LHT) lett. Elsődlegesen választ kívánok adni arra a kérdésre, hogy milyen politikai és jogi tényezők vezettek az 1928. évi létrehozásához, és voltak-e az LHT-nak intézménytörténeti előzményei?

Kutatásom másik központi kérdése, hogy az LHT hol helyezkedett el a vizsgált korszak államszervezetében, hogyan magyarázható a létrehozása alkotmányjogi szempontból? Az 1937- 42 közötti időszak a parlamentarizmus szempontjából az ún. „átalakulás időszaka”, amikor is az Országgyűlés a különféle felhatalmazások révén könnyen megkerülhetővé vált.⁵ Ezért vizsgálni kívánom az LHT hatásköri szabályozását és gyakorlati tevékenységét, hogy megválaszoljam azt a kérdést, hogy az említett szerv összefüggött-e a kivételes hatalom gyakorlásával vagy sem, esetleg részleges kapcsolat figyelhető meg az országvédelmi szerv és a háború esetére szóló felhatalmazás között. A vonatkozó 20. és 21. századi közjogi és hadtörténeti szakirodalom (főként *Kelemen Roland*, *Molnár Kálmán*, *Magyary Zoltán*, *Szakály Sándor*, *Tomcsányi Móric*, *Vargyai Gyula* művei) áttekintése mellett, elkerülhetetlennek tartottam a primer források vizsgálatát is. Fontos megemlíteni, hogy 1945 márciusában a Hadtörténelmi Levéltárból elszállított levéltári anyag, a Somogy megyei Bükfán tisztázatlan körülmények között megsemmisült és ezen iratok között voltak az LHT jegyzőkönyvei is.⁶ Ennélfogva az LHT tevékenysége és működése nehezebben rekonstruálható, viszont a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár Belügyminisztériumi Levéltárában megtalálhatóak az LHT által kiadott irányelvek, melyek lehetővé teszik annak kutatását, hogy milyen tárgykörökben foglalt állást ez a testület. Az elsődleges források áttekintése során sikerült tanulmányoznom a Honvédelmi Minisztérium Hadtörténelmi Levéltárában a M. Kir. Honvéd Vezérkar Főnökének vonatkozó iratanyagait, valamint a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárában a belügyminisztériumi iratokat, köztük az LHT irányelveit. A korszak katonai felsővezetésének átfogóbb közjogi megismerésében nagy szerepe volna a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár Államfői Hivatalok Levéltárának, azon belül is a kormányzó katonai iratainak.

⁴ Teleki Pál miniszterelnök levele Horthy Miklóshoz a vezérkari főnökkel való ellentétéről és lemondási szándékáról. In: Szinai Miklós – Szűcs László (szerk.): *Horthy Miklós titkos iratai*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1972. 239. p.

⁵ PÜSKI LEVENTE: *A Horthy-korszak parlamentje*. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2015. 466. p.

⁶ HETÉS TIBOR: *A Hadtörténelmi Múzeum negyedszázada a felszabadulás után*. In: Hetés Tibor – Makai Ágnes (szerk.): *A Hadtörténelmi Múzeum Értésítője 2*. Hadtörténelmi Múzeum, Budapest, 1987. 10. p.

I. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács intézményi előzményei

Werth Henrik későbbi vezérkari főnök 1921-ben írt, *Elmélkedés a világháborúról* c. tanulmányában kifejtette nézeteit a politikai és katonai vezetés kapcsolatáról. Véleménye szerint a központi hatalmak, köztük az Osztrák-Magyar Monarchia világháborús vereségét az okozta, hogy a katonai eredményeket a politika nem volt képes követni, a hadvezér és az államférfi nem működött együtt.⁷ Werth írásai úgy is értelmezhetők, hogy nem voltak meg azok az intézményi feltételek, melyek a polgári kormányzat és a katonai vezetés összhangját biztosították volna a háború során. Hangsúlyozni kell azonban, hogy 1914. július 26-án a M. kir. Honvédelmi Minisztérium szervezetén belül létrehozták a Hadfelügyeleti Bizottságot (továbbiakban: HFB), amelynek szervi határmánya szerint az volt a feladata, hogy a kormány által hozott kivételes intézkedéseket célirányosan megvalósítsa.⁸ A HFB szorosan kötődött az 1912. évi LXIII. tc. által szabályozott kivételes hatalomhoz. Az említett törvény felhatalmazta a kormányt, hogy háború vagy háborús veszély esetén kivételes intézkedéseket tegyen.⁹ A kivételes hatalom és a HFB kapcsolatáról elmondható, hogy a kivételes rendelkezéseket az egyes szakminisztériumok hajtották végre, a HFB csak az kivételes intézkedések végrehajtásának összhangját biztosította, illetve a végrehajtást ellenőrizte.¹⁰ A háború esetére szóló katonai intézkedések egységes irányítását bizonyította, hogy a katonai jellegű ügyekben hozzá kellett fordulni az illetékes katonai parancsnokságoknak és a polgári hatóságoknak is.¹¹ Elmondható, hogy a Hadfelügyeleti Bizottság ugyan nem volt integratív állami szerv olyan értelemben, hogy a kormány tagjai és a katonai vezetők együttműködésének színtere lett volna, de az kijelenthető, hogy a katonai és a polgári közigazgatás összekapcsolását biztosította. Ezt tükrözi *Ghillány Imre* földművelésügyi miniszter 1915. évi 24.065. eln. számú rendelete is a hadifoglyokat gazdasági munkára való igénybevételéről. A rendelet szerint, ha a magánosok a hadifoglyokat gazdasági munkára akarták igénybe venni, akkor a kérvényüket a törvényhatóság főispánjához kellett beterjeszteni, aki pedig azt a HFB-hez terjesztette fel. Ekkor a bizottság dönt arról, hogy a kérvényt elfogadja vagy sem. Abban az esetben, ha elfogadta, akkor az illetékes katonai parancsnokságnak küldte meg az intézkedést,

⁷ WERTH HENRIK: *Elmélkedés a világháborúról*. Magyar Katonai Közlöny 1921. (9) 147. p.

⁸ Hasonlóan vélekedett erről a kérdéssel Mayer Csejkovits Károly ezredes is. Lásd bővebben: MAYER CSEJKOVITS KÁROLY: *Stratégia és politika*. Magyar Katonai Közlöny 1926 (14) 683–684. pp.

⁹ KELEMEN ROLAND: *A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben?* (Honvédelmi Bizottmány – Legfelső Honvédelmi Tanács – Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege). Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2018/1. 75. p.

¹⁰ 1912. évi LXIII. tc. a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről 1. §.; PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeltjárásokra*. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2020/2. 25–26. pp.; PÉTERVÁRI MÁTÉ: *A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezés bevezetése Magyarországon*. Kelemen Roland – Farkas Ádám (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, Budapest, 2020. 149–151. pp.

¹¹ SZIJ JOLÁN – RAVASZ ISTVÁN (szerk.): *Magyarország az első világháborúban*. Petit Real, Budapest, 2000. 225–226. pp.

¹² M. KONDOR VIKTÓRIA: *Adalékok az első világháború alatti sajtó- és cenzúratörténethez*. Magyar Könyvszemle 1975/1–4. 79. p.

miszerint a hadifoglyokat adja át a kérvényező mágnás számára.¹³ E rendelet alapján érezhető, hogy a HFB összekötő kapocsként funkcionált a polgári és a katonai adminisztráció között.

Az első világháborút követően, az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk elfogadása előtt már elkezdődött az önálló M. Kir. Honvédelmi Minisztérium újjászervezése. Ennek kapcsán már 1920. február 18-án megszületett egy tervezet, amely javaslatot tett egy Honvédelmi Bizottság felállítására. A Bizottság feladata lett volna a honvédelemmel kapcsolatos legfontosabb kérdések megvitatása. A Honvédelmi Bizottságnak tagja lett volna: az államfő, a miniszterelnök, a honvédelmi miniszter, a honvédelmi államtitkár, a vezérkari főnök, a belügyminiszter, a külügyminiszter, a kereskedelmi miniszter és hat kinevezett személy, akik közül három civil és három katona lett volna.¹⁴ A kinevezett személyek paritásos jellege jól tükrözi, hogy a jogalkotó figyelt a katonai és polgári elem egyensúlyára ezen integratív szerv összetétele tekintetében, elkerülve ezzel a katonai vezetés dominanciáját. Ezen kívül a tervezet rendelkezett egy konzultatív haditanácsról is, ami a mindenkor honvédelmi miniszter tanácsadó testülete lett volna.¹⁵ Annak ellenére, hogy az 1920. évi tervezetben megjelenő Honvédelmi Bizottság ilyen formában sosem jött létre, mégis fontos intézménytörténeti előzménye az 1928-ban létrehozott LHT-nak, különös tekintettel a szervezet és hatáskör szabályozására.

A trianoni békeszerződés ratifikálását követően az osztrák–magyar területátadási tárgyalások 1920. augusztus 13-án zátonyra futottak, amikor osztrák oldalról elutasították a háromnegyed-egynegyed-es megosztási tervet. Ennek az lett a következménye, hogy fegyveres ellenállás kezdett szerveződni Nyugat-Magyarországon, amelynek irányítására létrehozták a Honvédelmi Bizottmányt, amelynek elnöke báró *Perényi Zsigmond* lett és a bizottság tagjai között ott volt a későbbi miniszterelnök, *Gömbös Gyula* is.¹⁶ A Bizottmány létrehozása sokkal inkább egy pillanatnyi válaszareakció volt az osztrák–magyar diplomácia sikertelenségére, mint egy átgondolt jogalkotás végterméke.

A fenti szervek léte bizonyítja, hogy az integratív LHT létrejötte nem volt előzmény nélküli. Az 1920. évi tervezet azt tükrözte, hogy a politikai és katonai vezetés is felismerte a korábban *Werth Henrik* tollából is idézett gondolatot, miszerint a civil kormányzat és a katonai felsővezetés együttműködésének színterét meg kell teremteni a honvédelem érdekében. A katonai vezetés kooperációjára irányuló törekvést pedig *Soós Károly* honvédelmi miniszter 1920. júliusi előterjesztése jelezte, melyben a kommunizmus elleni védekezés jegyében egy egységes katonai vezetés létrehozására tett javaslatot a kormányzónak.¹⁷

¹³ 260. 24. 065/ 1915. F. M. eln. sz. gazdasági munkákra mágnások részéről a hadifoglyoknak igénybeviteléről. In: Magyarországi Rendeleték Tára 49. Magyar Királyi Belügyminisztérium, Budapest, 1915. 852. p.

¹⁴ VARGYAI GYULA: *Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1971. 28. p.

¹⁵ Uo.

¹⁶ ROMSICS IGNÁC: *Bethlen István*. Helikon Kiadó, Budapest, 2019. 229. p.

¹⁷ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára. Államfői Hivatalok Levéltára. (Továbbiakban: MNL OL ÁHL.) A kormányzó iratai. K. 589. 2. csomó. K. tétel. Soós Károly honvédelmi miniszter előterjesztése Horthy Miklóshoz.

II. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács létrejöttének politikai előzményei

A frankhamisítási botrányt követően 1926. október 24-én gróf Bethlen István miniszterelnök benyújtotta lemondását Horthy Miklóshoz. Bethlen lemondólevelében vázolta a jövőbeli külpolitikai és katonapolitikai elképzeléseit: „A következő lépés a katonai kontroll lerázása és katonai fegyverzetünk kiépítése kell legyen, evvel párhuzamosan mind fokozottabb külpolitikai erőfeszítést kell tennünk a kisantant széttobbantására.”¹⁸ Bethlen itt utalt a trianoni békeszerződés katonai megszorításaira, melyek betartását a Szövetségi Katonai Ellenőrző Bizottság (Továbbiakban: SZKEB) felügyelte. A kül- és katonapolitikai cél valamelyest egybefonódott, ugyanis a fő cél a SZKEB ellenőrzési jogának megszüntetése volt. Nagy-Britanniának a Nemzetek Szövetségében kifejtett támogatásával sikerült elérni, hogy a Nagykövetek Tanácsa 1927. március 31-i hatállyal megszüntette a SZKEB működését, és a helyét a Nemzetek Szövetségének felügyelete vette át, ami a katonai ellenőrzési jogokat lényegében nem gyakorolta.¹⁹ Ez a külpolitikai fordulat lehetővé tette Magyarország számára a trianoni korlátozások kijátszását és egy új katonapolitikai irányvonal követését, ami gyorsan be is következett a Honvédelmi Minisztérium részéről.

Csáky Károly honvédelmi miniszter benyújtotta előterjesztését a koronatanács számára 1927 decemberében. Csáky elsőként kiemelte, hogy a SZKEB utódjaként fellépő népszövetségi ellenőrzést nem tartja jelentősnek. Utalt arra, hogy a magyar külpolitika aktivizálódásával párhuzamosan nő annak a veszélye, hogy a kistantant államai együttesen vagy külön-külön preventív hadjáratot indítanak Magyarország ellen. Csáky az aktív, önálló külpolitika előfeltételének tartotta a honvédelem fejlesztését. A miniszter előterjesztésében kiemelte azt is, hogy belátása szerint a honvédelem nem egyedül a Honvédelmi Minisztérium hatáskörébe tartozó tárgykör. Szerinte az „összkormány” az a szerv, ami olyan intézkedéseket képes hozni, melyek felkészítik az államot az új típusú háborúra.²⁰ Csáky nem konkretizált, de valószínűleg a háború esetére szóló kivételes hatalomra utalt, mely felhatalmazza a kormányt, hogy törvényhozási tárgyköröket is rendeleti úton szabályozhasson. Végezetül rátér arra, hogy az 1920-as évek végén már minden olyan államban, melyek nem álltak katonai korlátozás alatt, nemzetvédelmi vagy honvédelmi tanácsok működnek, melyek elnöke az államfő vagy a kormányfő volt. A honvédelmi miniszter egyértelműen leszögezte, hogy a „*a jövő feladatainak megoldhatása végett*” létre kell hozni Magyarországon egy legfelsőbb honvédelmi tanácsot.²¹ Már itt szükséges kijelenteni, hogy az LHT rendeltetése az előterjesztések fázisában is eltért az első világháború idején működött Hadfelügyeleti Bizottságtól. A szervi határozománya szerint a kivételes hatalomhoz szorosan kapcsolódó szerv volt a HFB, addig az LHT funkciója már Csáky előterjesztése alapján is merőben más volt. Szerinte a Tanács egy olyan szerv volt, amely lehetővé tette a Magyar Királyi Honvédség fejlesztését, a jövő katonapolitika jogi kereteinek megteremtését.

¹⁸ Bethlen István gróf levele Horthy Miklóshoz lemondása ügyében, Inke, 1926 szeptember 24. In: Szinai – Szűcs 1972, 61–67. pp.

¹⁹ HORVÁTH CSABA: *A Nemzeti Hadseregűl Magyar Királyi Honvédség (1919–1938)* In: Horváth Csaba (szerk.): Magyarország hadtörténete IV. 1919 – napjainkig. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2018. 38. p.

²⁰ HETÉS TIBOR – MORVA TAMÁSNÉ (szerk.): *Csak szolgálati használatra! Iratok a Horthy-hadsereg történetéhez.* Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1968. 288–290. pp.

²¹ Uo. 291.

1928 elején ismét megváltozott a külpolitikai tendencia. *Bethlen* elérkezettnek látta az időt arra, hogy nyíltan vállalja a revíziót.²² 1928 márciusában, nem sokkal az LHT létrehozása előtt *Mayer Csejkovits Károly* ezredes *Horthynak* írt levelében kifejtette véleményét Magyarország háborús felkészüléséről. *Mayer* elméletének középpontjában a belpolitikai helyzet háború esetére történő megszilárdítása állt, és kijelentette, hogy már békében gondoskodni kell arról, hogy ellensúlyozható legyen egy ellenséges támadás. Véleménye a háborús előkészületek vonatkozásában a Csáky-féle előterjesztéssel harmonizál, miszerint ezt nem lehetett „reszortszerűen” intézni, hanem az „előkészületeknek egyetemesnek és országosnak kell lennie.”²³ *Mayer* felfogásából az tükröződik, hogy az előkészületek²⁴ idején nem lett volna célszerű az ezzel kapcsolatos ügyek intézését több minisztérium hatáskörébe utalni, hanem gondoskodni kellett egy olyan központi szerv létrehozásáról, amely egyetemesen irányítja a háborús felkészülést.

III. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács létrehozása

1. Hatásköre az 1928. évi szervei határozvány szerint

Az antant-ellenőrzés megszűnése egy új katonapolitikai irányvonalat teremtett, amelynek egyik legfontosabb eredménye az 1928-ban létrehozott Legfelsőbb Honvédelmi Tanács lett. 1927. december 20-án és 23-án, valamint 1928. április 26-án tartott koronatanácscon határozatot hoztak a felállításáról. *Horthy* kormányzó 1928. július 28-án hagyta jóvá az Legelső Honvédelmi Tanács szervei határozványát.²⁵ A szervei határozvány *Magyar Zoltán* közigazgatási jogi dogmatikáját alapul véve egy szervező vagy más néven technikai közigazgatási jogi aktusnak minősíthető, amelynek célja, hogy szervezet létesítsen, hatásköröket állapítson meg.²⁶ Amennyiben egy ilyen szervező aktus katonai szerv felállításáról, hatáskörének meghatározásáról rendelkezett, szükséges a kormányzó, mint legfelsőbb hadúr jóváhagyása. A szervei határozvány az LHT-t legfelsőbb országvédelmi szervnek jelölte, amelynek hivatása az országvédelem szempontjából fontos katonai, bel- és külpolitikai, valamint gazdaságpolitikai vonatkozású kérdések megtárgyalása volt.²⁷ Az előbbi felsorolás jelzi azt a szándékot, miszerint az LHT hatásköre az országvédelem jegyében nem kizárólag a szűk értelemben vett honvédelemre terjedt ki. Ez összhangban volt a *Csáky*-féle előterjesztéssel és *Mayer* álláspontjával is. Ezt megerősítette a hatásköri leírás generálklauzulája, miszerint az LHT feladata,

²² ROMSICS IGNÁC: *A Horthy-korszak*. Helikon Kiadó, Budapest, 2017. 155. p.

²³ Mayer Csejkovits Károly ezredes előterjesztése Horthy Miklóshoz Magyarország háborús felkészüléséről és fasiszálásáról. In: Szinai – Szűcs 1972, 70. p.

²⁴ Előkészületek alatt itt a mozgósítást kell érteni, ami alatt a békeállományról a hadiállományra való átmenetet értjük. NÁRAY ANTAL: *A korszerű honvédelem kérdései*. Pallas, Budapest, 1933. 109. p.

²⁵ HORVÁTH 2018, 43. p.

²⁶ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest. 1942. 587. p.

²⁷ *Szervei határozványok a hadsereg irányítására létrehozott Legfelsőbb Honvédelmi Tanács számára, 1928 augusztus*. In: Hetés – Morva 1968. 486. p.

hogy az állami élet hivatalos és nem hivatalos szerveinek működését a háború korszerű és eredményes vezetése szempontjából előkészítse és megszervezze. Ebben az értelemben a Tanács olyan központi országvédelmi szerv volt, amely az államszervezetben ellenőrzési jogot gyakorolt a közigazgatás szervei fölött a háborúra való eredményes felkészülés érdekében. A trianoni békeszerződés okozta katonai korlátozások kijátszására és az ún. „rejtett állami szervek” létrehozására irányuló tendenciát talán a szervei határozvány következő része érezteti legjobban. Az LHT feladatai közé tartozott az országvédelem szempontjából jelentőséggel bíró ügyek eldöntése, amelyek alkotmányjogi szempontból törvényhozási útra tartoztak volna, és amelyek törvényes és nyilvános tárgyalására a trianoni korlátozások miatt nem volt lehetőség.²⁸ Ez viszont azt jelentette, hogy az LHT törvényhozási tárgykörökben is hozhatott döntéseket, anélkül, hogy részletezőbb, pozitív taxációval meghatározták volna azt, hogy mi tartozik az országvédelem tárgykörébe. Az LHT számára tehát így lehetőség nyílt arra, hogy az országgyűlés megkerülésével, a színpalak mögött hozzanak bizalmas döntéseket, amelyeket az illetékes minisztériumok hajtottak végre. Ezzel szemben jelentős ellensúlynak tekinthető az a negatív hatásköri katalógus, ami meghatározta, hogy mely ügyekben nem határozhatott a Tanács.

Az első és legfontosabb ügykör, amelybe nem volt beleszólása az LHT-nak, az a kormányzó legfelsőbb hadúri jogköre volt. A hadúri jogokat az 1920. évi I. tc. és ennek novellája, az 1920. évi XVII. tc. szabályozta. Eszerint a kormányzó a hadügy körébe tartozó alkotmányos jogai magukba foglalták a nemzeti hadsereg vezérletét, vezényletét és a belszervezés jogát²⁹, illetve a hadüzenet küldésének a joga is a kormányzót illette meg a Nemzetgyűlés előzetes hozzájárulása mellett. A 1920. évi novella szerint a nemzetgyűlés utólagos jóváhagyása kellett ahhoz, hogy a kormányzó külföldön elrendelhesse a hadsereg alkalmazását a magyar összminisztérium felelőssége mellett.³⁰ A vezérlet-vezénylet-belszervezés hármasa igen tág jogkört jelentett. A vezérlet a haderőnek háborúban való legfőbb vezetését jelentette, amelyet vagy személyesen vagy a kinevezett hadvezér útján gyakorolt a kormányzó, addig a vezénylet joga általában a hadi igazgatásra vonatkozó legfőbb parancsolás jogát foglalta magába, ideértve a fegyelmi jogkör gyakorlását is. A belszervezés joga pedig a hadsereg belső szervezetére vonatkozott, s ezáltal magába foglalta a fegyvernemek, a csapatok és a katonai hatóságok megállapítását, valamint a kinevezési jogot is.³¹ A Kormányzó Katonai Irodájának 1920. április 13-i közleménye szerint a hadúri jogkör magába foglalta még többek között a tiszti kinevezés, a tábornokok kinevezése és nyugdíjazása és minden cím és kitüntetés adományozása jogát.³²

²⁸ *Szervi határozványok a hadsereg irányítására létrehozott Legfelsőbb Honvédelmi Tanács számára, 1928 augusztus.* In: Hetés – Morva 1968. 486. p.

²⁹ 1920. évi I. tc. az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről. 13. §.

³⁰ 1920. évi XVII. tc. az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. tc. 13. §-ának módosításáról. 2. §

³¹ TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1940. 312. p.; BÖLÖNY JÓZSEF: *Magyar közjog.* II. k. Budapest, [Klein Nyomda], 1943. 263. p.

³² A hadúri jog tartalmi elemeiről lásd bővebben: VARGYAI 1971, 342–345. pp.

A második ügycsoport, amelyekben az LHT nem dönthetett, azok az ügyek voltak, melyek a Honvédelmi Minisztérium alkotmányos jogkörébe tartoztak.³³ Itt felmerülhet a kérdés, hogy mely ügyek tartoztak a Honvédelmi Minisztérium hatáskörébe. Erre a kérdésre választ adhat egy 1924-es szolgálati utasítás, amely szerint a Honvédelmi Minisztérium a honvédségről szóló törvényt, a honvédelmi tárcát érintő törvényeket, valamint a honvédelemmel összefüggő összes ügyeket végrehajtó legfelsőbb irányító szerv.³⁴ Az utasítás igen széles jogkört takar, melynek meghatározása már az 1920-as évek elején megtörtént. Eszerint a Honvédelmi Miniszter végrehajtotta az államfő, a M. Kir. Honvéd Vezérkar Főnök (VI. csoportfőnök) és Honvédség Főparancsnok azon intézkedéseit, melyek elintézéséhez közhatósági jogkörre volt szükség. Miniszterként politikai felelősség terhelte, s így őt terhelte a felelősség a kormányzó és az előbbi két katonai vezető által eszközölt katonai intézkedésekért. A miniszter gondoskodott a honvédség anyagi szükségleteinek fedezéséről a vezérkar főnöke által kidolgozott irányelvek alapján, és hatáskörébe tartozott a hadseregen belüli adminisztráció legfelsőbb vezetése, más szóval a katonai közigazgatás irányítása.³⁵

Az LHT hatáskörén kívül esett a vezérkar által hadiesetekre vonatkozólag kidolgozandó konkrét előmunkálatok letárgyalása háború esetén és ebből kifolyólag a hadműveletek tervezése, illetve végrehajtása.³⁶ A Vezérkari Főnök az államfőtől átruházott hatáskörben irányította a véderő minden részének szervezését és felszerelését, amellyel kapcsolatban irányelveket adott ki, amelyeket a kormányzónak kellett jóváhagyni és a honvédelmi miniszternek kellett végrehajtani.³⁷ A vezérkari főnökség egyébként a trianoni korlátozások okán,³⁸ a Honvédelmi Minisztérium szervezetébe tagozódott be, így a vezérkari főnök hatáskörét a VI. csoportfőnök gyakorolta.³⁹

Az LHT hatáskörének negatív taxációval történő szűkítése azért volt szükséges, mert az LHT civil kormányzat és a katonai felsővezetés integrációját fejezte ki és főrumként szolgálhatott volna a politikai vezetők számára olyan kérdések felvetésére, melyeket a katonai felsővezetés magának vindikált.⁴⁰

2. Szervezeti felépítése és integratív jellege

Az 1928. évi szervezeti határozvány szerint az LHT miniszteri jogállású tagjai: a külügyminiszter, a belügyminiszter, a pénzügyminiszter, a honvédelmi miniszter és a tárgyalás anyaga által reszortszerűen érdekelt miniszter volt. Az utóbbi némi szervezeti rugalmas-

³³ HETÉS – MORVA 1968. 487.

³⁴ SZAKÁLY SÁNDOR: *Volt-e alternatíva? Magyarország a második világháborúban*. ISTER., Budapest, 1999. 14. p.

³⁵ MNL OL ÁHL. A kormányzó iratai. K. 589. 2. csomó. K. tétel Irányelvek a központi vezetés megszervezésére.

³⁶ HETÉS – MORVA 1968. 487. p.

³⁷ MNL OL ÁHL. A kormányzó iratai. K. 589. 2. csomó. K. tétel Irányelvek a központi vezetés megszervezésére.

³⁸ 1921. évi XXXIII. tv. 105. cikke értelmében: „Csapatvezetésre vagy a háború előkészítésére vonatkozó minden más szervezet tilos.”

³⁹ HORVÁTH 2018, 36. p.

⁴⁰ KELEMEN ROLAND: *A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig)*. In: Kelemen Roland – Farkas Ádám (szerk.): Székülla és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, Budapest, 2020. 127. p.

ságot tett lehetővé abban az esetben, ha egy másik szaktárca feladatkörébe tartozó kérdés került volna napirendre. A hadsereg részéről tagja volt a vezérkari főnök és honvédség főparancsnoka, az LHT elnöke pedig a miniszterelnök lett.⁴¹ Az 1920. évi honvédelmi tervezetben szereplő Honvédelmi Bizottsággal személyi összetétel tekintetében jogfolytonosság figyelhető meg. Az LHT összetételét tekintve szintúgy integratív hatalmi szervnek minősült, ugyanis a miniszteri tagok, valamint a katonai felsővezetés két tagja révén, mind a miniszteriális kormányzat, mind a hadseregvezetés érvényesíthette saját érdekeit, s így módon a honvédelem legfontosabb kérdései könnyebben becsatornázhatók a civil kormányzati döntéshozatalba. Fontos kiemelni, hogy a Honvédelmi Bizottsággal ellentétben az államfő nem volt tagja a Tanácsnak. Az összetétel tekintetében már 1929 januárjában változás állt be, amikor is a miniszterelnök javaslatára a minisztertanács hozzájárult ahhoz, hogy az LHT tagjai közé felvegyék a közgazdasági minisztert, valamint *Gömbös Gyula* honvédelmi államtitkárt.⁴² A mindenkor honvédelmi államtitkár tisztsége folytán nem volt tagja a testületnek, amelynek következtében ez a módosítás kifejezetten *Gömbös* személyére vonatkozott. Az LHT katonai tagjai már 1929 elején megállapodást kötöttek, hogy erőteljesebben érvényre juttatják érdekeiket az LHT-n belül. 1929. január 24-én megszületett *Jankó Kocsárd* főparancsnok tervezete, mely szerint a katonatagok kötelesek egységes álláspontot képviselni az LHT előtt. Csáky Károly honvédelmi miniszter továbbment és azt javasolta, hogy a polgári tagok az elnök kivételével ne kapjanak előzetes tájékoztatást a katonatagok előterjesztéseiről. Abban az esetben, ha a katonatagok nem tudtak volna egységes álláspontot kialakítani katonai kérdésekben, akkor az ügyet a kormányzó elé kell vinni. A kormányzó döntése rájuk nézve kötelező erővel bírt.⁴³

3. A Tanács és a minisztériumok kapcsolata

Az LHT 1928. évi szervi határozványa értelmében a Tanács által hozott határozatok „szükség esetén vagy az illetékes miniszter kívánságára, a Minisztertanács hozzájárulása után” az összes miniszterre nézve kötelező erővel bírtak.⁴⁴ Tehát az LHT által hozott határozatok kizárólag akkor bírtak kötelező erővel a miniszterekre nézve, ha azokat az összminisztérium tanácsulése, a minisztertanács is jóváhagyta. A szervi határozvány emellett arról is rendelkezik, hogy a Tanács egyes határozatai tárgyuknál fogva államfői jóváhagyást igényeltek. Amennyiben az LHT határozatot hoz, a határozat alapján szükséges intézkedéseket a miniszterelnök az LHT titkára útján adja ki.⁴⁵

⁴¹ HETÉS – MORVA 1968, 486. p.

⁴² MNL OL K. 27. Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (Továbbiakban: MNL OL K.27.) 1929. 01. 25.

⁴³ VARGYAI GYULA: *A hadsereg politikai funkciói Magyarországon a harmincas években*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983. 28–29. pp.

⁴⁴ HETÉS – MORVA 1968, 486. p.

⁴⁵ Uo. 489. p.

IV. A törvényi szabályozáshoz vezető út

A magyar gazdaságban 1935-1937 között fellendülés volt érezhető, ami lehetőséget biztosított a *Rátz Jenő* vezette vezérkarnak, hogy kifejezésre juttassa hadseregfejlesztési terveit. A bledi fegyverkezési egyenjogúsági egyezmény következtében *Darányi Kálmán* miniszterelnök 1938. március 5-én Győrben ismertette az egymilliárd pengős hadseregfejlesztési tervet. A győri program az 1938. évi XX. tc.-ben jelent meg jogszabályi formában és új korszakot nyitott a Magyar Királyi Honvédség történetében.⁴⁶

1. A Tanács megjelenése a honvédelmi törvénytervezetben

A vezérkari tisztek egy 1939. évi jelentéséből kiderül, hogy a Honvédelmi Minisztérium I/d. osztálya 1939-hez képest már három éve, azaz 1936 óta szorgalmazta a Tanács „életre keltesét”.⁴⁷ Ebből az is következik, hogy az országvédelmi szerv működése a harmincas években átmenetileg szünetelt. *Rátz Jenő*, aki 1938 májusától az Imrédy-kormány honvédelmi minisztere lett,⁴⁸ az 1938. augusztus 10-ére összehívott minisztertanácson már ismertette honvédelemről szóló törvényjavaslatra vonatkozó elképzeléseit. *Rátz* honvédelemről alkotott elképzeléseiről elmondható, hogy ugyan korszerűek voltak, de a háborús felkészülés fényében szakítani kívántak jelentős jogi tradíciókkal. A tárca-vezető el kívánta venni a törvényhozás újoncmegajánlási jogát, valamint olyan felhatalmazási szakaszt akart elrejtetni a tervezetben, mely biztosította volna a kormánynak a kivételes hatalmat nem csak háború vagy háborús veszély esetén, de békeidőben is. Az *Általános rendelkezések c.* fejezet úgy rendelkezett, hogy az előkészítő munkálatok egységes irányítása a Legfelső Honvédelmi Tanács hatáskörébe tartozott. Rátznak ugyan nem sikerült keresztülvinnie az általános felhatalmazást célzó intencióit, viszont a minisztertanács kimondta, hogy a már megalakított Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsot átalakítja oly módon, hogy abban a minisztérium összes tagja részt vesz, kiegészülve a vezérkari főnökkel és a honvédség főparancsnokával, illetve létrehozzák a Tanács állandó titkárságát, amely a miniszterelnökség felügyelete alatt fog működni.⁴⁹ *Imrédy* már 1938. szeptember 4-én a kaposvári beszédében bejelentette, hogy a honvédelmi törvénytervezet rövidesen beterjesztésre kerül.⁵⁰

A levéltári iratok azt mutatják, hogy az 1938 szeptemberében a vezérkari főnökségre került törvénytervezet LHT-re vonatkozó rendelkezései több ponton eltérnek a 1939. évi II. tc. előírásaitól. Egyrészt a tervezet különbséget tett a Tanács elvi állásfoglalása és döntése között, míg az 1939-es törvény kizárólag a Tanács által megfogalmazott irányelveket nevesítette. Az 1928. évi szervi határozvánnyal azonos módon a tervezet nem az államfőt, azaz a mindenkori kormányzót tette meg az LHT elnökévé, hanem a miniszterelnököt. A 28-as szabályozástól eltérően nem csak a meghatározott miniszterek voltak

⁴⁶ HORVÁTH 2018, 48–50. pp.

⁴⁷ HM HIM HM HIM Hadtörténelmi Levéltára. I. fondcsoport – Országos katonai hatóságok 1740–1945 segédletei. M. kir. Honvéd Vezérkar főnöke iratai. (Továbbiakban: HM HIM HL) 1939. I. oszt 3728/Eln.

⁴⁸ SZAKÁLY SÁNDOR: *A magyar katonai felsővezetés. 1938–1945*. ISTER, Budapest, 2001. 289. p.

⁴⁹ MNL OL K. 27. 1938. 08. 10.

⁵⁰ SIPOS PÉTER: *Az Imrédy-kormány válsága és bukása*. Történelmi Szemle 1966/1. (9) 49. p.

tagjai az országvédelmi szervnek, hanem a kormány valamennyi tagja, tehát e tekintetben nem volt változás a Rátz-féle tervezethez képest.⁵¹ Már a vizsgált szervi határozvány is tartalmazott rendelkezéseket a minisztériumok és a Tanács viszonyára nézve, azonban a törvénytervezet részletesebben fogalmaz e tekintetben. A honvédelmi törvénytervezetben már az szerepelt, hogy a „*Tanács határozatai a minisztertanácsi határozatokkal minden tekintetben egyenlő hatályúak s a Tanács elnökére és valamennyi tagjára egyaránt kötelezők*”, emellett kimondta, hogy a „*Tanács határozatainak végrehajtása céljából szükséges intézkedések megtétele a minisztérium illetőleg az illetékes miniszter feladata*”.⁵² A határozatok kapcsán a tervezet azt is kiemelte, hogy a Tanács határozataiért és azok végrehajtásáért a kormányt terheli a politikai felelősség.⁵³ A szervi határozványhoz képest eltérést jelentett az is, hogy a tervezet tartalmazott rendelkezéseket a katonatagok tanácsbeli jogállására nézve is, amikor úgy fogalmazott, hogy „*a Tanács tagjai a miniszterek, továbbá a honvédség főparancsnoka és a vezérkar főnöke, akiknek mind a javaslattétel szempontjából, mind a határozatok hozatalánál a miniszterekével egyenlő jogállásuk van*”.⁵⁴

2. A Legfelső Honvédelmi Tanács megítélése a honvédelmi törvényjavaslat országgyűlési vitájában

A honvédelemről szóló törvényjavaslatot az Imrédy-kormány új honvédelmi minisztere, *vitéz Bartha Károly* 1938. december 7-én terjesztette a Képviselőház elé.⁵⁵ A honvédelmi törvényjavaslatot általános éljenzés fogadta a képviselők körében, ugyanis a kor politikai elitje számára az egyet jelentett a trianoni békeszerződés által előírt katonai korlátozások lerázásával és az ország katonai szuverenitásának visszanyerésével. *Bartha* első képviselőházi felszólalásában kifejtette, hogy a Legfelső Honvédelmi Tanács a politikai és katonai vezetés összhangját biztosította, ami a központi hatalmakkal az első világháború idején nem létezett.⁵⁶ *Bartha* álláspontja így összhangban volt *Werth Henrik* és *Mayer Csejkovits Károly* korábban ismertetett elméletével. A honvédelmi miniszter tehát az új hatalmi szerv integratív összetételét tartotta említésreméltónak.

A törvényjavaslat beterjesztését követően nem sokkal a szociáldemokrata sajtó több dolgot is sérelmezett a törvényjavaslat kapcsán. Egyrészt kiemelte, hogy a kivételes hatalom életbeléptetésének egyik jogalapja az országot közvetlenül érintő nemzetközi feszültség. Ennek kapcsán azt sérelmezték, hogy a kivételes hatalom jogalapjául szolgáló nemzetközi feszültség beálltának megállapítása és a kivételes hatalom gyakorlása is a kormány jogkörébe tartozott. Felmerült egy olyan nézet is, miszerint a kivételes hata-

⁵¹ HM HIM HL VKF 1938 1. oszt 3182/Eln. Honvédelmi törvénytervezet első és negyedik részének kiadása hozzászólásra.

⁵² HM HIM HL VKF. 1938. 1. oszt 3182/Eln.

⁵³ A politikai felelősségről lásd bővebben: MOLNÁR KÁLMÁN: *Magyar közjog*. Dunántúl Egyetemi Nyomda. Pécs, 1929. 703–705. pp.; TOMCSÁNYI 1940. 491–492. pp.

⁵⁴ HM HIM HL VKF. 1938. 1. oszt 3182/Eln.

⁵⁵ Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója. XXI. kötet. (továbbiakban: KN 1935–1939. XXI. k. Athenaeum, Budapest, 1939. 393. p.

⁵⁶ Uo. 394. p.

lom gyakorlását nem kizárólag a kormányra kellene ruházni.⁵⁷ A lap szerzője itt nem a Legfelső Honvédelmi Tanácsra gondolt, hanem a szövegkörnyezetből inkább az olvasható ki, hogy a kivételes hatalom megállapítását és annak gyakorlását bízna eltérő szervekre. Azonban ezen a ponton szükséges megjegyezni, hogy korábban a Gömböskormány korábban foglalkozott olyan reform előkészítésével, amely nem a kormányt ruházta volna fel rendkívüli hatalmi jogosítványokkal, hanem a katonai vezetést.⁵⁸

Vitéz Csicsery-Rónay István kisgazdapárti képviselő 1939. január 17-én beszédében korszakokon átívelően ismertette a magyar hadsereg helyzetét és kifejtette, hogy a trianoni korlátok megszűnésével végre sor kerülhet az önálló M. Kir. Honvédség tényleges fejlesztésére. Rámutatott, hogy a jövő totális háborújában a honvédelem követelményei nem kizárólag a fegyveres erőkre korlátozódnak, hanem az ország teljes népességével és anyagi erejével számolnak. *Rónay* hasonló kapcsolatot látott a külpolitika és a hadsereg között, mint *Csáky Károly* a korábban ismertetett előterjesztésben, valamint kiemelte, hogy a mozgósítási és a hadifelszerelési előkészületeket már békében az egész népességre ki kell terjeszteni. A képviselő szerint jövő háborújában el fog tűnni a különbség az arcvonal és a hátszág között, amelynek következtében feltétlen szükség van a katonai és a polgári közigazgatás együttműködésére. A fentiek fényében *Rónay* azért tartotta helyesnek a Legfelső Honvédelmi Tanács létrehozását, mert a Tanácsban látta azt a központi szervet, ami egységes irányítást biztosít az ország erőforrásainak honvédelmi szolgálatba állítására.⁵⁹

Ujfalussy Gábor egykori altábornagy szintén január 17-i felszólalásában kiemelte, hogy az LHT-t külpolitikailag, de főként katonai szempontból elsőrendű „alkotásnak” tartja. Azonban *Ujfalussy* nem elégedett meg a Tanács működésére vonatkozó rendelkezésekkel, és ismertette javaslatát. „Állandóan munkában lévő, állandóan résen lévő szervnek tekintem, amelynek kötelessége az összes újításokat megfigyelni és azután ezeket az újításokat tényleg érvényesíteni is.”⁶⁰ A képviselő „újítások” címszó alatt valószínűleg a honvédelemre vonatkozó újításokra gondolt, mint például a mozgósítási előmunkálatokra, a hadseregfejlesztésre vagy a hadianyag-szállításra. A képviselő javaslatából kitűnik, hogy az LHT-t nem kizárólag háború idején működő, kivételes hatalommal összekapcsolódó intézménynek tekintette, hanem sokkal inkább egy olyan állami szervnek, ami mind békében, mind háborúban gondoskodik a honvédelmi újítások végrehajtásáról. Hasonlóan *Csicsery-Rónay István* felszólalásához nála sem maradt el multidézés, ugyanis sérelmezte azt, hogy az Osztrák-Magyar Monarchiában nem működött hasonló hadseregtanács. Ennek fényében felhívta a Honvédelmi Tanács figyelmét arra, hogy tanuljon az osztrák-magyar hadsereg hibáiból és egy első világháborús példával szemléltette a parlamentarizmus és a hatékony hadseregvezetés ellentétét.⁶¹

Csik József január 24-i felszólalásában hasonlóan *Rónayhoz* az egységes irányítás szemszögéből közelítette meg a Tanács szerepét. Szerinte a honvédelemről szóló törvényjavaslat három alapelvből indult ki: az első a totális mozgósítás, ami nem csak a

⁵⁷ Népszava 1938/286. szám

⁵⁸ PÜSKI LEVENTE: *A Horthy-rendszer*. Pannonica Kiadó, Budapest, 2006. 182.

⁵⁹ KN 1935–1939. XXI. k. 259–262. pp.

⁶⁰ Uo. 265. p.

⁶¹ Uo.

katonákra vonatkozik, hanem személyi és anyagi kötelezettségeket állít a polgári lakossággal szemben is. A második a háborúra való hosszú és szisztematikus felkészülés, és a harmadik alapelve amiből a törvényjavaslat kiindul, hogy „egységes irányítást kíván létesíteni a honvédelem vezetésében. Ezt a szerepet a legfelsőbb honvédelmi tanács fogja betölteni.”⁶² Ez a megfogalmazás azonban nem teljesen felelt meg a valóságnak, mert nem lett volna a Tanács célja, hogy honvédelmi vezetésben teremtsen egységet, hiszen a katonai felsővezetés a Tanács törvényi szabályozását követően is hármas felosztású marad, habár a főparancsnoki állás 1940. évi megszűnését követően az LHT lett volna a harmadik szegmens.

Annak ellenére, hogy a törvényjavaslatban szereplő Legfelső Honvédelmi Tanács nagyrészt pozitív fogadtatásban részesült a Képviselőházban, *Lázár Andor* képviselő erős kritikát fogalmazott meg. *Lázár*, aki a honvédelmi minisztérium egykori politikai államtitkára, valamint 1932-39 között igazságügyi miniszter volt, nyíltan kijelentette, hogy a törvényjavaslat bizottsági tárgyalásán a benyújtott formában azt elfogadhatatlannak tartja. Sérelmezte, hogy a törvényjavaslatnak a bizottsági tárgyalás előtt voltak olyan részei, melyek ellentétesek a magyar történeti alkotmánnyal, főként az 1848. évi III. tc. 32. szakaszával, de ezeket a bizottsági tárgyaláson korrigálták. Viszont *Lázár* nem szólt részletesebben arról, hogy a törvényjavaslat mely rendelkezése volt ellentétes az 1848:III. tc. 32. szakaszával és arról sem, hogy miért volt ellentétes. Az LHT-ről rendelkező 3. § úgy került módosításra, hogy biztosítja a kormányzó elnöklését a Tanácsban,⁶³ és így a bizottsági módosítás következtében a Tanács nem függetleníthette magát államfőtől. *Lázár* utalt arra is, hogy a bizottsági módosítás a miniszteri felelősség elvét eléggé kidomborította a javaslatban.⁶⁴ Míg a korábban vizsgált törvényjavaslatban az szerepelt, hogy a Tanács határozatainak végrehajtásáért a politikai felelősség a minisztériumot terheli, addig a márciusban elfogadott és kihirdetett törvény már úgy rendelkezett, hogy: „*Tanácsra vonatkozó rendelkezések nem érintik a minisztereknek az 1848:III. törvénycikkben meghatározott felelősségét*”⁶⁵

3. A Legfelső Honvédelmi Tanács szabályozása az 1939. évi II. tc.-ben

A honvédelemről szóló törvényt 1939. március 11-én hirdették ki és elmondható, hogy a magyar jogtörténetben ez volt az első olyan kódex jellegű törvény, amely a honvédelmi tárgyakat teljesen átfogóan szabályozta.⁶⁶ Az LHT szabályozása jelentős változáson ment át az 1928. évi szervezeti határozvány óta. A változó külpolitikai helyzet feleslegessé tette egy titkosan működő honvédelmi szerv létezését az államszervezetben, így értelemszerűen már nem az volt a célja a Tanácsnak, hogy a trianoni korlátozások okán az Országgyűlés helyett döntsön bizonyos kérdésekben. Így a Tanács hatásköre a hon-

⁶² KN 1935–1939. XXI. k. 411. p.

⁶³ Uo. 381. p.

⁶⁴ Uo. 382. p.

⁶⁵ 1939. évi II. tc. a honvédelemről. 3. § (7) bekezdés.

⁶⁶ FARKAS ÁDÁM: *A honvédelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2019. 119. p.

védelmi intézkedések egységének megteremtésére irányult. A Tanács feladata a törvény szerint a honvédelmi érdekek mind békében, mind háborúban való minél hathatósabb kielégítése és az e végből szükséges intézkedések összhangjának biztosítása volt. Ennek megfelelően a Tanács irányelveket hozhatott, melyeket alapul véve minden miniszternek meg kellett tennie minden olyan előkészítő intézkedést, „*amely szükséges ahhoz, hogy a vezetése alatt álló, valamint felügyelete alá tartozó hatóságok, hivatalok, üzemek és egyéb intézmények feladataikat háború esetén minden más, a honvédelem érdekében fokozottabb erőfelfejtést igénylő rendkívüli helyzetben a szükséghez képest csökkentett, létszámmal is zavartalanul ellássák*”. Másrészt a Tanácsnak jogot biztosít arra, hogy az előkészületek állapotáról meggyőződjék és azok kiegészítését vagy módosítását indítványozhassa.⁶⁷ A törvény részletes indoklása szerint „*a Tanács lényegében a honvédség főparancsnokával és a vezérkar főnökével kiegészített minisztertanács lesz, határozatait tehát lényegileg minisztertanácsi határozatok*”.⁶⁸

4. Változások a Legfelső Honvédelmi Tanács ügyviteli szabályzatában

A Legfelső Honvédelmi Tanács „törvényen kívüliségére” utal az a tény, hogy már a honvédelmi törvényjavaslat beterjesztése előtt, 1938. szeptember 13-án a kormányzó jóváhagyta a szervei határozványát.⁶⁹ Az LHT Vezértitkársága 1939 júliusában javaslatot tett a Tanács hatáskörének módosítására. Eszerint nem tartozott a Tanács hatáskörébe „*az idegen hatalmak fegyveres erejének alkalmazásával kapcsolatos konkrét előmunkálatok és együttesen folytatandó hadműveletek tervezése és végrehajtása*”.⁷⁰ A javaslat így a szövetséges államok haderőjével közös hadműveleteket előkészítését és végrehajtását vonta ki a Tanács hatásköréből, ami azt jelentette volna, ha egy olyan hadműveletre kerülne sor, melyet a M. Kir. Honvédség egy katonai szövetséges hadseregével kíván végrehajtani, akkor annak előkészítése nem történhetne meg a Tanács ülésén. Feltehetően itt a katona-diplomáciai szempontok játszottak kulcsszerepet. A vezértitkár emellett javasolta, hogy a szűkebb értelemben vett honvédelmi ügyek, mint a haderő fejlesztése, a felfegyverzése, a felszerelése, a kiképzése és az államerődítés, valamint a katona-politikai kérdések előadója a vezérkari főnök legyen.⁷¹ A szűkebb értelemben vett honvédelem terén ez érthető, ám a katona-politikai ügyek alapvetően a honvédelmi miniszter ügykörébe tartoztak, így azok a vezérkari főnök előadói jogkörébe való utalása jelezte a M. Kir. Honvéd Vezérkar növekvő politikai szerepét. A Vezértitkárság javaslatának tartalmából kiolvasható, hogy a vezérkar politikai törekvései álltak mögötte.

Az új ügyviteli szabályzat 1939 októberében a vezérkar konszenzusával született meg. Eszerint a Tanácsot az elnök hívta össze, azaz a miniszterelnök vagy a kormányzó. A szabályzat külön kiemelte, hogy a Tanács elé csak olyan kérdéseket lehetett vinni,

⁶⁷ 1939. évi II. tc. a honvédelemről. 4. § (1) – (2) bekezdés.

⁶⁸ 1939. évi II. tc. a honvédelemről. Részletes indoklás. 3. §-hoz.

⁶⁹ MNL OL Magyar Távirati Iroda hírei 1920–1956 (MNL OL MTI). Napi Hírek, 1939. november 11.

⁷⁰ HM HIM HL VKF. 1939. I. oszt. 4348/ Eln. Az L. H. T. ügyvitelére és segédszerveire vonatkozó részletes szabályok kiegészítésére javaslat.

⁷¹ Uo.

melyeket a Vezértitkárság a tárgyalásra előkészített.⁷² Utóbbi jelentőségét az adta a vezérkari tisztek beszámolója alapján, hogy 1938-ban, a Felvidék adjudikációját követően az irányelvek gyakorlatba való átültetése nehézkes volt, ugyanis azok kidolgozatlansága miatt a tanácsi viták elhúzódtak vagy az egyes miniszterek nem fejtették ki véleményüket.⁷³ A hasonló problémák elkerülése végett az LHT segédszervének részletesen ki kellett dolgoznia az előterjesztéseket, mielőtt azok a Tanács ülése elé kerülnek.⁷⁴ A Tanács hatáskörének meghatározásánál az 1928. évi szervi határozvánnyal azonos módon negatív taxációt alkalmaztak, sőt a Tanács feladatkörébe nem tartozó tárgykörök közül kettőt átvettek az említett szervi határozványból. Ezek a legfelsőbb hadúri jogkörbe tartozó ügyek, valamint a vezérkar háborús előmunkálatai voltak. A fő változást a fent említett vezérkari javaslat nyomán az idegen hatalmakkal közös hadműveletekre vonatkozó bekezdés képezte. Azonban az LHT ügyvitele ismert kivételeket ez alól, így a Tanács szerepet vállalhatott a háborús célok meghatározásában, állást foglalhatott az általános háborús irányvonal kül- és belpolitikai vonatkozásaiban. Különös, hogy az „*idegen hatalmak fegyveres erejének igénybevételével kapcsolatos elvi kérdések eldöntése*” a Tanács és az államfő jogkörébe tartozott, ugyanis ez osztott hatáskörgyakorlást eredményezett.⁷⁵ Összességében megállapítható, hogy az új ügyviteli szabályzat a korábbi szabályozáshoz képest hatáskörbővülést eredményezett,⁷⁶ azonban az 1939. évi II. tc. 3. §-ában szereplő „*honvédelmi érdekek [...] e végből szükséges intézkedések*” lényegében bármilyen hadviseléssel kapcsolatos feladat és hatásköri szabályozással kitölthetők, így megállapításom szerint az ügyviteli szabályzat nem minősült hatáskörtúllépőnek és *contra legem* jellegűnek.

Az ügyviteli szabályzat szerint az elnök a tárgysorozat és az előterjesztések egy-egy példányát az ülés összehívásával egyidejűleg a kormányzó elé terjesztette. Ennek leginkább akkor volt gyakorlati jelentősége, ha az államfő akadályoztatva volt és helyette a kormányfő foglalta el a Tanács elnöki székét, akit tájékoztatási kötelezettség terhelt a kormányzó irányában.⁷⁷ A kormányzó megfelelő tájékoztatására kiemelten nagy figyelmet fordítottak, melyre okot adott a Bartha-féle javaslat fent említett hiányossága, ami Lázár Andornak köszönhetően kiegészítésre került a bizottsági vita során.

5. A Legfelső Honvédelmi Tanács és a minisztertanács viszonya

Mind a korábban ismertetett törvénytervezetben, mind a kihirdetett honvédelmi törvényben a jogalkotó az LHT-t a minisztertanáccsal hozza párhuzamba. A törvénytervezet úgy fogalmazott, hogy: „*a Tanács határozatai a minisztertanácsi határozatokkal minden tekintetben egyenlő hatályúak, s a Tanács elnökére és valamennyi tagjára egyaránt kötelezők*”, addig ez kihirdetett törvény részletes indokolásába úgy került be, hogy:

⁷² MNL OL Belügyminisztériumi Levéltár. (Továbbiakban: MNL OL BL.) Általános Iratok. K. 150. XVIII. kútfő, 4486. csomó, 16-a. tétel. A Legfelső Honvédelmi Tanács (L. H. T.) ügyvitelére és segédszerveire vonatkozó részletes szabályok (Továbbiakban: MNL OL K. 150. XVIII. 4486. 16.-a. LHT).

⁷³ HM HIM HL VKF. 1939. 1. oszt 3728/Eln

⁷⁴ Az ügyviteli szabályzat csak abban az esetben engedett eltérést, ha az idő rövidsége miatt a Vezértitkárság nem tudta megtenni a megfelelő előkészületeket.

⁷⁵ MNL OL K. 150. XVIII. 4486. 16.-a. LHT.

⁷⁶ KELEMEN 2020, 130. p.

⁷⁷ MNL OL K. 150. XVIII. 4486. 16.-a. LHT.

a „Tanács lényegében a honvédség főparancsnokával és a vezérkar főnökével kiegészített minisztertanács lesz, határozatait tehát lényegileg minisztertanácsi határozatok”.⁷⁸ Itt felmerül a kérdés, hogy a Legfelső Honvédelmi Tanács és a minisztertanács alkotmányjogilag hogyan viszonyultak egymáshoz, mellérendeltség, vagy inkább alá-fölérendeltség figyelhető meg a két szerv között? Elsőként azt szükséges megvizsgálni, hogy mit értünk minisztertanács alatt a 20. századi közjogi dogmatika alapján. A minisztertanács nem más volt, mint az „összminisztérium” tanácsulése,⁷⁹ ami nem egy szorosan vett kollegiális testület volt, amelynek hatáskörébe olyan ügyek tartoztak, melyek végrehajtásához a kormány egyöntetű állásfoglalása kellett.⁸⁰ A minisztertanács és a Legfelső Honvédelmi Tanács közös jellemvonása az volt, hogy mindkét szerv határozatainak végrehajtásáért a felelősség kormányt, illetve az egyes minisztereket terhelte, azonban mind összetétel, mind feladat- és hatáskör tekintetében különbségeket lehet felfedezni.

Összetételét tekintve a Legfelső Honvédelmi Tanács több volt, mint a kormány tanácsulése, ugyanis a honvédség főparancsnoka és a vezérkari főnök, majd 1940-től csak a vezérkari főnök is tagja volt. Az LHT és a minisztertanács hatáskörét el lehet határolni egymástól. Az 1939. évi II. tc.-t és az 1939-es ügyviteli szabályzatot elemezve azt mondhatjuk, hogy az LHT kizárólag azon tárgykörökben adhatott ki irányelvet és deklarálhatott elvi jelentőségű döntéseket, melyek a honvédelemmel és háborúval voltak kapcsolatosak. A minisztertanács hatásköre ennél sokkal szélesebb volt. Pozitív taxációt tartalmazó szabályozásra nem is volt szükség, csak példákat találunk a hatáskörére vonatkozóan az egyes korabeli jogszabályokban. Voltak olyan törvények, melyek konkrét ügyekben megállapították a minisztertanács hatáskörét. Ilyen volt például az 1929. évi XXX. tc. 36. §-a és az 1930. évi XVIII. tc. 99. §-a, amely a minisztertanács hatáskörébe delegálta a törvényhatósági bizottság feloszlásának a jogát meghatározott esetekben.⁸¹ Itt kell megemlíteni azokat a kutatás témája szempontjából relevánsabb törvényeket, melyek a minisztertanácsnak felhatalmazást adtak a törvények kormányrendelettel való módosítására, felfüggesztésére.⁸² Utóbbira eklatáns példa a vizsgált 1939. évi II. tc. 141. §-a, ami a kormány számára biztosította a kivételes hatalmat.⁸³ A határozatok jogi természete vonatkozásában az volt a legfőbb különbség, hogy a minisztertanács határozatai kötelező erejűek voltak a miniszterekre nézve, az LHT határozatai viszont csak abban az esetben bírtak kötőerővel a tárcavezetőkre nézve, ha azokat a minisztertanács külön jóváhagyta.

A mellérendelt pozíciónak főként az eltérő hatáskörök mondanak ellent. Az LHT egy olyan különös hatáskörű szerv volt, amely kizárólag honvédelmi és mozgósítási ügyekben foglalhatott állást, sőt mi több az utóbbi tárgyköröket is leszűkítette az ügyviteli szabályzat a korábban említett negatív hatásköri katalógussal. A minisztertanács ezzel szemben általános hatáskörű szerv volt, amely lényegesen több tárgykörben határozhatott, valamint a kivételes hatalmi rendeletek kiadásának kérdésében is csak ez a szerv dönthetett.

⁷⁸ HM HL VKF. 1938. 1. oszt 3182/Eln.

⁷⁹ MOLNÁR 1929, 653. p.

⁸⁰ TOMCSÁNYI 1940, 487. p.

⁸¹ MAGYARY 1942, 204. p.

⁸² Uo.

⁸³ 1939. évi II. tc. a honvédelemről. 141. §.

6. Az Legfelső Honvédelmi Tanács integrálódása az átalakuló katonai felsővezetésbe

Ebben az alfejezetben fontosnak tartom bemutatni az 1920-as és 1930-as évek katonai felsővezetési direktíváit, ezzel prezentálva az 1940. évi átszervezés jogtörténeti hátterét és jelentőségét. Már 1922 augusztusában *Kárpáthy Kamilló* tábornok kifejtette nézeteit a katonai vezetés hármas tagoltságáról, mely véleménye szerint megnehezítette az egységes vezetést és túlságosan nagy adminisztratív apparátust igényelt. Ennek következtében az egyszerűsítés felé kellett haladni a hatásköri centralizáció és szervezeti bővítés által. *Kárpáthy* javasolta a vezérkar főnöke (VI. csoportfőnök) és a főparancsnoki tisztség⁸⁴ összevonását és két főmunkatárs felvételét, oly módon, hogy az egyik hadielőkészületeket, a másik pedig a békekiképzést irányítaná.⁸⁵ E kérdésben *Nagy Pál* főparancsnok is hasonló álláspontot képviselt, szerinte is egységesíteni kell a főparancsnoki és csoportfőnöki feladatokat. Az 1920-as évek elején e tendencia zsákutcába futott, amit egyértelműen tükröz a Kormányzó Katonai Irodája tisztségviselőjének, *Keresztes-Fischer Lajosnak* az elutasító álláspontja, miszerint a hatásköri centralizáció lehetetlen, mivel a vezérkar főnöke, mint a VI. csoportfőnök bizalmas, titkos tárgyalási tevékenysége nem összeegyeztethető azon főparancsnoki kötelezettséggel, hogy nyilvánosan szemléljen, vezessen és irányítson.⁸⁶ Az 1930-as évek változást hoztak, ugyanis a Gömbös-kormány idején Vezérkar Főnöke növelte erejét a Főparancsnokkal szemben, de továbbra is a Főparancsnok maradt a Felsőház tagja, egészen az 1940-es átszervezésig.⁸⁷ 1940 májusában fogadta el az Országgyűlés a honvédség felső vezetésének átszervezéséről szóló törvényt,⁸⁸ de annak reorganizálására *de facto* hamarabb sor került. Már februárban a kormányzó legfelsőbb elhatározásával megszüntette a főparancsnoki állást, akinek a jogköre a vezérkari főnökre szállt.⁸⁹ 1940 áprilisában a honvédelmi miniszter kiadta a központi vezetés átszervezésére vonatkozó rendelkezését. Ez alapján egyrészt eltörölték a M. Kir. Honvédség Főparancsnokának intézményét és ily módon a hármas tagozódás a vezérkari főnököt, a honvédelmi minisztériumot és az LHT-t foglalta magába.⁹⁰ Az átszervezés azt is jelezte, hogy hatásköri centralizáció történt a vezérkari főnök vonatkozásában, másrészt innentől az LHT-t a katonai felsővezetés körébe emelték, annak ellenére, hogy személyi összetételét tekintve nem tisztán katonai szerv volt.

⁸⁴ A M. Kir. Honvédség Főparancsnok hatáskörébe tartozott a hadsereg szellemének és kiképzésének irányítása, valamint annak felügyelete. A főparancsnok fő feladata volt tehát az, hogy a hadsereg egységességét biztosítsa. In: MNL OL ÁHL. A kormányzó iratai. K. 589. 2. csomó. K. tétel. Központi katonai vezetésről előadott vélemény.

⁸⁵ MNL OL ÁHL. A kormányzó iratai. K. 589. 2. csomó. K. tétel. Vélemény a vezérkar állásának betöltéséről szóló javaslatához.

⁸⁶ MNL OL ÁHL. A kormányzó iratai. K. 589. 2. csomó. K. tétel. Vélemények a csatolt felterjesztésekhez – A Honvédfőparancsnok felterjesztése.

⁸⁷ SZAKÁLY SÁNDOR: *A magyar királyi honvédség főparancsnokai (1921–45)*. Új Honvédségi Szemle 1998/1. 1. p.

⁸⁸ 1940. évi IX. tc. A m. kir. honvédség felső vezetésének átszervezése következtében szükséges rendelkezésekről.

⁸⁹ MNL OL MTI. Napi Hírek, 1940. 02. 13.

⁹⁰ HM HIM HL VKF. 1940. 1. oszt. 3603/Eln. Központi vezetés átszervezése (Továbbiakban: HM HIM HL VKF 1940. 1. oszt. 3603/Eln.).

V. A Legfelső Honvédelmi Tanács segédszervei

1. Az Országmozgósítási Bizottság

Az LHT segédszervei közül az Országmozgósítási Bizottság jött létre leghamarabb, pontosan 1929-ben, egyidejűleg az első országmozgósítási irányelvek kidolgozásával.⁹¹ Az Országmozgósítási Bizottság (továbbiakban: OB) egy tárcaközi szerv volt, melynek létét az államszervezetben elsősorban a honvédelmi kérdések diverzifikációja indokolta, amelynek következtében ez a szerv biztosította a minisztériumok együttműködését az országvédelem terén. A racionális és a specializált honvédelmi munkálatok érdekében az OB albizottságokban folytatta a munkáját. A repülőgépgyártás fejlesztése miatt különösen fontos volt a légügyi albizottság, mely alapján kívánom bemutatni a gyakorlati működését az OB-nek. Az ülésén részt vett valamennyi szakminisztérium képviselője (a honvédelmi tárca, az iparügyi tárca, a földművelésügyi tárca, a pénzügyi tárca stb.), valamint Budapest székesfőváros jegyzője, a M. Kir. Központi Statisztikai Hivatal, valamint a Hadügyi Intézet reprezentánsai is.⁹² Az albizottsági munka egyik legfontosabb része azon rendeletek megszerkesztése volt, melyek tárgyuknál fogva több szakminisztérium részéről konszenzust igényeltek. Az albizottság a jegyzőkönyv szerint figyelmet fordít az egyhangú döntésre, ugyanis az elnök kiemelte, hogy amíg a Belügyminisztériumtól és a Pénzügyminisztériumtól nem érkezik válasz, addig az ott megjelölt ipari légtalonnal kapcsolatos rendeleteket nem lehet módosítani. A kodifikációs tevékenység mellett egy bizottsági ülésen tájékoztatás történt arról, hogy a jövőben milyen rendeleteket fognak kihirdetni az egyes miniszterek,⁹³ valamint megvizsgálták, hogy az utolsó bizottsági ülés óta milyen rendeletek kerültek kihirdetésre. Utóbbival ellenőrizni tudták, hogy az előző ülésen elhangzottak milyen mértékben valósultak meg.⁹⁴ Nem utolsó sorban az is rögzítésre került, hogy az egyes miniszterek milyen kérdésekben fogják kérni a minisztertanács hozzájárulását a jövőben.

2. A Vezértitkárság létrejötte és funkciója

A Rátz Jenő-féle honvédelmi tervzetben már megjelent az LHT állandó titkársága, melynek létrehozásáról már az 1938. augusztusi minisztertanácson határoztak, de érdekes módon az Országgyűlés által elfogadott és a kormányzó által kihirdetett törvénybe nem került bele, viszont ennek ellenére már 1938 szeptemberében Rátz Jenő honvédelmi miniszter rendeletével létrehozta. Az 1938. szeptember 17-i HM. rendelet elrendelte

⁹¹ HETÉS – MORVA 1968, 492. p.

⁹² HM HIM HL 1938. v.k.f.h. 431/Eln. ÁTB légtalmai albizottság 1938. június 23-án megtartott értekezletéről jegyzőkönyv.

⁹³ Példának okáért a honvédelmi miniszter kihirdette a polgári lakosság tulajdonában lévő gázálcok vizsgálatáról szóló rendeletet.

⁹⁴ Az albizottság munkájának köszönhetően született a gázvédelmi és légtalmai eszközök előállítását szabályozó Ip.M. rendelet, valamint 15.600. K.K.M. rendelet ugyanezen eszközök forgalomba hozataláról. Lásd bővebben: 12. 600/1938 Ip.M. sz. és 15.600/1938. K.K.M. sz. rendelet In: Magyarországi rendeletek tára. M. Kir. Belügyminisztérium, Budapest, 1938. 785., 799. pp.

az LHT Vezértitkárság felállítását és ezzel egyidejűleg a Honvédelmi Minisztérium 1.d. osztályának a megszüntetését.⁹⁵ Az 1.d. osztály 1935-ben *Gömbös Gyula* miniszterelnöksége idején jött létre és hatáskörébe tartozott a Honvédelmi Minisztérium és a társmisztériumok között felmerülő szervezési kérdések elvi és gyakorlati elintézése, valamint közreműködés a honvédség szervezési ügyeiben.⁹⁶ Fontos kiemelni, hogy az 1/d. osztály Országmozgósítási Bizottság állandó titkárságaként működött,⁹⁷ egészen 1938-ig.

A rendelet következtében a vezérkari főnök helyettesének szeptember 17-én kelt utasítása kimondta, hogy a minisztertanács augusztus 10-én kelt határozata alapján az LHT ügyeinek intézésére a miniszterelnöknek közvetlenül alárendelt LHT Vezértitkársága kerül felállításra.⁹⁸ A Vezértitkárság élén egy magasrangú tábornok állt, aki egyben a mindenkori vezérkari főnök egyik helyettese is volt hivatalánál fogva. Az utasítás kimondta, hogy a Vezértitkárság személyzete a Honvédelmi Minisztérium által kivezényelt tisztekből, az egyes szakminisztériumok kirendelt tisztviselőiből, valamint megfelelő segédszemélyzetből állt.⁹⁹

A vezérkari főnök helyettesének utasításából választ kapunk arra, hogy a honvédelmi miniszter rendelete miért rendelte el a H.M. 1. d. osztályának feloszlását a Vezértitkárság felállításával párhuzamosan. Az 1. d. osztály ügykörébe tartozott ugyanis az országmozgósítási ügyek intézése és ebből kifolyólag az volt a feladata, hogy a társmisztériumok és a HM közötti ügyeket intézte, hiszen az országmozgósítási munkálatok megkövetelik a tárcaközi koordinációt. Innentől viszont a H. M. 1/d. osztályának hatáskörét a Vezértitkárság vette át, ám a HM. és a társmisztériumok közötti szervezési szolgálatot továbbra is a jelenlegi összekötőtisztek látták el, viszont a korábbiakhoz képest korlátozottabb jogkörrel. Az összekötőtisztek kizárólag katonai mozgósítási, országmozgósítási és ezekkel szoros kapcsolatban álló ügyek kézbesítését végezték.¹⁰⁰ Látható tehát, hogy a mozgósítás szervezésével kapcsolatos feladatokat egy másik szerv, az LHT, mégpedig annak Vezértitkárságának hatáskörébe kívánták delegálni és megszervezni annak központi irányítását. Az Országmozgósítási Bizottság állandó titkársági helyét átvette a Vezértitkárság, amelynek következtében az LHT és annak tanácsadó, véleményező segédszerve az OB közötti kapcsolatot szorosabbra tudták fűzni, lehetőséget kínálva az országmozgósítási munkálatok rugalmasabbá tételére. A tervezet a Vezértitkárság feladatául jelölte meg az LHT hatáskörébe tartozó ügyek tárgyalásra való előkészítését, az egyes szakminisztériumok honvédelmi érdekű tevékenysége tekintetében az összhang előmozdítását és a honvédelem érdekében megoldásra váró kérdések beható tanulmányozását és a jelentéstételt a Tanács elnökéhez.¹⁰¹

Az Legfelső Honvédelmi Tanácsról érkező igen kevés Horthy-korszakbeli dokumentumok közül talán a vezértitkárok írásai azok, melyeken keresztül behatóbban megismerhető a működése. Ezek közül kiemelkedik *vitéz Máthé Kálmán* altábornagy írása,

⁹⁵ HM HIM HL. VKF 1938. 1. oszt. 3416/Eln. L. H.T. vezértitkárság felállítása. H.M. 1.d. osztály felállítása.

⁹⁶ *Magyarország tiszti cím- és névtára*. XLIV. Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1936. 436.

⁹⁷ HETÉS – MORVA 1968, 492. p.

⁹⁸ HM HIM HL VKF. 1938. vkf. h. 725/Eln. Legfelső Honvédelmi Tanács Vezértitkárság megalakulása. H.M. 1.d. osztály feloszlása.

⁹⁹ Uo.

¹⁰⁰ Uo.

¹⁰¹ HM HIM HIL VKF 1938 1. oszt. 3182/Eln.

akit 1942. február 1-én nevezett ki az államfő a titkári posztra és 1943. szeptember 15-ig töltötte be ezt a tisztséget.¹⁰² Máthé Kálmán volt az, aki tanulmányában először tette közzé a Vezértitkárság hatáskörét a fent már részletezett 1939. évi ügyviteli szabályzat alapján. A Vezértitkárság hatáskörébe tartozott egyrészt az LHT hatáskörébe tartozó ügyek tárgyalásra való előkészítése; a háborús felkészülés összhangjának biztosítása érdekében javaslatok kidolgozása és előterjesztése a Tanács elnökéhez.¹⁰³ Ez az a hatásköri elem, amely által a Vezértitkárság ténylegesen állandó tárcaközi segédszervként tudott létezni és egyeztetni, összehangolni a szakminisztériumok szakosztályainak munkáját. A Vezértitkárság nem csak az egyes minisztériumok közötti munkát koordinálta, hanem a minisztériumok és az LHT közötti tevékenységet is. Ezen felül feladatkörébe tartozott az országmozgósítás végrehajtásához szükséges irányelvek kidolgozása, valamint kezdeményezés az egyes szakbizottságok megalakításával kapcsolatban. Itt a minisztériumokon belül működő szakbizottságokat kellett érteni, amelyeknek az országmozgósítási feladatok tartoztak a hatáskörébe. Így a Vezértitkárság közreműködött a minisztériumok szakosztályai által kidolgozandó országmozgósítási részletmunkálatokban is.¹⁰⁴

3. A Vezértitkárság helye a közigazgatási szervezetben

A Vezértitkár és hivatala kettős alárendeltségben volt. A Vezértitkárság közvetlenül a M. Kir. Miniszterelnök felügyelete alatt működött, de „honvédelmi vonatkozásban” a honvédelmi miniszter alárendeltségébe tartozott.¹⁰⁵ Fontos kiemelni, hogy a honvédelmi miniszter csak honvédelmi vonatkozásban állt azonos szinten a titkárral.¹⁰⁶ A miniszter ugyanis személyére nézve a kormányzó alárendeltségébe tartozott, de kormánytagként a miniszterelnök beosztottja is volt, aminek következtében politikai felelősség is terhelte a törvényhozás irányába. Itt valójában hármass alárendeltségről beszélhetünk, ellentétben a vezértitkárral, akit nem terhel politikai felelősség. A vezértitkárság kiadásai először az 1939. évi zárszámadásban jelentek meg, és kimutatható, hogy nemcsak a segédszerv, de az LHT költségvetése is a miniszterelnökséghez tartozott.¹⁰⁷ A honvédelmi és az országmozgósítási ügyekben a vezértitkár nem csak a kormányfőnek,¹⁰⁸ hanem a honvédelmi miniszternek is referált.

¹⁰² SZAKÁLY 2001, 221–222. pp.

¹⁰³ MÁTHÉ KÁLMÁN: *A Legfelső Honvédelmi Tanács gyakorlati bekapcsolódása a kormányzat és a közigazgatás honvédelmi tennivalóiba*. Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar honvédelmi igazgatás*. A IX. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam Előadásai. Keresztes-Fischer Ferenc M. kir. Belügyminiszter, Budapest, 1944. 51. p.

¹⁰⁴ Uo.

¹⁰⁵ HM HIM HL VKF 1940. 1. oszt. 3603/Eln. Melléklet az 5000/Elnökség H. – 1940. számához.

¹⁰⁶ SPÁCZAY HEDVIG: *A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korban* III. 1941–1945. Levéltári Szemle 1974/1. 62. p.

¹⁰⁷ Az 1939. évi június hó 10-ére összehívott Országgyűlés Képviselőházának naplója. III. k. Athenaeum, Budapest, 1939. 242. p.

¹⁰⁸ Uo.

4. A Honvédelmi Gazdasági Bizottság

Az LHT 1939 októberében létrehozott új javaslattevő szerve volt a Honvédelmi Gazdasági Bizottság, melynek feladata a honvédelemmel kapcsolatos gazdasági kérdések gyors és szakyszerű elintézésének az előmozdítása volt. Továbbá az ügyviteli szabályzat feladatkörébe delegálta a gazdasági tárcák együttműködésének elősegítését is.¹⁰⁹ Hasonlóan az Országmozgósítási Bizottsághoz ez is egy állandó tárcaközi bizottság volt, melynek elnöke a miniszterelnök, tagjai a pénzügyminiszter, az iparügyi miniszter, a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter, valamint, ha szükséges volt, akkor az elnök meghívhatta a Magyar Nemzeti Bank elnökét. A fentiekén kívül Bizottságnak két fő feladata volt. Egyrészt biztosítani kellett a honvédség és a polgári lakosság szükségleteit háború vagy egyéb rendkívüli helyzet idején. Másodsorban gondoskodnia kellett arról, hogy kivételes hatalom idején bevezetésre kerüljenek azok az intézkedések, melyek a háborús, tervszerű gazdálkodás egységes irányítása céljából szükségesnek mutatkoztak.

Az utóbbit a munkaközvetítés példáján lehet legkönnyebben szemléltetni. A háborús gazdálkodás idején különösen fontos volt, hogy a munkaadót és a munkavállalót gyorsan, a termelés zavartalanságának elősegítése érdekében országos viszonylatban is össze lehessen hívni, így központi munkaközvetítő bizottságra volt szükség.¹¹⁰ Máthé Kálmán szerint az LHT-nak nagy szerepe volt abban, hogy a munkaközvetítés rendezését szorgalmazta az iparügyi miniszternél,¹¹¹ és az ismertett hatáskör tekintetében az is nyilvánvaló, hogy a munkaközvetítés szabályozásának sürgetése a Honvédelmi Gazdasági Bizottságnak köszönhető. Az LHT és segédszervének tevékenysége realizálást nyert, amikor 1942-ben együttes rendeletet hirdettek ki a munkaközvetítés központi bizottságának szervezéséről, ami szem előtt tartotta az országmozgósítási szempontokat is.¹¹²

5. Az Iparmozgósítási Osztály

A minisztériumok mozgósítási szakosztályai közül kiemelkedett az Iparmozgósítási Osztály, melyet a Darányi-kormány idején állították fel 1937-ben és léte jól példázza a szűk értelemben vett honvédelmi ügyek szerves összefonódását az ország iparával. Ugyan nem az LHT segédszerve, de tájékoztatási kötelezettség révén közvetlen kapcsolatban volt a Vezérítőkarsággal. Az osztály kizárólagos feladata az ország hadiiparának és az ipar légtalmának előkészítése volt, és háború esetén a haditermelés irányításában való közreműködés. Tárcaközi jellegére utalt az, hogy az osztály ügykörét illetően az iparügyi miniszternek, míg személyi ügyekben a honvédelmi miniszternek alárendelve működött. Az osztályvezető tájékoztatta a honvédelmi minisztert, és az említett l/d. osztályon, majd a Vezérítőkarságon keresztül az ÁTB-t.¹¹³ Nem mellőzhető azonban a

¹⁰⁹ MNL OL K. 150. XVIII. 4486. 16.-a.

¹¹⁰ Uo.

¹¹¹ MÁTHÉ 1944, 55–56. pp.

¹¹² A m. kir. földművelésügyi miniszter és a m. kir. iparügyi miniszter 1942. évi 115.600 F.M. számú rendelete a munkaközvetítés központi bizottságának szervezéséről. In: Magyarországi Rendeletek Tára 76. M. Kir. Belügyminisztérium, Budapest, 1943. 1834–1835. pp.

¹¹³ HM HIM HL VKF 1937. vkf. h. 17/ Ált.

tény, hogy az Iparügyi Minisztérium XVII. osztálya a második világháború előestéjén gyakran túllépte a hatáskörét. Erre példa, hogy Berlinben a honvédelmi miniszter nevében olyan behozatali és kiviteli megállapodásokat fogadott el, amelyek sokkal inkább a külügyi vagy a kereskedelmi tárca hatáskörébe tartoztak volna.¹¹⁴ Az Iparügyi Minisztérium jelentéséből azonban kiderült, hogy 1940-ben az ipari anyaggazdálkodás nagy szervezetének központi irányítása és az egyre komolyabbá váló nyersanyaghelyzet miatt egy új szakosztály felállítását is megkövetelte, melynek elsődleges feladata többek között a tervszerű anyaggazdálkodás előkészítése.¹¹⁵

6. Nemzetközi kitekintés: hasonlóságok a francia és az olasz modellben

A Vezértitkárság kapcsán szükséges megemlíteni az országvédelem francia modelljét, ugyanis több azonosság figyelhető meg. Nem elhanyagolható tény, hogy a katonai vezetés már 1929-ben igyekezett tájékozódni a legfelsőbb katonai vezetés külföldi modelljeiről, ami egyrészt jelzi azt, hogy a külföldi példák is befolyásolták a magyar országvédelmi szervezet kialakítását. A külföldi joganyag beszerzésének elsősorban az volt az oka, hogy a katonai vezetés nem elégedett meg a Tanács kompromisszumos szervezetével.¹¹⁶ Franciaországban egy 1928. évi törvény hozta létre a Legfelső Nemzetvédelmi Tanácsot [Továbbiakban: LNT] (*Conseil supérieur de la défense nationale*), ami egy mozgósítási csúcsszervnek minősült. Az LNT szervezetileg több albizottságra tagolódott: a határozathozó tanácsra, az előkészítő tanácsra, a tanulmányi bizottságra és a Vezértitkárságra. A Vezértitkárság hatáskörébe tartozott az LNT elé kerülő kérdések és javaslatok előkészítése, valamint az egységes mozgósítási irányelvek kidolgozása és a tanácsi határozatok végrehajtásának ellenőrzése.¹¹⁷ Feladatköre tekintetében tehát a francia Vezértitkárság ugyanolyan segédszerv, mint magyar megfelelője. Az összetételét illetően is kísérteties a hasonlóság ugyanis a francia Vezértitkárság szintén tisztekből és a minisztériumokból a testülethez beosztott polgári tisztségviselőkből állt,¹¹⁸ mint az LHT segédszerve. A francia modell sajátossága, hogy az LNT egyik alszervezeteként működő Vezértitkárság háború kitörése esetén Nemzetvédelmi Minisztériummá alakult át.¹¹⁹ A francia modell alapján minden polgári minisztériumban működött egy-egy mozgósítási osztály, melyek az országmozgósítás központi szervének, az LNT-nek volt alárendelve. Ezen kívül minden megyében (*département*) működött egy-egy végrehajtó vegyes bizottság.

¹¹⁴ OMBRÁDY LÓRÁND: *Hadsereg és politika Magyarországon (1938–44)*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1986. 153. p.

¹¹⁵ MNL OL Miniszterelnökségi Levéltár. A központilag irattározott anyagok külön kezelt mellékletei. 1391. csomó. M. tétel: az egyes tárcák jelentései az 1939. július és 1940. június között kifejtett tevékenységükről. A) dosszié: az Iparügyi Minisztérium jelentése.

¹¹⁶ VARGYAI GYULA: *Adalékok a felsőbb katonai igazgatás szervezettörténetéhez a gömbösi időszakban*. Jogtudományi Közlöny 1974/6. 317. p.

¹¹⁷ FÁBRY DÁNIEL: *A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése egyes államokban*. Magyar Katonai Szemle 1940/7. 58. p.

¹¹⁸ Uo.

¹¹⁹ Uo.

A francia modellen kívül a nemzetközi összehasonlítás szempontjából érdemes megemlíteni a belga országmozgósítási szervezetet. A mozgósítás központi szerve a belga királyi miniszterelnök alárendeltségében működő Állandó Országmozgósítási Bizottság, melynek szintén minden egyes szakminisztériumban volt egy mozgósítási osztálya.¹²⁰

1940 tavaszán nem csak a katonai felsővezetés átszervezése történt meg, hanem megfigyelhető, hogy a Honvédelmi Minisztérium igyekezett nemzetközi téren is informálódni. Az olaszországi magyar nagykövetség jelentése ugyanis az 1923 januárjában Olaszországban felállított *Commisione suprema mista di difestaról*, azaz a Legfőbb Védelmi Vegyes-Bizottság mozgósításban betöltött szerepéről informálta a minisztériumot. Az olasz védelmi bizottságról való tájékozódás már 1935 óta folyt,¹²¹ és elmondható, hogy a folyamat kölcsönös volt.¹²² A nemzetvédelmi szervet 1923-ban hozták létre és 1924-ben, valamint 1925-ben is megreformálták. Utóbbi szerint elnöke a miniszterelnök, tagjai pedig a külügy-, a hadügy-, a tengerészetügyi, gyarmatügyi- és a pénzügyminiszter, valamint a légügyi biztos volt. A tanácsadó testületei a Hadseregtnács, az Admirálisok Bizottsága és az Ipari Mozdósítási Bizottság volt.¹²³ Az nagykövetség jelentése szerint egy 1940 áprilisában elfogadott törvényjavaslat szerint a bizottságok sora kiegészül egy Rendelkező Bizottsággal, melyben a *Duce* elnökölt.¹²⁴ A törvény szerint a Rendelkező Bizottság tényleges tagjai az aktív miniszterek, míg tanácsadó tagjai a civil kormányzat oldaláról: a katonai minisztériumok államtitkárai, a miniszterelnökségi államtitkár és a külügyminisztérium albán ügyeinek államtitkára volt.¹²⁵ A külügy bevonása egy katonai ellenőrző szerv munkájába azt jelezte a katonadiplomáciai feladatok felértékelődését. Másrészt a tanácsadó katonatagok közé tartoztak a tábornagyok, a vezértengernagyok, a nagyvezérkar főnöke, a *Milizia* vezérkar főnöke, a tengerentúli csapatok felügyelője, a hadianyaggyártás főbiztosa és a Legfőbb Védelmi Vegyes-Bizottság titkára. Az olasz törvényjavaslat rendelkezett a nemzetvédelmi szerv titkári hivataláról, amelynek feladata volt, hogy összegyűjti és koordinálja mindazokat az adatokat és értesítéseket, melyek alapján a Rendelkező Bizottság meghozta döntéseit. A titkári hivatal elsődleges feladata volt emellett, hogy közvetítő szerepet töltsön be a hatóságok, az állami intézmények és az érdekelt szervezetek között.¹²⁶ A Legfőbb Védelmi Vegyes-Bizottság titkárához tartozó hivatal hatáskörét tekintve azonosságot vélhetünk felfedezni magyar Vezértitkársággal, amit alátámaszt az a tény is, hogy a titkári hivatal az Olasz Királyságban szintén miniszterelnökségnek alárendelten működött.¹²⁶

¹²⁰ FÁBRY 1940. 56–57., 59. pp.

¹²¹ MNL OL MTI. Napi Hírek, 8, 1935. 02. 13.; Napi Hírek, 4. kiadás, Magyar Távirati Iroda Rt., Budapest, 1939. február 7.

¹²² Az 1939. augusztus 29-i LHT ülésről az olasz lapok is beszámoltak és kiemelték, hogy a miniszterelnököt rendkívüli hatalommal ruházzák fel. Utóbbi kijelentés helytelen, ugyanis a kivételes hatalom nem a kormányfőt, hanem a kormányt, mint testületi szervet illette meg. In: MNL OL MTI. Házi Tájékoztató, 1014. szám. 1939.08. 19.

¹²³ JUHÁSZ BALÁZS: *Olasz-magyar katonadiplomáciai és katonapolitikai kapcsolatok a Bethlen-kormánytól a Gömbös-kormányig*. Doktori értekezés, Budapest, 2014. 32. p.

¹²⁴ HM HIM HL HM Elnökség (1919–45) 1940. Eln. B. o. Bév. tétel 21243. alap és ikt. szám. A legfőbb védelmi tanács szerepe az általános mozgósítás végrehajtásában.

¹²⁵ Uo.

¹²⁶ Uo.

VI. A nemzetvédelem alternatívája: a Fővezérség és a Legfelső Honvédelmi Tanács kapcsolata

A korszak egyik jelentős alkotmányjogi-hadjogi kérdése, ami 1920-tól az 1930-as végéig foglalkoztatta a katonai vezetést nem volt más, mint az 1920-ban megszűnt Fővezérség reorganizálása. A kutatás szempontjából jelentősnek tartottam e közjogi probléma vizsgálatát, ugyanis a vezérkari főnöki iratanyagok azt mutatják, hogy 1930-as évek végen perspektívaként jelentkezett a Fővezérség és az újrászabályozott LHT összekapcsolódása.

Róder Vilmos már 1922-ben foglalkozott a Fővezérség intézményesítésével és több javaslatot dolgozott ki. A kimutatások több megoldást vázolnak fel, de közös nevezőjük az volt, hogy a hatáskörelosztás különbözött béke, illetve háborús időszakban. Az egyik javaslat kiállt a békebeli háromközpontú vezetés mellett és háborús időben az államfő lett volna a Fővezér, de a tényleges vezetést átruházott hatáskörben a főparancsnok gyakorolná, aki háború idején a Fővezér helyettese címet vette volna fel. Egy másik elemzés pedig azt mutatja, hogy az államfő legfelsőbb hadúri minősége még háború idején sem változott volna meg és a főparancsnok lenne a Fővezér.¹²⁷

A vezérkari főnök helyettesének, *Szombathelyi Ferencnek*¹²⁸ 1938-as véleménye szerint hiába való lett volna a Fővezérség jogkörének kiszélesítése háborús időkben, mert az anyagi ügyek a honvédelmi miniszter alkotmányos jogaihoz tartoztak. Szombathelyi szerint ennek az lett volna a hosszú távú következménye, hogy Honvédelmi Minisztérium és a Fővezérség hatásköri összetűzésbe kerülnek. Ennek következtében a nemzetvédelmi kérdések egységes vezetésére egy parlamentáris rendszeren kívüli és felette álló Fővezérseget kellett volna rendszerezíteni. A Fővezér rangban és tekintélyben legmagasabb és legkiválóbb tábornok lett volna, akit a kormányzó nevezne ki.¹²⁹ A Fővezér valóban egy parlamentáris rendszeren kívül álló politikai tényező lett volna, aki felelősséggel kizárólag az államfőnek tartozna. Hatáskörét tekintve Szombathelyi így fogalmazott. „Ő lenne a legfelsőbb hadúri jogok megtestesítője, háborúban pedig vezető személyiség, esetleg a Legfelsőbb Hadúr helyett fővezér”.¹³⁰ Szombathelyi véleménye szerint tehát a háborúban a hadúri jogokat átruházott hatáskörben gyakorolná, amelyből az a következtetés vonható le, hogy a békebeli és háborús időszakban a Fővezérnek eltérő hatásköre lett volna. Ezt a felfogást erősíti meg az, hogy a vkf. helyettese kiemelte a Fővezér békebeli hatáskörét, ami magába foglalta a teljes szemlejogot, s ez nem csak a hadseregre, hanem az összes nemzetvédelmi ügyre kiterjedne, például katonai előképzésre, vagy ipari üzemek felügyeletére is. A Legfelső Honvédelmi Tanáccsal szemben a béke és háború idején nem lett volna azonos a hatásköre, hanem a hadiállapot kihirdetése esetén a legfelsőbb hadúr jogait gyakorolná. A Honvédelmi Minisztérium az alárendeltségébe kerülne, ugyanis a kormányzó legfelsőbb parancsára számonkérő joga lett volna a tárcavezetővel szemben, továbbá nemzetvédelmi ügyekben a szakminisztériumokkal szemben is. A Fővezérség és a Legfelső Honvédelmi Tanács nem lettek volna egymás alternatívái a nemzetvédelmi ügyekben. Ezt bizonyítja a javaslat

¹²⁷ MNL OL ÁHL. A kormányzó iratai. K. 589. 2. csomó. K. tétel. A hadsereg vezetőállásainak betöltése.

¹²⁸ SZAKÁLY 2001, 332. p., 387. p.

¹²⁹ HM HIM HL VKF 1938. vkf. h. 776/Eln. – Betétív a 9297/I. vkf. – 1938. hr. számhoz. Tárgya: A vezérkari főnökség ügykörében változások/ A vkf. helyettes véleménye a fenti ügyirathoz.

¹³⁰ Uo.

azon része, mely szerint a Fővezér lett volna az LHT elnöke. Ez a katonai vezetés politikai ambícióinak előre törését is jelezte, ugyanis a Fővezér elnöksége minden kétséget kizárólag biztosította volna a vezérkari főnök dominanciáját az LHT-ban.

A két honvédelmi jogintézmény megítélésem szerint nem zárta volna ki egymást, hiszen míg az LHT-nek alapvetően az országmozgósítás központi koordinálása volt a kötelezettsége, addig a Fővezérség vezérleti és vezényleti jogokat gyakorolta volna, kiküszöbölve ezzel a háromközpontú katonai felsővezetés hatásköri összeütközéseit. Ez utóbbi már az 1938. évi külpolitikai feszültségek idején is gondokat okozott, derül ki a vezérkari tisztek tapasztalati jelentéséből. A haderő hármassal alárendeltségnek (Honvédelmi Minisztérium, Vezérkari Főnökség, Honvédség Főparancsnokság) ugyanis az volt a problémája, hogy a három szerv olykor egymásnak ellentmondó utasításokat adott. A vezérkari tisztek így javaslatot is tettek arra, hogy a honvédség legfelsőbb vezetése a jövőben egy kézben összpontosuljon.¹³¹ Habár a Fővezérség újbóli felállításának kérdése megmaradt a tervezetek fázisában, a törekvés egyrészt jelzi, hogy a katonai vezetés nem volt megelégedve a hármassal, másrészt az LHT mellett egy másik nemzetvédelmi jogintézményben is gondolkodtak.

VII. Volt-e jogszabályalkotási joga a Legfelső Honvédelmi Tanácsnak?

Az 1939. évi II. tc. kizárólag a Tanács által meghatározott irányelvekről, mint jogi produktumokról beszél, így a törvény alapján kijelenthető,¹³² hogy a Legfelső Honvédelmi Tanácsnak nem nem alkotott rendeletet, csupán a miniszterek rendeleteinek módosítását kérhette.

A korábban is említett 1939. évi vezérkari tiszti jelentésben a következő szerepelt. A Tanács 1938 szeptemberében ült össze először az újjászervezését követően, amikor a „száguldó vihar előszele már határainkhoz ért”.¹³³ A továbbiakban így fogalmaz a jelentés: „Ugyanekkor létesült az LHT Vezértitkársága is, mint az LHT javaslattevő és végrehajtó szerve. Kezdetben - míg háborús veszély fennállott - e fontos szerepét be is töltötte. Az alkotmányellenes és törvényellenes, de a nemzet jövőjére nézve döntő fontosságú rendeletek úgyszólván órák alatt elkészültek, hogy a nemzetet a teljes megaláztatástól megmentse.”¹³⁴ A 20. századi jogdogmatikai felfogás és a történelmi körülmények tükrében az „alkotmányellenes” és „törvényellenes” rendelet kifejezések az ún. szükségrendeletekre utaltak. A szükségrendelet olyan kormányrendelet, amelyet az állami végszükség tett menthetővé és indokolttá.¹³⁵ E rendelettípus fontos ismértve, hogy

¹³¹ HM HIM HL. VKF. 1939. 1. oszt 3728/Eln. – Vezérkari tisztek tapasztalatai a külpolitikai feszültségekkel kapcsolatban. (Továbbiakban: HM HIM HL. VKF. 1939. 1. oszt 3728/Eln.).

¹³² EGYED ISTVÁN: *Az új honvédelmi törvény*. Magyar Jogászegyleti értekezések és egyéb tanulmányok 1940/31. 244. p.

¹³³ HM HIM HL VKF. 1939. 1. oszt 3728/Eln.

¹³⁴ Uo.

¹³⁵ MOLNÁR KÁLMÁN: *Kormányrendeletek. Tanulmány a magyar közjogról*. Egri Érseki Liceumi Könyvnyomda, Eger, 1912. 107–108. pp.; MOLNÁR 1929, 674–675. pp.

a kormány törvényhozói felhatalmazás nélkül adta ki.¹³⁶ A fenti szövegrészből kitűnik az a történelmi körülmény, amely indokoltá tette volna a szükségrendeletek kiadását, ez pedig nem lett volna más, mint egy fegyveres konfliktus Magyarország és Csehszlovákia között. 1938 nyarán ugyanis Németország a cseh kérdés erőszakos megoldására készült és a német katonai vezetés számított is a magyar haderő részvételére.¹³⁷ A két állam közötti hirtelen összetűzés valóban indokoltá tette volna a gyors jogalkotási reakciót a kormány részéről, abban az esetben, ha a nemzetközi viszály következtében az Országgyűlés nem tud időben felhatalmazást biztosítani a kormánynak törvényhozási tárgyak rendeleti úton történő szabályozására, különösképpen a felvidéki közigazgatás megszervezésére. Viszont 1938. november 2-án eldőlt, hogy a Felvidék déli része nemzetközi jogi adjudikáció útján tér vissza a Szent Korona testéhez és 1938. november 13-án hatályba lépett 1938. évi XXXIV. tc. biztosította a kormánynak a legitim törvényhozási felhatalmazást a felvidéki közigazgatási szervezet rendeleti szintű szabályozására.¹³⁸ Az idézett szövegrészből tehát nem azt következik, hogy az LHT vagy annak segédszerve, a Vezértitkárság kívánt szükségrendeletet kiadni, hiszen rendeletalkotási joga nem volt, hanem az LHT és annak segédszerve, a Vezértitkárság legfeljebb közreműködött a szóban forgó rendeletek kidolgozásában. A vizsgált jelentés később utal is arra, hogy az LHT Vezértitkárságának ebben a helyzetben inkább az lett volna a szerepe az egyes tárcák közötti koordinációt biztosítsa honvédelmi ügyekben, viszont „*amint azonban a békés megszállás lehetősége lépett előtérbe, a – valamennyi tárcára kiterjedő és az egységes intézkedést és eljárást biztosító szerepe sok tekintetben megszűnt*”.¹³⁹

1938 októberében az LHT irányelveket dolgozott a Felvidéken bevezetésre kerülő katonai közigazgatás megszervezésére. Az irányelv szerint a közigazgatási szervezet élén a Vezérkar Főnöke állt, a második szinten működtek az ún. vegyesdandárparancsnokságok és a harmadik szintet a járási katonai parancsnokságok alkották. Az irányelvek mellékletét képező szolgálati utasítás szerint a civil kormányzat látszólag megpróbálta ellensúlyozni az utasítási, az önkormányzatokat felfüggesztő rendszert a kormánybiztos kirendelésével, valamint a polgári csoport és osztályok létrehozásával, de az intézkedési jog kizárólag a katonai parancsnokokat illette meg.¹⁴⁰ A Tanács által kidolgozott irányelveket és annak mellékletét képező utasítást az LHT elnöke mind a Vezérkari Főnöknek, mind az érdekelt minisztériumoknak továbbította,¹⁴¹ hogy ezzel is valamelyest biztosítsa a polgári és a katonai szféra együttműködését. Az irányelv az

¹³⁶ FALUHELYI FERENC: *Magyarország közbjoga*. I. k. Karl, Pécs, 1926. 24–25. pp., FERDINANDY GEJZA: *Magyarország közbjoga*. Franklin Társulat, Budapest, 1911. 290. p.

¹³⁷ DOMBRÁDY LÓRÁND – TÓTH SÁNDOR: *A Horthy-hadsereg története*. In: Liptai Ervin (főszerk.): *Magyarország hadtörténete*. 2. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1985. 299.

¹³⁸ „*Felhatalmaztatik a m. kir. minisztérium, hogy a visszacsatolt felvidéki területekre vonatkozólag a törvényhozás további rendelkezéséig megtehesse mindazokat a rendelkezéseket, amelyek a visszacsatolt területek közigazgatásának, törvénykezésének, közgazdaságának és általában egész jogrendszerének az ország fennálló jogrendszerébe való beillesztése végett szükségesek.*” In: 1938. évi XXXIV. tc. a Magyar Szent Koronához visszacsatolt felvidéki területeknek az országgal egyesítéséről. 4. §.

¹³⁹ HM HIM HL VKF. 1939. 1. oszt 3728/Eln.

¹⁴⁰ Uo.

¹⁴¹ HM HIM HL VKF. 1938. 1. oszt. 3327/Eln. A felszabaduló Felvidéken bevezetésre kerülő katonai közigazgatás.

L.H.T. 32/eln. 1938. sz. rendelettel került jogszabályi formába.¹⁴² Ezek szerint tehát az irányelvben foglaltakat nem a Legfelső Honvédelmi Tanács, mint testületi szerv szabályozta rendeletben, hanem annak elnöke, azaz a miniszterelnök *Imrédy Béla*.¹⁴³ Ez azt jelenti, hogy az LHT, mint testületi szerv adott ki rendeletet, ugyanis arra az 1939. évi II. tc. nem jogosította fel a szervet, hanem a miniszterelnök, mint az LHT elnöke. Szintén az LHT elnökének rendelete jelent meg egy 1938. szeptember 28-i minisztertanácsi ülésen is, amikor a kereskedelmi- és közlekedésügyi miniszter az L.H.T. elnökének rendelete alapján kérte a minisztertanács hozzájárulását 50 000 P. értékű építőanyag beszerzéséhez Budapest közúti polgári forgalmának biztosítása érdekében.¹⁴⁴ Ezekben az esetekben tehát az LHT elnökének rendelete valójában egy miniszterelnöki rendelet volt. A kérdés viszont az, hogy mi tette indokolttá azt, hogy a kormányfő „LHT elnöke” minőségben adja ki? Feltehetően ezzel azt kívánta kifejezésre juttatni, hogy olyan honvédelemhez kapcsolódó tárgykörben alkotott rendeletet, amit az LHT előzetes letárgyalt.

Az LHT intézkedési jogát illetően vizsgálni kellett az 1939-ben kiadott szolgálati utasítás jogi természetét, ami a MNL OL Belügyminisztériumi Levéltár anyagában a következő néven szerepel: „*Szolgálati utasítás és ügyrend az Om. szervek részére*”.¹⁴⁵ Az utasítás I. fejezetében rögtön választ kaphatunk a jogi természetét illetően: „*Az országmozgósítási előkészületek szerkesztésére, kezelésére és megőrzésére, valamint a levelezés és ügykezelésre vonatkozólag az alábbi irányelvek a mértékadóak*”.¹⁴⁶ Az LHT, mint testületi szerv által kiadott szolgálati utasítás tehát szintén egy irányelv volt, ennek következtében nem minősült jogszabálynak. Tartalmát tekintve az utasítás kimondta, hogy az országmozgósítási ügyeket kizárólag az országmozgósítási szervek végezték és minden országmozgósítással kapcsolatos teendőt, javaslatot, átiratot és felterjesztést csakis kizárólag az országmozgósítási szervek „*bekapcsolásával és ezek útján szabad végezni*”.¹⁴⁷ Az egyes állami hatóságok országmozgósítási intézkedéseket kizárólag országmozgósítási szervek útján kaphattak.¹⁴⁸ Az országmozgósítási szervek alatt itt az LHT-t és annak segédszerveit kell érteni, tehát a korábban tárgyalt Vezértitkárságot, a Honvédelmi Gazdasági Bizottságot és az Országmozgósítási Bizottságot. Az országmozgósítás csúcsszerveként létező LHT az országmozgósítási (Továbbiakban: om.) előkészületeket tartalmazó iratanyagot hierarchikusan három csoportba sorolta: az om. iratanyag első típusa az ún. országmozgósítási alapiratok voltak. Ide tartoztak az LHT és az egyes miniszterek által kiadott om., illetve egyéb mozgósítási utasítások és azok függelékei, az om. jelzetű segédletek, határozványok, valamint a felettes hatóságok által kiadott om. rendeletek. A második csoportba tartoztak az ún. saját előmunká-

¹⁴² HM HIM HL VKF. 1938. vkf. h. 757/Eln. Irányelvek a Felvidék felszabaduló területein a katonai közigazgatás megszervezésére.

¹⁴³ VARGYAI GYULA: *A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén*. Jogtudományi Közlöny 1979/11. 757. p.

¹⁴⁴ MNL OL K. 27. 1938. 09. 28.

¹⁴⁵ MNL OL BL. Általános Iratok. K. 150. XVIII. kútfő, 4486. csomó, 16-b. tétel. Szolgálati utasítás és ügyrend az országmozgósítási szervek részére.

¹⁴⁶ Uo.

¹⁴⁷ Uo.

¹⁴⁸ Uo.

latok. Az saját előmunkálatok nem ellenkezhetek az om. alapiratokkal, ugyanis az utasítás kimondta, hogy az egyes hatóságok (közüzemek, intézmények, vállalatok) saját előmunkálatai az alapiratokat alapul véve kellett megszerkeszteni. Az előmunkálatoknak két altípusa volt: az országmozgósítási terv és az országmozgósítási idő- és munkabeosztás. Om. terv alatt értjük az om. szervek minden olyan mozgósítási előkészületi évre elkészített tervét, melynek célja egyrészt az volt, hogy az ellenőrző közegnek könnyen áttekinthető képet nyújtson az előmunkálatokról,¹⁴⁹ másrészt a végrehajtásra szolgáló om. idő- és munkabeosztás ez alapján szerkeszthető legyen. Ellenőrző közeg alatt itt a Vezértitkárságot kellett érteni, amelynek az új ügyviteli szabályzat szerint hatáskörébe tartozott az állandó helyszíni tájékozódás az egyes tárcák országmozgósítási előkészületeiről.¹⁵⁰ A terv tartalmazta többek között az illető hatóság teendőit a védelmi készség elrendelése után, annak feladatait a mozgósítási parancs vételét követően, a honvédelmi szolgáltatással kapcsolatos teendőit és a háborús elhelyezés részletes szabályait. Az országmozgósítási idő- és munkabeosztás ezzel szemben konkrét teendőket tartalmazó, háború esetére szóló részletes intézkedés volt, ami időrendben, mozgósítási mozzanatok szerinti bontásban sorolta fel azokat a tevékenységeket, melyeket az illetékes szervnek mozgósítás esetén végre kellett hajtania.¹⁵¹ Ha a fentiek alapján elhelyezzük az országmozgósítási tevékenységet az országos közigazgatás szervezetében, akkor elmondható, hogy a központi szervek, mint az LHT és a szakminisztériumok az om. alapiratok alapján koordináltak, biztosítva az egységes irányítást, míg az alsóbb hatóságok ezeket kötelesek voltak tiszteletben tartani és ezek alapján végezni a mozgósítási tevékenységet. A saját om. segédletek kategóriája lényegében a mozgósítással foglalkozó hatóságok iratkezelésére vonatkozott. Az utasítás szerint békében az országmozgósításra vonatkozó összes rendeleteket, utasításokat, parancsokat, levelezést és fogalmazványokat külön om. jelzetű iktatóba kellett iktatni és két iktatókönyvet kellett vezetni. Az egyikbe tartoztak a kevésbé bizalmas ügyek, különösen azok, melyek nem kifejezetten a honvédség mozgósítását tárgyalták és a mozgósítással kapcsolatos minden olyan tárgyi, személyi és anyagi levelezés, ami semmi konkrét adatot nem tartalmazott. Ezzel szemben a bizalmas iktatóba kerültek a mozgósítási utasítások és a honvédség mozgósításának konkrét adataira vonatkozó adatok.¹⁵²

A fentiek ismeretében kijelenthető, hogy az LHT mint testületi szerv nem alkothatott jogszabályt. Az LHT elnökének rendelete jogforrástanilag a miniszterelnöki rendelettel volt egy szinten, a szolgálati utasítást pedig valóban az LHT, mint testületi szerv adta ki, azonban az jogi természetét tekintve csupán egy irányelv volt

¹⁴⁹ MNL OL BL. Általános Iratok. K. 150. XVIII. kútfő, 4486. csomó, 16-b. tétel. Szolgálati utasítás és ügyrend az országmozgósítási szervek részére.

¹⁵⁰ MNL OL K. 150. XVIII. 4486. 16.-a.

¹⁵¹ Uo.

¹⁵² MNL OL K. 150. XVIII. 4486. 16.-a.

VIII. Az országmozgósítási kormánybiztos intézménye

A második világháború kitörésének napján, 1939. szeptember 1-én összeült a minisztertanács. A második Teleki-kormány belügyminisztere *Keresztes-Fischer Ferenc* a minisztertanács elé terjesztette rendeletterveztet, mely egy új jogintézmény, az országmozgósítási kormánybiztos (Továbbiakban: omk.) létrehozásáról szólt. A belügyminiszter beszámolt arról, hogy a Legfelső Honvédelmi Tanács ülésén válasz született arra a kérdésre, hogy az egyes hadtestek területén, hogyan kellene biztosítani az országmozgósítási munkálatok egységét.¹⁵³ Nem nevezte meg, hogy az LHT melyik ülésén született erről döntés, de valószínűsíthető, hogy az augusztus 29-re összehívott tanácsülésről volt, hogy a honvédelmi törvény hatálybalépésétől bekövetkező változásokat összeegyeztessék az ország védelmi kérdésével.¹⁵⁴ Az omk. illetékességi területe egy-egy hadtest területére terjedt ki és a hadtestparancsnokság székhelyén működött, valamint jogkörébe tartozott az illetékességi területükön működő hatóságok és intézmények országmozgósítási tevékenységének irányítása.¹⁵⁵ A jogalkotói akarat immáron tehát nem a központi, országos illetékességű mozgósítási szervek szabályozására irányult, hanem sokkal inkább az egységes mozgósítás lokalizálására a közigazgatás alsóbb szintjein. A tervezetből még aznap jogszabály lett. Az országmozgósítási kormánybiztosokról szóló 8280/1939. sz. M.E. rendelet jogalakpént az 1939. évi II. tc. 4. §-ára hivatkozott, ami a miniszterek azon irányú kötelezettségéről szólt, hogy béke idején megtesznek minden olyan intézkedést, ami biztosítja a felügyeletük alatt működő hatóságok, hivatalok, üzemek és egyéb intézmények zavartalan működését háború esetén. A rendelet szerint az omk. gondoskodott az országmozgósítás előkészítéséről és annak végrehajtásáról. Ennek fényében az adott hadtest területén irányította a polgári hatóságok om. tevékenységét, valamint felügyelt arra, hogy a polgári hatóságok és intézmények a honvédelmi igényeket kielégítsék. Ami polgári és a katonai közigazgatás összeköttetését illeti, az omk. feladata volt, hogy támogassa a hadtestparancsnokot a polgári hatóságokkal való érintkezésben.¹⁵⁶ Ugyan a rendeltből *expressis verbis* nem tűnik ki, de az előbbi feladatkörből következett, hogy az omk. tulajdonképpen összekötő szerepet játszott a honvédelmi és civil igazgatás között.

A következő példán keresztül szeretném bemutatni az omk. összekötő szerepét a polgári és katonai közigazgatás között. Az aratási munkálatok zavartalanságáról szóló 1940. évi F. M. rendelet további feladatokat utalt az omk. hatáskörébe. Az adott község előljáróságának a közérővel megművelendő földeket tartalmazó összeírását az omk.-nak kellett felterjeszteni. Ezt követően az omk. a rendelkezésére álló aratóosztagok teljesítőképeségéhez mérten a kimutatásokat összeegyezteti. A jogszabály úgy rendelkezik, hogy a közérővel történő aratás rendjét a munkaügyeletet vezető földművelésügyi államtitkár állapította meg és ennek alapján az omk. járt el, felkeresve a hadtestparancs-

¹⁵³ MNL OL K. 27. 1939. 09. 01.

¹⁵⁴ Nyírvidek – Szabolcsi Hírlap 1939/195. 6. p.; Kiskunhalas Helyi Értesítője 1939/68. 2.; MNL OL MTI. Bizalmas Értesítések 1939/3143.

¹⁵⁵ Uo.

¹⁵⁶ 8.280/1939. M. E. számú rendelet az országmozgósítási kormánybiztosokról. In: Magyarországi Rendeletek Tára 73. M. Kir. Belügyminisztérium, Budapest, 1940. 1356. p.

nokságot az illetékes hadtest területén az aratóosztatok kirendelése ügyében.¹⁵⁷ Itt konkrétan kimutatható az omk. intézményét létrehozó rendelet azon célkitűzése, miszerint a kormánybiztosnak közvetítenie kellett a polgári hatóságok és a hadtestparancsnokság között. A fenti képletbe a polgári oldalra a munkaügyeletet vezető földművelésügyi államtitkár illeszthető be, a katonai oldalra pedig az illetékes hadparancsnok. A hadtestparancsnoknak az országmozgósítási kormánybiztossal való együttműködésére utalt, hogy a közérő természetbeni élelmezését a kettejük konszenzusa határozza meg.¹⁵⁸ 1941-ben az országmozgósítási kormánybiztos hatáskörét kiterjesztették a közellátási feladatok ellátására. A rendelet itt már nem az 1939. évi II. tc. 4. §-ára hivatkozott, hanem a felhatalmazó rendelkezésként a 142-144. §§-t jelölte meg, melyek a kormány kivételes hatalmáról, azon belül is a kormánybiztosnak biztosított kivételes jogokról szólt.¹⁵⁹ Az omk. ettől kezdve nyilvántartotta a hadtest területén az ellátási szükségleteket, amennyiben ezek nem kielégítőek, akkor javaslatot tett a közellátási miniszternek, valamint gondoskodott rendeleteinek végrehajtásáról.¹⁶⁰ A gyakorlat azt mutatja, hogy az omk. felhívásainak be nem tartását szigorúan szankcionálták. Példának okáért VII. hadtest kormánybiztosa, *Vitéz Borbély Maczky Emil* a terményfelesleg bejelentésének elmulasztása esetén a felesleg elkobzását és 8000 pengőig terjedő pénzbüntetést helyezett kilátásba.¹⁶¹

Az országmozgósítási kormánybiztos és az LHT által kidolgozott országmozgósítási szabályok kapcsolatát illetően érdemes kiemelni az előbb említett VII. hadtest kormánybiztosának azt a jelentését, amelyet a miniszterelnöknek, mint az LHT elnökének címzett. A kormánybiztos felterjesztésében megjegyezte, hogy az országmozgósítási tanfolyamon részt vett és előadást is tartott. E tevékenységét az indokolta, hogy az egyes hatóságok az országmozgósítási munkálatokat hiányosan készítették elő, valamint az eljárási szabályokban foglaltakat a megfelelő gyakorlati ismeretek és útmutatások hiányában különbözőképpen értelmezték és hajtották végre. Ezért a tanfolyam egyik célja az volt, hogy polgári hatóságoknak a helyes és egységes végrehajtás érdekében útmutatást adjon. Másrészt kiemelte, hogy az országmozgósítási kormánybiztos hatásköreit teljes mértékben félreértelmezték és „*katonai és hadi szolgálat alól mentesítő protektornak tekintik*”,¹⁶² annak ellenére, hogy egyrészt egyéni mentesítésnek nincs is helye, másrészt a közérdekből való mentesítést az ún. meghagyási bizottságok végezték.

A fenti példák alapján megerősítést nyert, hogy az országmozgósítási kormánybiztos intézményének bevezetése az om. munkálatok egységes helyi koordinálását célozta. Ám

¹⁵⁷ 129.500/1940. F. M. számú rendelet In: Magyarországi Rendeletek Tára 74. M. Kir. Belügyminisztérium, Budapest, 1940. 1269–1271. pp.

¹⁵⁸ 127.000/1940 F. M. számú rendelet In: Magyarországi Rendeletek Tára 74. M. Kir. Belügyminisztérium, Budapest, 1940. 1269–1271. pp.

¹⁵⁹ Az említett rendelkezések a felhatalmazzák a kormányt arra, hogy a főispánok és a főpolgármester hatáskörébe tartozó közigazgatási feladatokat a kormánybiztosra bízhatta, illetőleg a kormánybiztos megsemmisíthette azokat a határozatokat, amelyek a honvédelem érdekeire sérelmesek voltak. Lásd bővebben: 1939: II. tc. 142–144. §.

¹⁶⁰ 2800/1941. M. E. számú rendelete az országmozgósítási kormánybiztos közellátási feladatairól. Budapesti Közlöny 1941/ 83. 3. p.

¹⁶¹ Eger – napilap 1941/60. 3. p.

¹⁶² MNL OL BL. Általános Íratok. K. 150. XVIII. kútfő, 4486. csomó, 16-b. tétel, 7786.9. A Magyar Királyi VII. Honvéd Hadtest Országmozgósítási Kormánybiztosa.

a felterjesztés kétséget kizáróan rámutat, hogy a mozgósítási munkálatok helyi szinten problémákkal voltak terhelve. Ez annak tudható be, hogy a Legfelső Honvédelmi Tanács által kidolgozott om. szervezet túlságosan komplex eljárási szabályokat vezetett be, amelyeket a középszintű közigazgatás polgári hatóságai nem mindig bírtak megvalósítani, valamint az omk. folyamatosan változó hatásköre is jogbizonytalanságot eredményezett.

IX. A Legfelső Honvédelmi Tanács szabályozási tárgykörei a második világháború alatt

A jegyzőkönyvek hiányában, ahhoz, hogy átfogó képet kapjunk a Legfelső Honvédelmi Tanács tevékenységéről a testület által alkotott irányelveket kell a vizsgálódás körébe vonnunk. Mivel az irányelvek jogi természetét már bemutattam, e fejezet célja a Tanács gyakorlati tevékenységének ismertetése az irányelveken keresztül. Az irányelvek prezentálása azért bír szignifikáns jelentőséggel, mert sem a honvédelmi törvény, sem a Tanács ügyviteli szabályzata nem rendelkezett elég kimerítően arról, hogy mit kellett érteni az LHT hatáskörébe tartozó honvédelmi, országmozgósítási ügyek alatt. az alábbi elemzés révén részletesebb és összetettebb képet kapunk egyrészt a hatásköréről, másrészt pedig a gyakorlati tevékenységéről.

1. Irányelvek a hadifoglyokkal való eljárásra

Az LHT irányelv először megjelölte azt a jogszabályi rendelkezést, mely felhatalmazást adott az LHT-nak az adott társadalmi viszony szabályozására. A hadifoglyokkal való eljárást szabályozó irányelv az 1939. évi honvédelmi törvény Legfelső Honvédelmi Tanácsra vonatkozó rendelkezéseit jelölte meg, valamint a 82. §-t, ami kimondta, hogy a törvényben meghatározott honvédelmi szolgáltatásokat igénybe lehetett venni a hadifoglyok szükségleteire is.¹⁶³ Az irányelv kiemelte azt is, hogy azt a Legfelső Honvédelmi Tanács a hadifoglyok helyzetét is szabályozó 1929. évi genfi egyezményt becikelyező 1936. évi XXX. tc.-kel összhangban alkotta meg.¹⁶⁴ Az irányelv alapelvei az országmozgósítási munkálatok fényében fogantak. Eszerint az országmozgósítási előmunkálatokat úgy kellett megteremteni, hogy háború esetén az ellenséges államoknak a hadifoglyok útján való kémkedési, szabotázs tevékenységei megelőzhetők és különféle rendszabályok alapján kizárhatók legyenek. Alapelvként fogalmazta meg azt is, hogy a hadifoglyok munkaereje a háborús termelés folytonosságának biztosítása érdekében rendkívüli fontossággal bírt.¹⁶⁵ Az LHT által kiadott irányelvek lényeges ismérve volt az is, hogy meghatározza, hogy az adott honvédelmi kérdést a jövőben melyik tanácsagnak, pontosabban melyik miniszternek kell szabályozni. A hadifoglyokkal kapcsola-

¹⁶³ 1939. évi II. tc. a honvédelemről. 82. §.

¹⁶⁴ MNL OL BL. Általános Iratok. K. 150. 4486. csomó, XVIII. kútfő, 16-c. tétel. Irányelvek a hadifoglyokkal való eljárásra.

¹⁶⁵ Uo.

tos országmozgósítási előmunkálatok esetében ez nyilvánvalóan a honvédelmi miniszter feladata volt. Emellett meghatározza azokat a konkrét esetköröket, amelyeket az irányelvekkel összhangban rendeleti szinten kellett szabályozni. Ezek a tárgyalt irányelvek vonatkozásában a következők voltak: a hadifoglyok ellátásához szükséges szervezési egységek létesítése, a hadifoglyokkal való bánásmód részletes szabályainak kidolgozása, a hadifoglyokkal kapcsolatos büntetőjogi kérdések és a hadifoglyok munkaerejének és képességeinek felhasználására irányuló tervek kidolgozása. Külön érdemes hangsúlyozni, hogy a bánásmód szabályainak tekintetében az irányelv kiemelte, hogy „*részletes szabályait az 1936. évi XXX. tc.-kel becikkelyezett egyezmény rendelkezéseinek figyelembevételével a honvédelmi miniszter készíti el.*”¹⁶⁶ Emellett a foglyok munkára foghatóságának feltételül szabta a megfelelő illetmény biztosítását a tiszti és a legénységi állományú tagoknak, valamint kimondta, hogy a jelvényeket és a kitüntéseiket elvenni tilos.¹⁶⁷ A hadifogolytáborok kapcsán kiemelhető – elsőre radikálisnak tűnő – irányelvi rendelkezés szerint: „*a hadifogságba kerülőket először nemzetiség szerint kell osztályozni*”,¹⁶⁸ ám ez is összhangban volt a genfi egyezmény azon cikkelyével, mely kimondta, hogy különböző nemzetiségű hadifoglyokat ne ugyanazon táborban helyezték el.¹⁶⁹

2. Irányelvek a hatósági őrizet alá helyezés foganatosítására háború vagy háborús veszély idején

A fent megnevezett irányelv 1943 őszén készült el és elmondható, hogy főként az internáltak helyzetével foglalkozik. Elsőként az irányelv III. fejezetével kívánom bemutatni, ugyanis ez rendelkezett azon jogszabályokról, amelyekkel összhangban kell értelmezni az irányelv internáltakra vonatkozó rendelkezéseit. Az LHT irányelve „*Az internálással kapcsolatos büntetőjogi szabályok*” c. fejezetben kimondta, hogy az internáltak büntetőjogi szempontból fogolynak kellett tekinteni az 1940. évi XVIII. tc.¹⁷⁰ 2. §-a értelmében.¹⁷¹ Azt azonban szükséges tisztázni, hogy itt foglyokról és nem hadifoglyokról volt szó. A vonatkozó büntetőjogi szabályokban az irányelv külön nevesítette az 1939. évi II. tc. alapján kiadott azon kormányrendeletet, mely a honvédelmi munkakötelezettség szabályozásáról szólt. Az említett kormányrendeletnek azért volt büntetőjogi relevanciája, mert kimondta, hogy aki honvédelmi munkakötelezettség jogcímén katonai vezetés alatt teljesít szolgálatot vagy munkát, annak a jogviszony időtartalma alatt és szolgálati helyén

¹⁶⁶ MNL OL BL. Általános Iratok. K. 150. 4486. csomó, XVIII. kútfő, 16-c. tétel. Irányelvek a hadifoglyokkal való eljárásra.

¹⁶⁷ Uo.

¹⁶⁸ Uo.

¹⁶⁹ 1936. évi XXX. tv. a hadrakelt seregek sebesültjei és betegek helyzetének javítása és a hadifoglyokkal való bánásmód tárgyában Genfben 1929. évi július hó 27. napján kelt egyezmények becikkelyezéséről. 9. cikk.

¹⁷⁰ Ez a törvény az állambiztonságot és az állam nemzetközi érdekét veszélyeztető bűncselekményi tényállásokkal egészítette ki a Btk.-t. Lásd bővebben: 1940. évi XVIII. tc. A magyar állam biztonságát és nemzetközi érdekét veszélyeztető egyes cselekmények büntetéséről.

¹⁷¹ MNL OL BL. Általános Iratok. K. 150. 4486. csomó, XVIII. kútfő, 16-c. tétel. Irányelvek a hatósági őrizet alá helyezés (internálás) foganatosítására háború vagy háborús veszély idején. (Továbbiakban: MNL OL BL K. 150. 16-c. tétel) III. fejezet.

vagy szolgálattal összefüggésben elkövetett bűncselekményét katonai büntetőbíráskodás útján fogják elbírálni.¹⁷² A jogszabály vonatkozó rendelkezésének a kiemelése azért fontos, mert az irányelv 4. §-a szerint az internáltakat is igénybe lehetett venni mezőgazdasági és ipari munkára a háborús gazdálkodás érdekében.¹⁷³ Összességében elmondható, hogy az irányelv jogszabályokkal kapcsolatos fejezete egyfajta iránymutatásként funkcionált, hogy a kidolgozott jogszabályban megnevezett jogalanyokra és jogviszonyokra mely szabályok vonatkoztak. Ez egyfajta iránymutatás adott a rendeletet kiadó miniszter számára is, hogy a jogszabály elkészítésekor, mely magasabb szintű jogforrásokat kellett figyelembe vennie.

A honvédelmi törvény 3. §-ával¹⁷⁴ összhangban az irányelv különbséget tett békebeli és közvetlen háborús veszély vagy háborús állapotok idején teljesítendő munkálatok között. Az utóbbi két kategória képezte azokat a helyzeteket, amelyek jogalapjául szolgáltak a kivételes hatalom életbeléptetésének.¹⁷⁵ A békeidőbeli munkálatok körébe sorolta az irányelv példának okáért az internáltakkal való bánásmód részletes szabályainak megállapítását, nyilvántartás vezetését azokról a személyekről, akiknek hatósági őrizet alá vétele háború idején indokoltnak mutatkozott és az internáltak őrzésére vonatkozó rendszabályok előkészítését.¹⁷⁶ A háborús veszély vagy háború idején szabályozandó kérdések köre már jóval tágabb volt, s e rendelkezések eltérő funkciójú iránymutatásokból álltak. Találhatók benne olyan előírások, melyek egyértelműen hatáskör-kijelölő funkcióval bírtak. Ebbe a csoportba tartozik az a rendelkezés, miszerint az internáltak nyilvántartásához szükséges adatokat a gyűjtőtábor illetékes parancsnoka vette fel szakképzettség szerint osztályozva.¹⁷⁷ A kérdés csak az, hogy a szakképzettség miért bírt jelentőséggel? A jelentőségét az adta, hogy LHT 1940-ben kiadott egy iránymutatást *Országmozgósítási szempontból fontos szakképzettségek jegyzéke* címmel, amelyben 258 olyan szakképzettséget soroltak fel, amelyek mozgósítási szempontból kiemelt jelentőségűek voltak. A jegyzék szerint az ilyen szakképzettséggel rendelkező személyeket külön népmozgalmi nyilvántartóknak nevezték.¹⁷⁸ Az internáltakat a belügyminiszter és a Honvéd vezérkar főnöke tartotta nyilván. Kijelenthető, hogy az állam biztonsága szempontjából veszélyes polgári személyek összegyűjtésére létrehozott internálótáborok létrehozásában egyértelmű szerepe volt az LHT-nak, ugyanis külön szakasz szólt a táborok létesítéséről. Háborúban a hátszágban a belügyminiszter, hadműveleti területen pedig a vezérkari főnök gondoskodott az internálás foganatosítására szolgáló gyűjtő- és elosztó táborok létesítéséről.¹⁷⁹ A miniszterek és a vezérkari főnök illetékességi területen alapján történő hatáskör kijelölése figyelhető meg az inter-

¹⁷² 9.300/1939. M. E. sz. rendelet a honvédelmi munkakötelezettség szabályozásáról. In: Magyarországi Rendeletek Tára 73. évf. Magyar Kir. Belügyminisztérium, Budapest, 1939. 1922. p.

¹⁷³ MNL OL BL K. 150. 16-c. tétel III. fejezet.

¹⁷⁴ 1939. évi II. tc. A honvédelemről 3. §. (1) bekezdés: „A honvédelmi érdekek mind békében, mind háborúban való minél hathatósabb kielégítésének”.

¹⁷⁵ Uo. 141. §. (1) bekezdés.

¹⁷⁶ MNL OL BL K. 150. 16-c. tétel II. fejezet. A) alfejezet: Om. előmunkálatok békében.

¹⁷⁷ Uo. II. fejezet B) alfejezet: Feladatok közvetlenül fenyegető háborús veszély esetén és háború idején. 1. §.

¹⁷⁸ Országmozgósítási szempontból fontos szakképzettségek jegyzéke. M. Kir. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1940. 3–4. pp.

¹⁷⁹ MNL OL BL K. 150. 16-c. tétel. II. fejezet B, alfejezet: Feladatok közvetlenül fenyegető háborús veszély esetén és háború idején. 2. §: Táborok létesítése.

náltak táboron kívüli munkavégzése vonatkozásában. Az ezzel kapcsolatos rendelkezéseket a hátszágban a belügyminiszternek a honvédelmi miniszterrel egyetértésben állapította meg, míg hadműveleti területen a vezérkari főnök intézkedett ugyanebben a tárgykörben.¹⁸⁰ Egyazon szabályozási tárgykörben való intézkedési jogosítvány megosztásának alapját az képezte, hogy az adott területen polgári közigazgatás (hátszág) vagy katonai közigazgatás (hadműveleti terület) működött. A hatáskörkijelölő rendelkezések célja az volt, hogy egy adott honvédelmi kérdésben ne történjen összetűzés a katonai vezetés és az egyes szakminisztériumok között. Az irányelv nem csak hatáskör-meghatározást tartalmazott, hanem meghatározta, hogy konkrétan milyen életviszonyt, melyik miniszternek kellett a jövőben szabályozni. A belügyminiszternek az illetékes miniszterrel egyetértve kellett megállapítani a munkára fogott internáltak munkabérét.¹⁸¹

3. A Legfelső Honvédelmi Tanács hadüzenet kérdésében történő állásfoglalása: a délvidéki kérdés

Az ügyviteli szabályzatról szóló fejezetben külön kiemeltem, hogy 1939-től a Legfelső Honvédelmi Tanács a kormányzóval közösen döntött a háborús irányvonalak meghatározásában. Ebből kiindulva azt a kérdést kívánom megválaszolni, hogy a Tanács ilyen jellegű döntésének mennyiben volt kötelező ereje. A Tanács e hatáskörét a Jugoszlávia elleni 1941. évi hadba lépéssel kívánom szemléltetni. 1941 márciusában a magyar-jugoszláv örökbarátsági szerződést aláíró, németbarát Cvetkovic-kormányt a németellenes függetlenségi erők megbuktatták és Hitler elhatározta, hogy a görögországi katonai akciót Jugoszláviára is kiterjeszti.¹⁸² Magyarország válaszut elé került, de valójában a kormányzó már az LHT összehívása előtt döntött a hadba lépésről. Az LHT 1941. április 1-én ült össze a Királyi Várpalotában és a tanácsülés tárgya az volt, hogy milyen feltételek mellett vegyen részt Magyarország a Délvidék felszabadításában.¹⁸³ Az ülésen Teleki Pál miniszterelnök kifejtette, hogy csak az önálló jugoszláv állam felbomlása esetén kerülhet sor a Délvidék pacifikálása,¹⁸⁴ valamint a katonai műveleteket nem lehet kiterjeszteni a Duna-Dráva vonalon túlra. A szavazás végül tükrözte Teleki fegyveres semlegességi politikáját. Heten szavaztak a pacifikáló megoldás mellett, míg négyen a német oldalon való határozott kiállás mellett.¹⁸⁵ Elvi határozatában az LHT a miniszterelnök által megszabott két feltételhez kötötte a Délvidék megszállását.¹⁸⁶

¹⁸⁰ MNL OL BL K. 150. 16-c. tétel. II. fejezet B, alfejezet: Feladatok közvetlenül fenyegető háborús veszély esetén és háború idején. 5. §.

¹⁸¹ Uo. 7. § d) pont.

¹⁸² DOMBRÁDY – TÓTH 1985, 306. p.

¹⁸³ SZAKÁLY SÁNDOR (sajtó alá rend., bev. tanulm., jegyz): *Náray Antal visszaemlékezése: 1945.* Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1988. 44–45 pp.

¹⁸⁴ Ennek azért volt jelentősége, mert a Jugoszlávia megtámadása esetén Magyarország vállalt nemzetközi jogi kötelezettségét szegné meg a becikkelyezett örökbarátsági szerződésben foglaltak megsértése miatt.

¹⁸⁵ SZAKÁLY 1988, 52–53. pp.

¹⁸⁶ SZABÓ PÉTER: *A Magyar Királyi Honvédség részvétele a terület-visszacsatolásokban és a második világháború küzdelmeiben.* In: Horváth Csaba (szerk.): *Magyarország hadtörténete IV. 1919 – napjainkig.* Zrínyi Kiadó, Budapest, 2018. 73. p.

A továbbiakban a történelmi események alakulása alapján vonható le következtetés arra nézve, hogy a Tanács háborús tárgykörben hozott elvi határozata mennyiben bírt kötőerővel. *Náray Antal*, aki az LHT Vezértitkára volt ebben az időben, visszaemlékezésében azt írja, hogy elvi határozatokkal ellentétben került sor a délvidéki bevonulásra, mert a gyorsadtest két dandárja a Szent István-i Magyarország határát túllépte és a folyamórség a Belgrád elleni hadműveletekben is részt vett.¹⁸⁷ Azt viszont Náray is elismerte, hogy a hadműveletre Jugoszlávia felbomlása következtében került sor. A vezértitkár kijelentése helytálló, hiszen 1941. április 10-én a német csapatok elérték Zágrábot és ugyanezen a napon létrejött az önálló Horvátország. Még aznap összeült a minisztertanács, melyen *Bárdossy László* miniszterelnök elfogadtatta a kormányzói kiáltványt a Délvidék katonai megszállásáról.¹⁸⁸ A kormányzó, mint legfelsőbb hadúr még szintén aznap kiadta a hadparancsot a honvédelmi miniszter ellenjegyzésében.¹⁸⁹ Elmondható, hogy a délvidéki hadművelet valóban az LHT elvi határozatának megfelelően ment végbe. Más a helyzet a történelmi határok átlépésével kapcsolatban. 1941. április 13-án összeült minisztertanács egyik fő témája a Duna-Dráva vonal átlépésének a kérdése volt. *Bárdossy* előadta, hogy a kormányzó vonakodik belemenni, ugyanis az LHT határozata alapján kiadott katonai manifesztum szerint a „*katonáim akciója nem a szerb nép ellen*” irányultak. A miniszterelnök leszögezte, hogy a német követelés visszautasítása a magyar-német viszony kiegyezését vonná maga után és szorgalmazta a Duna-Dráva vonal átlépését, amelyben nyilvánvalóan a kormányzó fog véglegesen dönteni, de a miniszterelnök bejelentését a minisztertanács elfogadta.¹⁹⁰ Április 14-én a katonai felsővezetés is hozzájárult a gyorsadtest egykori jugoszláv területen történő alkalmazásához és a négy nappal később a csapatok már Valjevónál jártak.¹⁹¹ *Náray* vezértitkár tehát jól ítélte meg azt, hogy az elvi határozathoz csak részben tartotta magát mind a polgári, mind pedig a katonai vezetés. A délvidéki kérdés volt az első és az utolsó olyan háborús állásfoglalás, amelyet az LHT határozatában deklarált, ugyanis ezt követően sem az amerikai hadüzenet ügyében való elvi döntés, sem a második világháborúba való belépés ügye nem került a Tanács elé.¹⁹²

Konklúzió

Hogyan értékelhető a Legfelső(bb) Honvédelmi Tanács léte a Horthy-korszak államszervezetében, közjogi státusza hogyan ragadható meg a vizsgált korszakban? Kivételes hatalommal felruházott szerv volt-e vagy sem? Ezek voltak azok a kérdések, amelyek fő

¹⁸⁷ SZAKÁLY 1988, 57. p.

¹⁸⁸ SZENTE ZOLTÁN: *Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról*. Századok 2016/6. 1381. p.

¹⁸⁹ A kormányzó április 10-én kelt hadparancsa. Honvédségi Közlöny 1941/16. 237. p

¹⁹⁰ MNL OL K. 27. 1941. 04.13.

¹⁹¹ SZABÓ 2018, 78–79. pp.

¹⁹² SZAKÁLY 1988, 57. p.

mozgatórugói voltak kutatásomnak és dolgozatom lezárásaként szeretném ismertetni az eredményeimet végkövetkeztetés formájában.

Az LHT szerepe a Horthy-korszak egyes évtizedeiben változatos volt. 1928-ban kétséget kizárólag azzal a céllal hozták létre, hogy rejtett és titkosan működő állami szervként elvonja azokat a tárgyköröket az Országgyűléstől, melyeket amúgy sem tárgyalhat a trianoni korlátozások miatt. Az LHT létrejötte és újjászervezése külpolitikai szempontok mérlegelésének az eredménye volt. Az 1938-as újjászervezése nem csak az előbbi tézisémet erősíti meg, de azt is, hogy a katonai vezetés egyre nagyobb beleszólást követelt a politikai folyamatok alakításába. Közjogi kontextusban megfigyelhető, hogy a jogalkotó mind a tervezeti szakban, mind a kihirdetett törvényben párhuzamba hozta az LHT-t a minisztertanács bizonyos jellemzőivel, azonban hatásköröket tekintve semmiképpen sem állapítható meg mellérendeltség a két szerv között, sokkal inkább a minisztertanács primátusa volt jellemző. Az LHT gyakorlati tevékenységét áttekintve mindvégig megmaradt egy különös hatáskörű, s alapvetően konzultatív szervnek, és az általa tárgyalt ügytípusok soha nem terjeszkedtek túl a tágabb értelemben vett honvédelmi kérdéseken.

Az LHT-nak nem volt jogszabályalkotási joga, általánosan kötelező erejű normát, mint testületi szerv nem alkothatott. A primer forrásokban ugyan megjelent az LHT elnökének rendelete és az ún. szolgálati utasítás is, ám ezek nem minősültek jogszabálynak. A jogszabályalkotási jog hiányából, valamint az 1939. évi II. tc. rendelkezéseiből következett, hogy a klasszikus értelemben nem volt kivételes hatalmi szerv. A Tanács által elkészített irányelvek fő célja nem volt más, mint a honvédelmi érdekek minél hathatósabb kielégítése, viszont rendeletalkotási jog hiányában ezeket az egyes minisztereknek kellett végrehajtani. A bemutatott irányelvek alapján elmondható, hogy ezek főként honvédelmi tárgyúak voltak. Az utóbbi két tételből az következik, hogy az LHT-nak elévülhetetlen szerepe volt a kivételes, háború idején szükséges döntések előkészítésében, így e terén kapcsolódott a kivételes hatalom gyakorlásához. Amíg az egyik oldalon az LHT szervezetiesen biztosította a polgári és a katonai vezetés integrációját, addig a másik oldalon teret engedett a katonai elem dominanciájának és az állam-szervezet militarizálásának.

BENEDEK VARGA

THE LEGAL STATUS AND THE FUNCTION OF THE SUPREME
DEFENCE COUNCIL IN THE HORTHY-ERA

(Summary)

The research of the regulation of the exceptional power in the Horthy- era is significant to make it easier to understand the special legal order in the 21st century. Consequently the topic of my paper is a very specific public body, which was established in the inter-war period: the Supreme Defence Council. After the analization of the political and legal circumstances which led to the establishment of the Council, I focused on the authority and the legal status of it. Considering the power and the practical activity of this public body, I wanted to answer the question if the exceptional power was vested in the Council or not. During my research I managed to examine the documents of Chief of General Staff of Hungarian Defence Forces in the Military History Archives as well as the documents of the Ministry of Interior and the Regent of Hungary and the parliamentary debates from the Hungarian Parliamentary Collection. Besides the primer sources I felt important to review the relevant public law and military history literature. The most important findings of my research are the next: first of all, I could demonstrate that the function of the Supreme Defence Council was basically different in the late twenties than during the Second World War. With the examination of the drafts and the codification process of the Act Second of 1939 I could prove that there were similarities between the Ministerial Council and Supreme Defence Council in public law context, but the Ministerial Council had more extensive power than the Supreme Defence Council. The Supreme Defence Council was a consultative body, whose tether was limited to only national defence and war-mobilization subjects. According to the the provisions of Defence Act and the related primer sources it can be said that the Defence Council did not create a general binding rule of conduct. Due to the fact that only the government was authorized with exceptional power in the Horthy-era, the Supreme Defence Council did not exercise exceptional power. Finally it can be reasonably said that although the Council was an integrated public body which gave a legal framework to the co-operation of the government and the military top-management, there were conflicts between the two sides throughout the institution-history of the Supreme Defence Council.