

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

FORVM

Publicationes Discipulorum
Iurisprudentiae



III. évfolyam

SZEGED • 2022

BALÁZS PETRA – SZABÓ PATRIK ANDRÁS
BOTOS MIHÁLY BÁLINT
CSIBY FRUZZSINA
DÖRGŐ SÁNDOR
GÖRBE BOLDIZSÁR
HOLECSKA ZSÓFIA
HORVÁTH KATA ZSUZSANNA
HORVÁTH REGINA
ILLYÉS DÁNIEL
JUHÁSZ MARINA
KARDOS VIVIEN KATA
KÉFER ÁDÁM

KONCZ PÉTER
KORPONAI ÁKOS
KRAIVICH DORINA
KRÉZ GELLÉRT
MÁTYUS ANDRÁS
NAGY BOTOND
NEMES NIKOLETT
PAPP CSABA ISTVÁN
SEVARACZ LUCA
URBÁN DÁVID
VARGA BENEDEK



ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
Publicationes Discipulorum Iurisprudentiae

A kötet az Emberi Erőforrások Minisztériuma megbízásából az Emberi Erőforrás Támogatás-
kezelő által készült – *A hazai Tudományos Doktori műhelyek és rendszervevények támogatása – A jogi
kari hallgatók és a középiskolai diákok bevonása az egyetemi tudományok életébe (SZTE-ÚTK)*
círnél, NTP-HHTDK-20-0068 kódjelű pályázat támogatásával valósult meg.



EMBERI ERŐFORRÁS
TÁMOGATÁSKÉZELŐ



EMBERI ERŐFORRÁSOK
MINISZTERIUMA



Nemzeti
Kutatási Program

ACTA

Public

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

FORVM

**Publicationes Discipulorum
Iurisprudentiae**

III. évfolyam

SZEGED
2021

Redigant

TAMÁS ANTAL, ZSUZSANNA JUHÁSZ, KRISZTINA RÚZS MOLNÁR,
ZSOLT SZOMORA, NORBERT VARGA

Collegium scientiae actorum:

ATTILA BADÓ, MÁRTA DEZSŐ, ZSUZSANNA FEJES, KLÁRA GELLÉN,
ATTILA HARMATHY, JÓZSEF LICHTENSTEIN, BARNA MEZEY,
GÁBOR ROKOLYA, ARNDT SINN, BÉLA SZABÓ, ISTVÁN SZABÓ,
GERHARD THÜR

Redigit:

MÁRIA HOMOKI-NAGY

Nota

FORVM Szeged

Szerkesztőbizottság:

ANTAL TAMÁS, JUHÁSZ ZSUZSANNA, RÚZS MOLNÁR KRISZTINA,
SZOMORA ZSOLT, VARGA NORBERT

A folyóirat tudományos testülete:

BADÓ ATTILA, DEZSŐ MÁRTA, FEJES ZSUZSANNA, GELLÉN KLÁRA,
HARMATHY ATTILA, LICHTENSTEIN JÓZSEF, MEZEY BARNA,
ROKOLYA GÁBOR, SINN ARNDT, SZABÓ BÉLA, SZABÓ ISTVÁN,
THÜR GERHARD

Szerkesztő:

PETERVARI MÁTÉ

Főszerkesztő:

HOMOKI-NAGY MÁRIA

Műszaki szerkesztő:

Marvancsik Judit

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar kiadása
Felelős kiadó: GÖRÖG MÁRTA dékán

Nyomdai munkálatait:

Innovariant Nyomdaipari Kft. Szeged

Kiadványunk rövidítései:

FORVM Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Universitatis Szegediensis

ISSN 2560-2802 Publicationes Discipulorum Iurisprudentiae

TARTALOM

BALÁZS PETRA – SZABÓ PATRIK ANDRÁS A felek igazmondási kötelezettsége a polgári perben.....	7
BOTOS MIHÁLY BÁLINT A véleménynyilvánítási szabadság büntetőjogi korlátairól alkotmánykonform értelmezésben.....	33
CSIBY FRUZSINA Politikai kommunikáció a közösségi média korában.....	63
DÖRGŐ SÁNDOR A munkajogi versenytildmi megállapodások interdiszciplináris jellemzőinek tudományos vizsgálata.....	93
GÖRBE BOLDIZSÁR A katoná büntetőjogi fogalma.....	121
HOLECSKA ZSÓFIA A helyi önkormányzati képviselők jogállása a méltatlanság tükrében.....	151
HORVÁTH KATA ZSUZSANNA Ope consilio furtum facere.....	177
HORVÁTH REGINA A mesterséges intelligencia alkalmazásának hatása az adatvédelemre és annak uniós szabályozására.....	211
ILLYÉS DÁNIEL „Miért piszkálnak?”.....	239
JUHÁSZ MARINA Mission (im)possible?.....	263
KARDOS VIVIEN KATA Joghallgatók adatvédelmi tudatossága.....	291
KÉFER ÁDÁM Az inkumbencia hatásának vizsgálata a magyar országgyűlési választásokon 1994–2018.....	323
KONCZ PÉTER A CSR és a környezethez való jog.....	351
KORPONAI ÁKOS A prostitúció jelensége az emberi jogok hálójában.....	381

KRAJČIČ DORINA Tutasi életkor szabályozásának kérdései a társadalmi életét be nem állított sírlemez elhelyeztetésével is erősen kapcsolatosban.....	407
KREZ GELLÉRT Czettr János, az 1848/49. évi szabadságharc hadudás honvédtábornoka.....	437
MÁTYUS ANDRÁS A polgári jogi igény érvényesítésének elméleti és gyakorlati problémái.....	469
NAGY BUDOR Az élhető vagy egyéb jogcímen fogvatartottak alapvető jogait sértő elhelyezési körülmények miatti sérelmekről és a joggyakorlat.....	499
NEMES NIKOLAI A belsővédelem „láthatatlan” alkotói.....	527
PAPP CSABA ISTVÁN A községek feletti felügyeleti jog gyakorlása Csanád vármegyében a dualizmus időszakában (1886–1900).....	559
SEYERACZ LUKA Hogyan tovább, szerény állam?.....	591
URBAN DAVID Egyes büntető eljárásjogi kérdések az Európai Egyezség jövőbeni működésével kapcsolatosan.....	621
VARGA BENEDIK A Legfőbb Honvédelmi Tanács közjogi helye és tevékenysége a Horthy-korszakban.....	653

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 törvénykiállítási (*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 alkotmányjogi 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.

*lás magában minden ágára kiterjedő katonai kormányzat, amelynek működését a törvényes kormányzat átvételére és ellenőrzésére nem adta.*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 szerve: a Legfelsőbb (1939-től Legfelső) Honvédelmi Tanács (továbbiakban LHT) len. 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. „átalakulási időszak”, amikor is az Országgyűlés a különféle felhatalmazások révén könnyen megkerülhetővé vált.⁵ Erre 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 katonai és hadtörténeti szakirodalom (főként *Kelenov Roland, Molnár Kálmán, Magyar Zoltán, Szakály Sándor, Tomcsányi Mór, Vargai 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 Bükkön tisztázatlan körülmények között megsemmisült és ezen iratok között voltak az LHT jegyzőkönyvei is.⁶ Erre főleg az LHT tevékenysége és működése nehezebben rekonstruálható, viszont a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár Belügyminisztériumi Levéltárában megtalálhatók 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 iratanyagát, 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 Hivatások Levéltárának, azon belül is a kormányzó katonai iratoknak.

⁴ Teleki Pál miniszterelnök levele Horthy Miklóshoz a szerbországi felelősközi való ellenőrzésről és lemondási szándékáról. In: Szalai Miklós – Sárosi László (szerk.): Horthy Miklós (tárgy. kiad.). Konrad Kiadó, Budapest, 1972, 239. p.

⁵ POKOLY LÉVÉNY: *A Horthy-korszak parlamentarizmusa*. Országgyűlési Hivatal, Budapest, 2015, 466. p.

⁶ HORTHY TIBOR: *A Hadtörténelmi Múzeum ügyrendje és feladatokról* azóta. In: Horthy Tibor – Mátai Ágnes (szerk.): *A Hadtörténelmi Múzeum Évkönyve 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 szervei határozománya 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 hadifoglyok 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 csődeljárásokra*. 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 SZIJJ 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.

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 szétrobbantására.”¹⁸ Bethlen itt utalt a trianoni békeszerződés katonai megszorításaira, melyek betartását a Szövetségek Közti 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 fűzésében is eltért az első világháború idején működött Hadfelügyeleti Bizottságtól. A szervezeti 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 Hadseregből Magyar Királyi Honvédség (1919–1938)* In: Horváth Csaba (szerk.): *Magyarország hadtörténete IV. 1919 – napjainkig*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2018. 38. p.

²⁰ HETÉS TIBOR – MORVA TAMÁS (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. Berben elérkezettnek látszott az idő arra, hogy nyíltan vállalja a revíziót.²² 1928 márciusában, nem sokkal az LHT létrehozása előtt Mayer Csákyovits Károly csendes Horváthnak írt levelében kifejezte véleményét Magyarország háborús felkészüléséről. Mayer elméletének középpontjában a belpolitikai helyzet háború esetén történő megszilárdítása állt, és kijelentette, hogy már békében gondoskodni kell arról, hogy ellenőrizhető 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 tűnik ki, 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 határozatny szerint

Az antant-ellenőrzés megszűnése egy új katonapolitikai irányvonalat teremtetett, 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 koronatanácsos határozatot hoztak a felállításáról. Horváth kormányzó 1928. július 28-án hagyta jóvá az Legfelsőbb Honvédelmi Tanács szervei határozatnyát.²⁵ A szervei határozatny 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 hadir jóváhagyása. A szervei határozatny 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 felborolás 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 generálklauzalája, miszerint az LHT feladata,

²² ROMÁNCS KINÁLC: *A Horváth-korszak*. Heflik Kiadó, Budapest, 2017. 155. p.

²³ Mayer Csákyovits Károly csendes előterjesztése Horváth Miklóshoz Magyarország háborús felkészüléséről és felállításáról. In: Szalai – Szalai 1972. 70. p.

²⁴ Előkészületek alatt itt a mozgósítást kell érteni, ami alatt a hátfelkészüléstől a hadállományra való áttérésig értjük. NARAY ANTAL: *A korai honvédelem átváltozása*. Pallas, Budapest, 1933. 399. p.

²⁵ HORVÁTH 2018. 43. p.

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

²⁷ *Szervei határozatnyok a hadsereg irányítására létrehozott Legfelsőbb Honvédelmi Tanács számára*. 1928. augusztus. In: Heis – Móra 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 szervi 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 belső szervezés 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 ösztöminisztérium felelőssége mellett.³⁰ A vezérlet-vezénylet-belső szervezés 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 belső szervezés 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 táborkok kinevezése és nyugdíjazása és minden cím és kitüntetés adományozása jogát.³²

²⁸ Szervi határozványok a hadsereg irányítására létrehozott Legfelsőbb Honvédelmi Tanács számára, 1920. 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 szolgálatteljesztési 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 közhatalási jogkörre volt szükség. Miniszterként politikai felelősség terheltte, s így őt terheltte 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 hadseregben belüli adminisztrációs legfelsőbb vezetése, más szóval a katonai közigazgatás irányítása.³⁵

Az LHT hatáskörén kívül esett a vezérkar által hadiesetekre vonatkozólag kidolgozandó konkrét előmunkálatok letégyalása híberú eseten és ebből kifolyólag a hadműveletek tervezése, illetve végrehajtása.³⁶ A Vezérkari Főnök az államfőtől átvett katonai hatáskörben irányította a véderő minden részének szervezését és felszerelését, amellyel kapcsolatban irányelveket adott ki, amelyeket a kormányzatnak kellett jóváhagyni és a honvédelmi miniszternek kellett végrehajtani.³⁷ A vezérkari főnökség egyfelől a trónon ülő királyokhoz, másfelől a Honvédelmi Minisztérium szervezetébe tagozódott be, így a vezérkari főnök hatáskörét a VI. csoportfőnök gyakorolta.³⁸

Az LHT hatáskörének negatív taxációjával történő szűkítése azért volt szükséges, mert az LHT civil kormányzat és a katonai felsővezetés integrációját fejezte ki és főkéntként szolgálhatott volna a politikai vezetők számára olyan kérdések felvetésére, melyeket a katonai felsővezetés magának vándított.³⁹

2. Szervezeti felépítése és integratív jellege

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

³³ HETES – MORVA 1968. 487.

³⁴ SZAKÁLY SÁNDOR: *Fab-e alternatív?* Magyarországi a második világháborús, BSTER, Budapest, 1999. 14. p.

³⁵ MNL. OL. ÁH. A kormányzati iratok, K. 589. 2. számú. K. irat irányelvek a községi vezetés megszervezéséről.

³⁶ HETES – MORVA 1968. 487. p.

³⁷ MNL. OL. ÁH. A kormányzati iratok, K. 589. 2. számú. K. irat irányelvek a községi vezetés megszervezéséről.

³⁸ 1921. évi XXXIII. tv. 105. cikkének értelmében: „Csapatervezése vagy a hadsereg előkészítése vonatkozó minden más szervezeti dolog.”

³⁹ HIRVÁTH 2018. 35. p.

⁴⁰ KELLERSEN RUDOLF: *A miniszterekről – példák kivételével katonai szervek a magyar alkotmánytörvényekről* (A Honvédelmi Bizottmányról a Honvédelmi Tanácsról). In: Kelenen Roland – Farkas Ádám (szerk.): *Sokköltség és Kivétel: A katonai. Tanulmányok a közlekedési jogrend elvételéről és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megállapításokról.* Magyar Katonai és Hadügyi Társaság, Budapest, 2018. 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 becsatornáztathatók 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 államtitkár.⁴² A mindenkor honvédelmi államtitkár tisztsége folytán nem volt tagja a testületnek, amelynek következtében ez a módosítás kifejezetten Gömbös személyére vonatkozott. Az LHT katona 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 szervezeti 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 szervezeti 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. Minisztertanács 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 Rácz Jenő vezette vezérkarnak, hogy kifejezésre juttassa hadseregfejlesztési tervét. A bledi fegyverkezési egyenjóságú egyezmény következtében Darányi Kálmán miniszterelnök 1938. március 5-én Győrben ismertetette az egymilliórd pengő hadseregfejlesztési tervét. A győri program az 1938. évi XX. tc.-ben jelent meg jogszabályi formában és új korszakot nyitott a Magyar Királyi Honvédség történetében.⁴⁰

1. A Tanács megjelenése a honvédelmi törvénytervezetben

A vezérkari tisztek egy 1939. évi jelentéséből kiderül, hogy a Honvédelmi Minisztérium 1/d. osztálya 1939-hez képest már három évre, azaz 1936 óta szorgalmazta a Tanács „életre keltését”.⁴¹ Ebből az is következik, hogy az országvédelmi szerv működése a harmincas években átmenetileg szűnt meg. Rácz Jenő, aki 1938 májusától az Imrédy-kormány honvédelmi minisztere lett,⁴² az 1938. augusztus 10-ére őszárvított minisztertanácsban már ismertetette honvédelemről szóló törvényjavaslata vonatkozó előképezeit. Rácz honvédelemről alkotott előképezeleiről elmondható, hogy ugyan korszerűek voltak, de a háborús felkészülés fényében sokkal inkább kívának jelölts jogi tradíciókkal. A tervezet el kívánta venni a törvényhozás tájékoztatási jogát, valamint olyan felhatalmazási szakaszt akart elejteni 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. Rácznak ugyan nem sikerült keresztülvinnie az általános felhatalmazást célzó intencióit, viszont a miniszertanács kimondta, hogy a már megalakított Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsnak átadhatja oly módon, hogy abban a minisztérium összes tagja részt vesz, kiegészülve a vezérkari főnökkel és a honvédség főparancsnokával, illetve létrehozni a Tanács állandó titkárságát, amely a miniszterelnökség felügyelete alatt fog működni.⁴³ Imrédy már 1938. szeptember 4-én a laposvári beszédében bejelentette, hogy a honvédelmi törvénytervezet rövidesen beterjesztésre kerül.⁴⁴

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

⁴⁰ HORVÁTH 2018, 48–50. pp.

⁴¹ HM HM HM HM Hadtörténelmi Levéltár. I. Fejeletlapot – Országos katonai hatóságok 1740–1945 ügykezelési M. k. Honvédelmi Vezérkari Főnökség iratai. (Továbbiakban: HM HM HL.) 1939. I. o. 3728.Hs.

⁴² SZALÁNYI S. ANDRÁS: *A magyar katonai felkészülés: 1938–1945*. ESTER, Budapest, 2000. 289. p.

⁴³ MNL OL. K. 27. 1938. 08. 10.

⁴⁴ SÁROS PÉTER: *Az Imrédy-kormány működése 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 szervei 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 és a Tanács elnöke és valamennyi tagjára egyaránt kötelezők”, emellett kimondta, hogy a „Tanács határozatainak végrehajtása céljából szükséges intézkedések megtétele a minisztérium 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 szervei 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 javaslatétel szempontjából, mind a határozatok hozatalánál a miniszterekkel 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 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.³⁷ A lap szerzője itt nem a Legfelső Honvédelmi Tanácsra gondolt, hanem a szövetséghelyeztetőből inkább az oltatható ki, hogy a kivételes hatalom megállapítását és annak gyakorlását bízni eltérő szervekre. Azonban ezen a ponton szükséges megjegyezni, hogy korábban a Gömbös-kormány korábban foglalkozott olyan reform előkészítésével, amely nem a kormányt ruházta volna fel rendkívüli hatalmi jogosítványokkal, hanem a katonai vezetést.³⁸

Váiz Csicsery-Rónay István kisdandártábornok 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 Csúty 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 hátsószög 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.³⁹

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 ismerte meg a javaslatát. „Államod az országban lévő, államodban részen lévő szervek tekintet, amelynek kötelessége az összes újításokat megfigyelni és azután ezeket az újításokat népeleg érvényesíteni is.”⁴⁰ A képviselő „újítások” című alatti valószínűleg a honvédelemre vonatkozó újításokra gondolt, mint például a mozgósítási eljárásmódokról, 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 a milítdézés, ugyanis sürgette azt, hogy az Osztrák-Magyar Monarchiában nem működött hadseregtanács. Ennek fényében felhívta a Honvédelmi Tanács figyelmét arra, hogy tanuljon az osztrák-magyar hadsereg hibáiból és egy első világháborús példával szemléltesse a parlamentarizmus és a hatékony hadseregvezetés ellentétét.⁴¹

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

³⁷ Népszava 1938/286. szám.

³⁸ PÖRÖG LÁNYI: A Pörög-randisz, Pannónia Kiadó, Budapest, 2006. 182.

³⁹ KN 1935-1938. XXX. k. 299-302. pp.

⁴⁰ Uo. 263. p.

⁴¹ 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 alapelv 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 hármass 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 a 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 összehangjának biztosítása volt. Ennek megfelelően a Tanács irányelveket hozhatott, melyeket alapelv véve minden miniszternek meg kellett tennie minden olyan előkészítő intézkedést, amely szükséges ahhoz, hogy a vezetés alatt álló, valamint felügyelete alá tartozó hatóságok, hivatalok, áncok és egyéb intézmények feladataikat háború esetén minden más, a honvédelem érdekében fontosabb erőfeszítést igénylő rendkívüli helyzetben a szükséghez képest csökkentsék, létszámmal is zsarolásával ellátják.⁶⁷ Másrészt a Tanácsnak jogot bízott arra, hogy az előkészületek állapotáról meggyőződjék és azok kiegészítését vagy módosítását indokálhassa.⁶⁸ A törvény részletes indoklása szerint „a Tanács lényegében a honvédelem főparancsnokáról és a vezérkar főnökével kiegészített minisztertanács lesz, határozatal tehát lényegileg minisztertanács határozatok”.⁶⁹

4. Változások a Legfelső Honvédelmi Tanács ügyviteli szabályzatában

A Legfelső Honvédelmi Tanács „törvényen kívülségére” utal az a tény, hogy már a honvédelmi törvényjavaslat beérkezése előtt, 1938. szeptember 13-án a kormányzó jóváhagyta a szervei háborúvitelt.⁷⁰ Az LHT Vezetőkörének 1939 júliusában javaslatot tett a Tanács hatáskörének módosítására. Eszerint nem tartozott a Tanács hatáskörébe „az idegen hatalmak fegyveres erejének alkalmazásával kapcsolatos konkrét előkészületek és egyenesen folytatandó hadműveletek tervezése és végrehajtása”.⁷¹ A javaslat így a szövetséges államok haderejével 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 tartozhatna meg a Tanács ülésén. Feltehetően itt a katonai-diplomáciai szempontok játszottak kulcsszerepet. A vezérkarikar emellett itt a katonai-diplomáciai szempontok játszottak kulcsszerepet. A vezérkarikar emellett itt a katonai-diplomáciai szempontok játszottak kulcsszerepet. A vezérkarikar emellett itt a katonai-diplomáciai szempontok játszottak kulcsszerepet. A vezérkarikar emellett itt a katonai-diplomáciai szempontok játszottak kulcsszerepet.

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, 4. § (1) – (2) bekezdés.

⁶⁹ 1939. évi II. tc. a honvédelemről, 4. § (1) – (2) bekezdés.

⁷⁰ MNL. OE. Magyar Távirati Iroda hírei 1920–1936 (MNL. OE. MTI). Napi Hírek, 1939. november 11.

⁷¹ Lásd LHM [H. VKP, 1939. I. oszt. 4348/Elr. Az L. H. T. ügyviteli és segédkezési vonatkozó rendelkezései szabályozás kiegészítésére javaslat.

⁷² 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 ügyvitelére 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 hadviselésel 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 terhelte 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 határozatait a minisztertanácsi határozatokkal minden tekintetben egyenlő hatályúak, s a Tanács elnökére és valamennyi tagjára egyaránt kötelezők”, addig ez kihirdetett törvény részletes indoklásába 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.

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 hármasságáról, 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, Keresztés-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 így módon a hármasság 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).

F. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács segédszervei

1. Az Országmozgósítási Bizottság

Az LHT segédszervei közül az Országmozgósítási Bizottság jött létre leg hamarabb, pontosan 1929-ben, egyidejűleg az első országmozgósítási irányelvek kidolgozásával.⁹¹ Az Országmozgósítási Bizottság (továbbiakban: ÖB) egy tárcaközi szerv volt, melynek lévén az államszervezetben elsősorban a honvédelmi kérdések diverzifikációja indokolta, amelynek következtében az a szerv biztosította a minisztériumok együttműködését az országvédelem terén. A racionális és a specializált honvédelmi munkálatok érdekében az ÖB albizottságokban folytatta a munkáját. A repülőgépgyártás fejlesztése miatt különösen fontos volt a légügyi albizottság, mely alapján kívánom bemutatni a gyakorlati működését az ÖB-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 Belsőügyminisztériumtól és a Pénzügyminisztériumtól nem érkezik válasz, addig az ott megjelölt ipari légtalakkal 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 tudtuk, 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 Vezértilkórúg létrejötte és funkciója

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

⁹¹ Horváth – Morva, 1968, 493. p.

⁹² HM HM III. 1938. évi 431/12h. ÁTB Igazgatási albizottság 1938. június 23-án megtartott értekezési jegyzőkönyv.

⁹³ Példáruk okán a honvédelmi miniszter kihirdette a polgári lakosság tevékenységben lévő gladiátorok vizsgálatairól szóló rendeletet.

⁹⁴ Az albizottság munkájának kiértékelésén szülemzett a gladiátorok és légihatalmi eszközök előállítására vonatkozó Ip.M. rendelet, valamint 15.600. K.K.M. rendelet ugyanazon eszközök forgalomba hozataláról. Lásd továbbá: 12.600/1938 Ip.M. sz. és 15.600/1938. K.K.M. sz. rendelet és Magyarországi rendeleti tábla, M. Kir. Belsőügyminisztérium, Budapest, 1938. 783., 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 mindenkor 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 HETES – 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 poszttra és 1943. szeptember 15-ig töltötte be ezt a tisztséget.¹⁰² Működéséről 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 tárgyalása 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 segédszerveként 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 feladatukéba 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 részletmunkálataiban is.¹⁰⁴

3. A Vezértitkárság helye a közigazgatási szervezetben

A Vezértitkár és hivatala kemény 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 hármas alárendeltségről beszélhetünk, ellentétben a vezértitkárral, akit nem terhel politikai felelősség. A vezértitkárság kiadásaik először az 1939. évi zárszámadásban jelentek meg, és kimutatható, hogy nemcsak a segédszerve, 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 jelentett.

¹⁰² SZAKÁLY 2001, 221–222. pp.

¹⁰³ MÁTHÉ KÁLMÁN: *A Legfelsőbb Rendtartás Tanácsa gyakorlati bekapcsolódása a kormányzat és a közigazgatás honvédelmi tevékenisébe* (Műhelyi Kérdés) (szerk.): *A mai magyar honvédelmi igazgatás. A IX. Közigazgatási Tudományos Tanácsülés Emléki Kiadványa*, Karasztos-Fischer Ferenc M. kir. Belsőügyi Miniszter, Budapest, 1944. 51. p.

¹⁰⁴ Uo.

¹⁰⁵ HM HMH III. VKF 1940. I. sz. 3683/Els. Melléklet az 5900/Elnöki H. – 1940. sz.útan.

¹⁰⁶ SPÁCSNYI HELVIG: *A Honvédelmi Minisztérium szervezeti változásai a II. világháború idején* (1941–1945. Levéltári Szemle 1974/1. 62. p.

¹⁰⁷ Az 1939. évi június hó 10-ára összevont Országgyűlési Képviseletének naplója. III. k. Athetazum, 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 szakszerű 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 ismertetett 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 Vezértitkársággal. Az osztály kizárólagos feladata az ország hadiiparának és az ipar légmentésének 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 1/d. osztályon, majd a Vezértitkárságon 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. v. k. f. h. 17/ Ált.

tény, hogy az Iparügyi Minisztérium XVII. osztálya a második világháború előestéjén gyakran átlépte 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 anyaggyártáshoz nagy szervezetének központi irányítása és az egyre komolyabbá váló nyersanyaghiány miatt egy új szakosztály felállítását is megkövetelte, melynek elsődleges feladata többek között a tervezett anyaggyártáshoz előkészítése.¹¹⁵

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

A Vezértitkárság kapcsán szükséges megemlíteni az országvédelem francia modelljét, ugyanis több azonoság 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 beszámolásának előzetében 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] (*Council supérieur de la défense nationale*), ami egy mozgósítási csúciszervezet minőségű. 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 összerakélt 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 Minisztériumná alakult át.¹¹⁹ A francia modell alapján minden polgári minisztériumban működött egy-egy mozgósítási osztály, melyek az országmozgósítás központi szerveinek, az LNT-nek volt alárendelve. Ezen kívül minden megyében (*département*) működött egy-egy végrehajtó vegyes bizottság.

¹¹⁴ *Országos Légi Légió: Hadvezetési és polgári Magyarországon (1938–44)*. Kossuth Könyvtár, Budapest, 1986. 153. p.

¹¹⁵ MNI, OL, Minisztertanácsügyi Levéltár. A központosított irányítás köztársasági modelljeinek. 1941. évi. M. társ. az egyes társ. jelentésai az 1939. július és 1940. június közötti időszakokról. *Az országos és a területi minisztériumok jelentései*.

¹¹⁶ VARGA BENEDEK: *A francia és a francia hadsereg szervezeti struktúrája a második világháború idején*. Budapesti Egyetem, 1974. 317. p.

¹¹⁷ FERRY DANIEL: *A legfelsőbb 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 *Commissione suprema mista di difesta*ról, 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 Hadsereg tanács, az Admirálisok Bizottsága és az Ipari Mozgósítási Bizottság volt.¹²³ Az nagykövetség jelentése szerint egy 1940 áprilisában elfogadott törvényjavaslat szerint a bizottságok sora kiegészül egy Rendelkező Bizottsággal, melyben a *Duce* elnököl. 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.¹²⁴ A külügy bevonása egy katonai ellenőrző szerv munkájába azt jelezte a katonadiplomáciai feladatok felértékelődését. Másrésről 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.¹²⁵ 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.

V. 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 megszünt Fővezérség reorganizálása. A katonai szempontjából jelentősnek tartotam e közigazgatási probléma vizsgálatát, ugyanis a vezérkari főnöki iratanyagok azt mutatják, hogy 1930-as évek végen perspektiviként jelentkezett a Fővezérség és az újraszabályozott LHT összekapcsolódása.

Röder 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 költenhözön béké, illetve háborús időkben. Az egyik javaslat kiálta a békébéli hátszörpontú vezetést mellett és háborús időkben az államfő javaslat kiálta 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 hadiari minősége még háború idején sem változott volna meg és a főparancsnok lenne a Fővezér.¹²⁷

A vezérkari főnök helyettesének, Szombathelyi Ferencnek¹²⁸ 1938-as véleménye szerint hiába való lett volna a Fővezérség jogkörének kiszűrésése háborús időkben, mert az anyagi ügyek a honvédelmi miniszter alkotmányos jogához tartoznak. Szombathelyi szerint ennek az lett volna a hosszú távú következménye, hogy Honvédelmi Minisztérium és a Fővezérség hatásköri összetételébe kerülne. Ennek következtében a nemzetvédelmi kérdések egységes vezetésére egy parlamentáris rendszeren kívüli és felene álló Fővezériséget kellett volna rendszeresíteni. 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 kiadrolag az államfőnek tartozna. Hatáskörét tekintve Szombathelyi így fejezte ki: „Ő lenne a legfelsőbb hadiari jogok megszemélyesítője, háborúban pedig vezető szomszélyosság, esetleg a Legfelsőbb Hadár helyett fővezér”.¹³⁰ Szombathelyi véleménye szerint tehát a háborúban a hadiari jogokat átruházott hatáskörben gyakorolná, amelyből az a következtetés vonható le, hogy a békébéli és háborús időkben a Fővezérnek eltérő hatásköre lett volna. Ezt a felfogást erősíti meg az, hogy a vkf. helyettese kiemelte a Fővezér békébéli hatáskörét, ami magába foglalta a teljes szomszélyjogot, s ez nem csak a hadseregre, hanem az összes nemzetvédelmi ügyre kiterjedne, például katonai előképzésre, vagy ipari üzemek felügyeletére is. A Legfelső Honvédelmi Tanácsnál szemben a béke és háború idején nem lett volna azonos a hatásköre, hanem a hadállapot kihirdetése esetén a legfelsőbb hadár jogait gyakorolná. A Honvédelmi Minisztérium az alárendeltségébe kerülne, ugyanis a kormányzó legfelsőbb parancsára szomszélyró joga lett volna a tárcavezetővel szemben, továbbá nemzetvédelmi ügyekben a szomszélyminisztériumokkal szemben is. A Fővezérség és a Legfelső Honvédelmi Tanács nem lettek volna egymás alternatívái a nemzetvédelmi ügyekben. Ezt bizonyítja a javaslat

¹²⁷ MNL-OL ÁJIL. A kormányzó iratai. K. 289. 2. csomó. R. tábl. A hadsereg vezetéséhez való befűtés.

¹²⁸ SZAKÁLY 2001, 332. p., 387. p.

¹²⁹ MNL-OL VKF 1938. vkf. h. 756. tábl. – Benő's a 9297/1. vkf. – 1938. h. szomszély. Tárgya: A vezérkari főnök ügykörtben válszások/ A vkf. helyettes véleménye a fűű ügykörtben.

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 hármas 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 hármas felosztással, 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 lehetett alkotmányos 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 megmentsék.”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 ismérése, 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 Líceumi Könyvnyomda, Eger, 1912. 107–108. pp.; MOLNÁR 1929, 674–675. pp.

a kormány törvényhozói felhatalmazás nélkül adta ki.¹²⁸ A fenti szövetségről kiindul az a történelmi körülmény, amely indokolta tette volna a szélsőgrendeletek 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 hadsereg részvételére.¹²⁷ A két állam közötti hitelen összetűzés valóban indokolta 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 előírt, hogy a Felvidék déli része nemzetközi jogi adjukáció 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.¹²⁸ Az idézett szövetségről tehát nem azt következik, hogy az LHT vagy annak segédszerve, a Vezértilkarság kívánt szélsőgrendetet kiadni, hiszen rendeletalkotási joga nem volt, hanem az LHT és annak segédszerve, a Vezértilkarság legfeljebb közreműködött a szabályozás érdekében. A vizsgált jelentés később utal is arra, hogy az LHT Vezértilkarságának ebben a helyzetben inkább az lett volna a szerepe az egyes társak közötti koordinációt biztosítsa honvédelmi ügyekben, viszont „*amint azonban a békés megállás lehetősége lépett előtérbe, a – valamennyi társra kiterjedő és az egységes intézkedést és eljárást biztosító szerepe sok tekintetben megszűnt.*”¹²⁹

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. vegyesdandár-parancsnokságok és a harmadik szintet a járőri katonai parancsnokságok alkották. Az irányelvek mellékletét képező szolgálati utasítás szerint a civil kormányzat létszámát megpróbálta ellensúlyozni az utasítás, az önkormányzatokat felügyelő rendszert a kormánybiztos kirendelésével, valamint a polgári csoport és osztályok létrehozásával, de az intézkedési jog kizárólag a katonai parancsnokokra illelt meg.¹³⁰ A Tanács által kidolgozott irányelveket és annak mellékletét képező utasítást az LHT elnöke mind a Vezérkar Főnöknek, mind az érdekelt minisztereknek továbbította,¹³¹ hogy ezzel is valamelyest biztosítsa a polgári és a katonai sféra együttműködését. Az irányelv az

¹²⁸ FALUBELI FERENC: *Magyarország katonája* I. k. Karl, Pils, 1926. 24–25. pp., FERDINANDY GERÁZ: *Magyarország katonája* Franklin Történeti, Budapest, 1911. 290. p.

¹²⁹ DOMALÁNY LÓRÁND – TOTTH SÁNDOR: *A Honvédség története*, In: Liptai Ervin (főszerk.): *Magyarország haditörténete*, 2. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1983. 299.

¹³⁰ „*Feladatuknak az a. k. minisztérium, hogy a városvezető felvidéki területére rendelkezésszerűen a törvényhozás további rendelkezésére megteremtse a rendeltetéseket, amelyek a városvezetői területi közigazgatásnak, törvényhatóságnak, központosítással és általában egész jogrendszernek az ország fővárosi jogrendszerébe való beillesztése végett szükségesek.*” In: 1938. évi XXXIV. tc. a Magyar Szent Koronához visszacsatolt felvidéki területeknek az országgal egyesítéséről, 4. §.

¹³¹ HM HM III. VKF. 1938. I. sz. 3728/Elő.

¹³² Uo.

¹³³ HM HM III. VKF. 1938. I. sz. 3327/Elő. A feladatokat Felvidéken bevezetésre kerülő katonai közigazgatás.

L.H.T. 32/el. 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 indokoltá 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 közgazgatás 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. kútffő, 4486. csomó, 16-b. tétel. Szolgálati utasítás és ügyrend az országmozgósítási szervek részére.

¹⁴⁶ Uo.

¹⁴⁷ Uo.

¹⁴⁸ Uo.

latok. Az saját előmunkálatok nem ellenkezhetnek az om. alapiratokkal, ugyanis az utasítás kimondta, hogy az egyes hatóságok (közvetlenek, intézmények, vállalatok) saját előmunkálatát 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 előkészítélti évre elkészített tervét, melynek célja egyrészt az volt, hogy az ellenőrző községnek könnyen áttekinthető képet nyújtson az előmunkálatokról,¹⁴⁹ másrészt a végrehajtásra szolgáló om. idő- és munkabeosztás ez alapján szerkeszthető legyen. Ellenőrző község alatt itt a Vezetéktársadalmat 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 késztettség elrendelése után, annak feladatait a mozgósítási parancs vételét követően, a helyvédelmi szolgáltatással kapcsolatos teendőit és a háborús elhelyezés részletes szabályait. Az országmozgósítási idő- és munkabeosztás ezzel szemben konkrét teendőket tartalmazó, háború esérére 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 elhelyezték az országmozgósítási tevékenységet az országos közigazgatási szervezeten belül, 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 kategóriáján lényegében a mozgósítással foglalkozó hatóságok iratkezelésére vonatkozott. Az utasítás szerint békében az országmozgósításra vonatkozó összes rendeleteket, utasításokat, parancsokat, levelezést és fogalmazványokat külön om. jelzett 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 tárgy, személyi és anyagi levelezés, ami semmi konkrét adatot nem tartalmazott. Ezzel szemben a bizalmas írásba kerültek a mozgósítási utasítások és a honvédség mozgósításának konkrét adataira vonatkozó adatok.¹⁵²

A fentiek ismeretében kijelenthető, hogy az LHT mint testületi szerv nem alkotott 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. III. Általános Iratok. K. 150. XVIII. 4485, 4488. csemé, 16-b, 16-d, 16-f. Szolgálati utasítás és ügyrend az országmozgósítási szervek részére.

¹⁵⁰ MNL. OL. K. 150. XVIII. 4485. 16-a.

¹⁵¹ Uo.

¹⁵² MNL. OL. K. 150. XVIII. 4485. 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 rendelettervezetét, 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 bekövetkezett 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 jogalapként 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 rendeletből *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 elöljáróságának a közerővel megművelendő földeket tartalmazó összeírását az omk.-nak kellett felterjeszteni. Ezt követően az omk. a rendelkezésére álló aratóosztagok teljesítőképességéhez mérten a kimutatásokat összeegyezteti. A jogszabály úgy rendelkezik, hogy a közerővel 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 aratósotagok kirendelése ügyében.¹²⁷ Itt konkrétan kimutatható az önk. intézményről létrehozó rendelet azon célkitűzése, miszerint a kormánybiztosnak közvetítenie kellett a polgári hatóságok és a hadtestparancsnokság között. A fenti képítésbe a polgári oldalra a munkáigyeleket vezető földművelésügyi államtitkár illeszthető be, a katonai oldalra pedig az illetékes hadparancsnok. A hadtestparancsnoknak az országmozgósítási kormánybiztossal való együttműködésére utal, hogy a közérő természetbeni élelmérszét a kettejük konszenzusa határozza meg.¹²⁸ 1941-ben az országmozgósítási kormánybiztos hatáskörét kiterjesztették a közellátási feladatok ellátására. A rendelet itt már nem az 1939. évi II. tc. 4. §-ra hivatkozik, hanem a felhatalmazó rendelkezésként a 142-144. §§-t jelölte meg, melyek a kormány kivételes hatalmáról, azon belül is a kormánybiztosnak biztosított kivételes jogokról szólnak.¹²⁹ Az önk. ctől kezdve nyilvántartotta a hadtest területén az ellátási szükségleteket, amennyiben ezek nem kielégültek, akkor javaslatot tett a közellátási miniszternek, valamint gondoskodott rendeleteinek végrehajtásáról.¹³⁰ A gyakorlat azt mutatja, hogy az önk. felhívásainak be nem tartását szigorúan szankcionálták. Példának okáért VII. hadtest kormánybiztosa, *Füzér Borbély Mátyás Endő* a terményfelesleg bejelentésének elmulasztása esetén a felesleg elkobzását és 8000 pengőig terjedő pénzbüntetést helyeztet kiállításba.¹³¹

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 hatáskörét teljes mértékben félreértelmezték és „*katonai és hadi szolgálat alól mentesítve protokollnak tekintik*”,¹³² 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 önk. munkálatok egységes helyi koordinálását célozta. Am

¹²⁷ 129.500/1940. F. M. sz.ú. rendelet I. sz. Magyarországi Rendelet. Társ. 74. M. Kir. Helygymintatörvény, Budapest, 1940. 1269-1271. pp.

¹²⁸ 127.000/1940 F. M. sz.ú. rendelet II. sz. Magyarországi Rendelet. Társ. 74. M. Kir. Helygymintatörvény, Budapest, 1940. 1269-1271. pp.

¹²⁹ Az említett rendelkezések a felhatalmazták a kormányt arra, hogy a főpénztár és a főpolgármester hatáskörébe tartozó költségvetési feladatokat a kormánybiztosra bízta, illetőleg a kormánybiztos megnevezésűre azokat a határozatokat, amelyek a honvédelmi érdekére utalnak. Lásd bővebben: 1939. II. tc. 142-144. §.

¹³⁰ 2800/1941. M. E. sz.ú. rendelet az országmozgósítási kormánybiztos közellátási feladatairól. Budapesti Közlöny 1941/13. 3. p.

¹³¹ Eger – napilap 1941.60. 3. p.

¹³² MNL-OL. BL. Általános iratok. K. 150. XVIII. k.ú. 4486. sz.ú. 16-b. sz.ú. 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 becikkelyező 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 tanácstagnak, 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.

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 háországban a belügyminiszternek a honvédelmi miniszterrel egyetértésben állapította meg, míg hadművelleti területen a vezérkari főnök intézkedett ugyanebben a tárgykörben.¹⁰⁰ Egyazon szabályozási tárgykörben való intézkedési jogosztály megosztásának alapját az képezte, hogy az adott területen polgári közigazgatás (háország) vagy katonai közigazgatás (hadművelleti terület) működött. A hatáskörjelölő rendelkezések célja az volt, hogy egy adott honvédelmi kérdésben ne történjen összetétel 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.¹⁰¹

3. A Legfelső Honvédelmi Tanács hadtábori kérdésében történő állásfoglalása: a délvideki kérdés

Az ügyviteli szabályzatról szóló fejezetben külön kiemelték, hogy 1939-ől a Legfelső Honvédelmi Tanács a kormányzóval közösen döntött a háborús irányvonalak meghatározásában. Ebből kiindulva azt a kérdést kívánom megvilágítani, 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 befekharisági szerződést aláíró, németbarát Cvetkovic-kormányt a németellenes függetlenségi erők megbuktatták és Hitler elhatározta, hogy a görögországi katonai akciót Jugoszlávia is kiterjeszti.¹⁰² Magyarország válaszul 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.¹⁰³ Az ülésen Teleki Pál miniszterelnök kifejezte, hogy csak az önálló jugoszláv állam felbomlása esetén kerülhet sor a Délvidék pacifikálására,¹⁰⁴ valamint a katonai műveleteket sem lehet kiterjeszteni a Duna-Dráva vonalon túla. A szavazás végül túlsúlyozta Teleki fegyveres semlegességi politikáját. Heten szavaztak a pacifikáló megoldás mellett, míg négyen a német oldalán való határozott kiállás mellett.¹⁰⁵ Elvi határozatában az LHT a miniszterelnök által megszabott két feltételhez kötötte a Délvidék megszállását.¹⁰⁶

¹⁰⁰ MNL OL, BL K. 150. 16-c. tábl. II. fejezet B, alfejezet: Feladatok köztvetlenül függő háborús veszély esetén és háború idején. 5. §.

¹⁰¹ Uo. 7. § d) pont.

¹⁰² DOMBÁZSI – TÓTH 1985, 306. p.

¹⁰³ SZAKÁLY SÁNDOR: *Szűzölő áll. rend., bev. tanul., jegyz.* Négy Áll. összehívása: 1945. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1988. 44–45. pp.

¹⁰⁴ Ennek azért volt jelentősége, mert a Jugoszlávia megtámadása esetén Magyarország vállalt nemzetközi jogi kötelezettséget szorult meg a becsületesen befekharisági szerződésben foglaltak megnevezése miatt.

¹⁰⁵ SZAKÁLY 1988, 52–53. pp.

¹⁰⁶ SZABÓ PÉTER: *A Magyar Királyi Honvédség részvétele a területi visszacsúszásokban és a második világháború idejében*. In: Horváth Csaba (szerk.): *Magyarország háborúban 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 gyorshadtest 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 kiélezését 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 gyorshadtest egykori jugoszláv területen történő alkalmazásához és a négy nappal később a csapatok már Valjevnál 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 kötséget kötött az azzal a céllal hozták létre, hogy rejtett és titkosan működő állami szervként elvonja azokat a tárgyköröket az Országgyűléstől, melyeket annál 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 tézist 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 szervezeti 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 illetően 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 formákban 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 hatásosabb 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 szervezetiileg 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.