

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XXXII.

Fasciculus 4.

TÓTH ÁRPÁD

**Törekvések a szabadságjogok korlátozására.
A kivételes állapot bevezetésének problémái
a „darabont” és a koalíciós kormány
idején (1905—1909)**

SZEGED

1984

Redigunt

ÖDÖN BOTH, ELEMÉR PÓLAY, LAJOS TÓTH

Edit

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

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti

BOTH ÖDÖN, PÓLAY ELEMÉR. TÓTH LAJOS

Kiadja

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

Kiadványunk rövidítése

Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0563—0606

BEVEZETÉS

A burzsoá alkotmányosság kialakulásával szinte egyidejűleg, annak mintegy az ellensúlyozásaként, számos államban létrejött egy sajátos jogintézmény, amelyet különböző elnevezésekkel illettek ugyan (ostromállapot, hadiállapot, kivételes és rendkívüli állapot, szükségállapot), de lényege mindenütt hasonló volt. Nevezetesen: a végrehajtó hatalom súlyát növelte a törvényhozás rovására, lehetőséget biztosított a szabadságjogok korlátozására vagy felfüggesztésére, a rendkívüli (statáriális) bíraskodás bevezetésére, valamint a katonai hatóságok jogkörének kiterjesztésére mind a bíraskodás, mind a közigazgatás területén azokban az esetekben, amikor az állam létét valamilyen jelentős külső vagy belső veszély fenyegette. A szóban forgó jogintézmény Magyarországon is kialakult, és noha átfogó törvényei szabályozására csak 1912-ben került sor, az előzmények nálunk is jóval régebbi időkre nyúlnak vissza. Így pl. az 1848—49-es forradalom és szabadságharc idején már kísérletek történtek annak átfogó törvényi szabályozására, sőt a *résztörvény* révén sor került részleges bevezetésére, is a szabadságharc bukását követő önkényuralom pedig joggal tekinthető egyfajta speciális kivételes vagy ostromállapotnak. A kiegyezést követően pedig, amikor az alkotmányosság visszaállítása és az Ausztriával való közjogi kapcsolatok törvényi szabályozása nem csekély akadályt jelentett a bécsi katonai körök önkényével szemben, az említett körök szinte állandó nyomást fejtettek ki — főleg a háborús veszélyt ismételtlen felidéző balkáni eseményekre hivatkozva — annak érdekében, hogy legalább a háború esetén igénybe vehető kivételes hatalmat Magyarországon is törvényben biztosítsák. E törekvések eredményeként azután valóban számos jogszabálytervezet született, anélkül azonban, hogy azok bármelyike, egészen 1912-ig, a törvényhozás elé került volna. A szóban forgó jogszabály előkészítése céljából folytatott tárgyalások azonban valami okból a századfordulón megszakadtak, ám alig pár év múlva — nevezetesen a „darábont” és a koalíciós kormány idején — minden korábbinál erőteljesebben került előtérbe a kivételes állapot magyarországi bevezetésének, valamint törvényi szabályozásának problémája. Tanulmányunkban e problémakörnek a mondott korszakra vonatkozó vizsgálatára teszünk kísérletet, és főleg a koalíciós kormányzat kevésbé ismert ilyen jellegű tevékenységének feltárásával és elemzésével foglalkozunk. Ennek során törekedni fogunk a kor néhány kiemelkedő magyar személyiségének a szóban forgó intézményről vallott nézeteiről is képet adni, továbbá a tervezett kivételes intézkedések által érintett, akkor hatályos jogszabályokat bemutatni, valamint a fontosabb magyar minisztériumok egymás közötti, ill. a bécsi közös Hadügyminisztériummal kialakult munkakapcsolatait és munkamódszerét is némileg ecsetelni. (Itt jegyzem még meg, hogy a vizsgált jogintézménnyel már több tanulmányomban is foglalkoztam, így annak kialakulásával és egyetemes jellegű fejlődésével A kivételes állapot intézménye néhány burzsoá állam jogrendszerében kialakulásától az első világháború végéig [Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Acta Juridica et

Politica. Tomus XXVIII. Fasciculus 5 (Szeged, 1981)] című munkámban, magyarországi előzményeivel pedig A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig [Acta...Jur. et Pol. Tomus XXIX. Fasciculus 5. (Szeged, 1982.)], valamint A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig [Acta...Jur. et Pol. XI. Fasciculus 6. (Szeged, 1964.)] című tanulmányaimban, s azokban a jelen Bevezetőben vázolt előzményeket kissé részletesebben is feldolgoztam.)

I.

A „DARABONT” KORMÁNY KIVÉTELES INTÉZKEDÉSEI ÉS A KÖZÖS HADÜGYMINISZTERIUM ELŐKÉSZÜLETEI A MAGYARORSZÁG KATONAI MEGSZÁLLÁSA ESETÉN TEENDŐ KIVÉTELES INTÉZKEDÉSEKRE

A háború esetére szóló kivételes állapot hazai törvényesítését célzó korábbi tárgyalások — mint a Bevezetésben említettük — a századfordulón félbeszakadtak. Am az ún. „darabont” kormány, mint ismeretes, éppen e tárgyalások szünetében — törvényi alapok nélkül — életbe léptetett egy sajátos kivételes állapotot, s hasonló lépésekre készültek a közös Hadügyminisztériumban is. Az ekkor foganosított kivételes intézkedések azonban, mint ugyancsak ismeretes, nem háború esetére vonatkoztak, hanem a koalíció ellenállásának letörésére irányultak. Ennélfogva éppen ezeknek a bemutatása igencsak alkalmas szemléltetni azt, hogy Magyarországon az uralkodó osztályoknak is alapos okuk volt az aggályoskodásra a szóban forgó intézménnyel szemben. A következőkben ezért először a „darabont” kormány kivételes intézkedéseit tekintjük át vázlatosan, kezdeményezőjük, Kristóffy József, e kormány belügyminiszterének visszaemlékezései alapján, majd pedig a közös Hadügyminisztérium hasonló célú tervezeteit ismertetjük.

Mint a hivatkozott forrásból megállapítható, Kristóffyék abból az alapvető elgondolásból indultak ki, miszerint „...a kivételes és ideiglenes királyi intézkedések csak azon politikai szerveket és intézményeket érinthetik, amelyek az állami élet zavartalan menetét akadályozzák, s az alkotmányos funkciók teljesítését megtagadják.” Ugyanott értesülhetünk arról a szinte képtelenségnek tetsző, ám mégis tényleges létező körülményről is, hogy az állami élet zavartalan menetét „csak” a következő szervek és intézmények akadályozták: „a parlament, a vármegyék, a városok és községek, a sajtó, s bizonyos részben a kir. bíróságok is”. Következésképpen, „a kivételes intézkedések tehát a most felsorolt állami szervekkel és intézményekkel szemben alkalmazandók”, ezen intézkedések közé tartozna a parlament feloszlatása, a vármegyék, városok és községek önkormányzatának felfüggesztése, a sajtótörvény, valamint a bírói függetlenség felfüggesztése, végül az adóbehajtás és az újoncozás elrendelése.

A most felsorolt, s alkotmányosnak a legkevésbé sem minősíthető elképzeléseket azután — az uralkodó kívánságával összhangban — a „darabontok” jórészt valóra is váltották. Hiszen, mint Kristóffy írja: „Legelső sorban a renitens megyékben kellett türrhető helyzetet teremteni. Ahol az ellenállás még nem fajult nyílt ellenszegüléssé, oda kormánybiztosokat küldöttem ki, akiknek feladatuk volt, hogy a rendőri igazgatás terén, főleg a közrend és közbiztonság érdekében a helyszínen gyorsan és hatályosan intézkedjenek, mégpedig teljhatalommal, saját belátásuk szerint oly ügyekben is, melyek a felelős miniszter hatáskörébe tartoznak. Ezek a kormánybiztosok azonban nem nyertek felhatalmazást arra, hogy a törvényhatóságok autonómiájába belenyúljanak. Ez már a királyi biztosok hatáskörébe tartozott, akik a kormány előterjesztésére teljhatalommal a király által küldettek ki oly törvényhatóságok területére, ahol a tettleges ellenszegülés folytán már az egész közigazgatási gépezet felmondta a szolgálatot... Mindegyik királyi biztos teljhatalommal lett felruházva a te-

kintetben, hogy a törvényhatóságok közgyűlését, a közigazgatási bizottságot és a törvényhatóság egyéb bizottságait és választmányait felfüggeszthesse, a törvényhatóság összes jogait maga gyakorolhassa, a törvényhatóság tiszttségviselőivel és közegeivel maga rendelkezhessek, a nem engedelmeskedő tiszttségviselőket vizsgálat alá vonhassa, hivataluktól felfüggeszthesse vagy elmozdíthassa, s azokat másokkal véglegesen helyettesíthesse, s ezeken kívül mindent megteheszen, amit a törvények tekintélyének, s a felelős kormány rendeleteinek érvényesítésére szükségesnek talál.”

A sajtószabadság ugyancsak számos megszorítást szenvedett a Kristóffy-féle kivételes intézkedések következtében. Mint a említett belügyminiszter közléséből kitűnik, a kormány betiltotta a hírlapok utcai árusítását, „egyben intézkedett a sajtótermékek szigorúbb ellenőrzése iránt olyképpen, hogy az illető sajtóterméket a királyi ügyész már a postára adás előtt tekinthesse meg, s még a postára adás előtt eszközölhesse a feloglalást a vizsgáló bíró részéről...”

A „darabont” kormány kivételes intézkedései azonban nem merültek ki a törvényhatóságok önkormányzatának felfüggesztésében és a sajtószabadság korlátozásában, hanem mint ismeretes, sor került az országgyűlés királyi biztos útján történt feloszlására, valamint az ún. vezérő bizottság szétverésére, azonkívül a „kivételes rendszabályok sorozatába tartozott végül az is, hogy a kormány betiltotta az ellenzék által mintegy háromszáz községben tervezett népgyűlés megtartását.”¹

A közös Hadügyminisztérium azonban, úgy látszik, még a fentieket is meghaladó, hallatlanul súlyos lépésekre készült a vizsgált időszakban, és Magyarország katonai megszállását tervezve, az ún. „U-ügy”, ill. „U háborús ügy 1905.” fedőnév alatt a megszálláshoz szükséges hadművelati terveket is elkészítette. Ezek a tervezetek, noha elsősorban a szorosabb értelemben vett katonai feladatokkal foglalkoznak, témánkat illetően is tartalmazznak rendelkezéseket, amelyek a polgári közigazgatás irányítását a katonai parancsnokságokra ruházzák, intézkednek a hatósági épületek katonai megszállásáról, és azt is kimondják, hogy az ezzel szembehelyezkedő tisztviselőket azonnali hatállyal fel kell függeszteni. Az állásukban megmaradt alispánokat és polgármestereket pedig arra kötelezik a szóban forgó rendelkezések, hogy a katonai parancsnokot minden intézkedésükről előre tájékoztassák, továbbá kimondják azt is, hogy a közhatalomnak a katonai parancsnokok által történt átvétele pillanatában a következő rendszabályok lépnek életbe:

a) A nyomdák azonnali zár alá vételével (megszállás és bezárás) meg kell akadályozni minden időszaki nyomdai termék megjelenését, valamint felhívások „vagy ehhez hasonló” kiadását.

b) Az állami táviróhivataloknál politikai természetű magántávíratok felvétele vagy kiadása tilos. Minden tovább működő táviróhivatalt katonai ellenőrzés alá kell vonni. Tilos felvenni vagy kikézbcsíteni azokat a magántávíratokat, amelyeket titkos vagy rejtjeles szöveggel fogalmaztak meg, valamint azokat is, amelyek a kereskedelmi nyelv és a kereskedelmi jelek rövidítés nélküli kifejezéseit tartalmazzák. Ugyancsak tilosak az olyan magántávíratok is, amelyeknek nyelve ismeretlen az ellenőrző közeg előtt, vagy nincs szövegük. A vasúti távirónak nem szabad magántávíratokat sem átvenni, sem kikézbcsíteni. Az interurbán telefonforgalmat teljesen be kell szüntetni.

c) Időszaki nyomdai termékek, felhívások „és ehhez hasonló” szállítását és kikézbcsítését a posta által meg kell tiltani. A postahivatalokat az ellenőrzés végrehajtása céljából meg kell szállni és katonai ellenőrzés alá kell vonni.

d) Mindenfajta politikai gyülekezést és tüntetést meg kell tiltani. A „köznyugalom és közrendet — lehetőleg a közbiztonsági szervek bekapcsolásával — a katonai

¹ Kristóffy József: Magyarország kálváriája (Budapest, 1927) 310—331. old.

parancsnok által célravezetőnek talált minden eszközzel — ha szükséges, kíméletlen fegyveres erő felhasználásával is — fenn kell tartani.”²

Nagy szerencse, hogy az ország katonai megszállására és a fenti intézkedések életbeléptetésére végül is nem került sor, feltehetően azért, mert a koalíció ellenállását, mint ismeretes, a Kritóffy-féle kivételes intézkedések is alkalmasak voltak megtörni. Különös iróniája a sorsnak, hogy koalícióba tömörült volt ellenzék, miután megalkuvása árán végül kormányra jutott, nemcsak számos eredeti követelését adta fel, hanem kényszeredetten bár, de mégis vállalta az előbbiektől ugyan némileg eltérő, ám ugyancsak igen széles körű felhatalmazásokat biztosító kivételes jogszabálytervezetek elkészítését, ill. elfogadását, amelyeket a következőkben igyekszünk vázlatosan bemutatni.

² Kurt Peball — Gunther E. Rothenberg: Az „U”-ügy. Magyarország tervezett megszállása a cs. és kir. hadsereg által 1905 őszén. Hadtörténelmi Közlemények (Budapest, 1970.) XVII. évf., 757—761. old.

A közigazgatás katonai irányítás alá helyezését, és az ezzel kapcsolatos korlátozásokat illetően csak a fumei állomásparancsnoknak címzett nyíltparancsból idéztünk, de mind a hivatkozott tanulmány, mind pedig e nyíltparancs tartalmából kitűnik, hogy az ország más részein is hasonló rendelkezéseket kívántak foganatosítani. Az idézett nyíltparancs pl. előírja „a megyeháznak, Budapesten a kerületi előljáróságok épületeinek is” a katonai megszállását, a „Parancs a közhatalom átvételére Magyarországon a cs. és kir. hadsereg parancsnokai által” c. fogalmazvány szerint pedig: „A magyarországi viszonyok megkövetelik — ha csupán átmenetileg is — a közhatalom átvételét katonai parancsnokok által”, minélfogva az egyes hadtestek területén a megyei székhelyeken, a törvényhatósági és a szabad királyi városokban, a megyei hatóságoktól, illetőleg a polgármesterektől, Budapesten pedig a kerületi előljáróságoktól is katonai parancsnokok veszik át a közhatalmat.

II.

AZ 1906. ÉVI OSZTRÁK KIVÉTELES INTÉZKEDÉSEK ÉS A MAGYAR BELÜGY- ÉS IGAZSÁGÜGYMINISZTERIUM ÁLLÁSFOG- LALÁSA AZOK MAGYARORSZÁGI BEVEZETÉSÉRŐL

A háború esetére szóló kivételes hatalom bevezetésére, illetve törvényi szabályozására irányuló törekvések a koalíciós kormány uralmának már az első évében megindultak. A korábbiakhoz hasonlóan, most is a közös Hadügyminisztérium lépett fel kezdeményezően, amikor egy 1906. augusztus 14-i keltezésű átiratában arról értesítette a magyar miniszterelnököt, hogy a közös hadügyminiszter és az osztrák császári kormány egy „tájékoztató” állított össze a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, amelyet az osztrák minisztertanács legközelebbi ülése „valószínűleg” elfogad, hogy azután „legfelsőbb helyre”, vagyis az uralkodó elé jóváhagyásra terjessze fel. Az átirat — amelyhez mellékeltek a „tájékoztató” korrektúralevonatát — közölte a magyar kormányfővel, hogy Bécsben hasonló intézkedések előkészítését látják szükségesnek Bosznia-Hercegovina és a „magyar korona országaira” nézve is, azonkívül magyarázattal szolgált a tekintetben, hogy hasonló előkészületek miért nem kezdődhettek meg Magyarországon már korábban. „A legutóbbi idők politikai viszonyai miatt — mondja ugyanis az átirat — az idő nem volt alkalmas arra, hogy az ide vonatkozó és oly annyira kívánatos egységes háborúra való felkészülést szolgáló intézkedéseket a magyar korona országaira vonatkozólag is megtegyék; másrészt azonban célszerűnek látszott az, hogy először az összmonarchia egyik államára szögezzenek le részletes rendelkezéseket, amelyek azután későbbi intézkedések megtételéhez alapul szolgáljanak.” A közös hadügyminiszter ezek előrebocsátása után a magyar kormányfő elvi hozzájárulását kérte ahhoz, „hogy háború esetére hasonló kivételes intézkedéseket hozzanak meg a magyar korona országaira vonatkozólag is”, továbbá kérte, hogy a miniszterelnök „sziveskedjék meghatározni azokat a módozatokat, amelyek révén a vonatkozó tárgyalások megkezdhetők volnának.”³

A közös hadügyminiszter fenti kezdeményezése nem ütközött visszautasításba. Wekerle Sándor, az akkori magyar miniszterelnök ugyanis megadta a kívánt hozzájárulást kormánya nevében ahhoz, hogy „háború esetére a ... megfelelő kivételes intézkedések Magyarországra is előkészíttessenek,” és az ügyben szükséges tárgyalások színhegyéül a magyar Belügyminisztériumot javasolta, mivel véleménye szerint „a teendő intézkedések nagyrésze ezen minisztérium ügykörébe esik”. Ajánlotta továbbá, hogy a kérdéses tárgyalásokra a közös Hadügyminisztérium és a magyar Belügyminisztérium képviselőin kívül hívják meg a magyar Honvédelmi, Kereskedelemügyi és az Igazságügyi Minisztériumok küldötteit, valamint a horvát-szlavon-dalmát kormány megbízottjait is.⁴ E javaslatokkal a közös hadügyminiszter egyetértett, és miközben köszönetet

³ Országos Levéltár (a továbbiakban OL.) Miniszterelnöki iratok (a továbbiakban ME. I.) 1906: 4524. sz., tételszám XLI. A közös Hadügyminisztérium 1906: 5473. Prás. számú átirata magyar miniszterelnökhöz).

⁴ Uo. (A miniszterelnök 1906: 4524. ME. I. sz. XLI. tétel sz. átirata a közös hadügyminiszterhez.)

mondott azért a készségért, amelyet a kérdéses ügyben a koalíciós kormány elnöke tanúsított, kifejezte azt a reményét, hogy a kivételes hatalom előkészítése ügyében szükséges tárgyalások már 1906 októberétől megkezdődnek.⁵ S noha ez a kívánság csak jóval később, közel három év múlva teljesült, egyelőre semmi jele nem mutatkozott a későbbi nehézségeknél, s a dolog a szokásos módon haladt a maga útján. Wekerle ugyanis, a közös hadügyminiszterrel történt levélváltással szinte egyidejűleg, érintkezésbe lépett az ügyben leginkább érdekelt magyar miniszterekkel, mindenekelőtt belügyminiszterével, gróf Andrássy Gyulával, akiket tájékoztatott a közös hadügyminiszterrel történt megállapodásról, s közölte velük az osztrák kivételes intézkedések rövid tartalmát is. Ennek során tudtukra adta, hogy „az Ausztriára vonatkozólag előkészített kivételes intézkedések a kormányzati és végrehajtó hatalom, valamint a bíraskodás gyakorlását, az útlevél és bejelentési ügyet, a fegyverviselést, a robbanószerek birtoklását, a nyomtatványok feletti felügyeletet, a vasúti és hajózási forgalmat, a távirát és távbeszélőt, a postagalambokat, valamint a kiviteli tilalmakat érintik.”⁶ Andrássy azonban, aki egyébként „készséggel” hozzájárult a kérdéses megbeszéléseknek a Belügyminisztériumban való megtartásához, érthető módon részletesebben is szeretett volna megismerkedni az osztrák kivételes intézkedések tartalmával még a tárgyalások megkezdése előtt, amit a miniszterelnökhöz intézett átiratában is kifejezésre jutattott. „Tájékoztatást óhajtván ... szerezni az Ausztriára nézve már előkészített kivételes intézkedések mibenlétéről, tisztelettel felkérem, hogy az e részben Ausztriában létrejött megállapodásokat a közös hadügyminiszter útján beszerezni és rendelkezésemre bocsátani méltóztatassék” — írta ugyanis a miniszterelnöknek. Kérése viszonylag gyorsan teljesült, mivel a miniszterelnök már 1906. november 8-án eljuttatta hozzá, csakúgy mint a többi érdekelt magyar miniszterhez, valamint a horvát bánhoz a közös Hadügyminisztériumtól kapott, s az osztrák kivételes intézkedéseket tartalmazó ún. „Orientierungsbehelf über Ausnahmeverfügungen in Kriegsfall für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder” elnevezésű J—25, A és B jelzésű füzeteket (a következőkben Orientierungsbehelf), a kormányfő azok „legbizalmasabb használatára”, „teljes” titokban tartására és „leggondosabb megőrzésére” vonatkozó nyomatékos figyelmeztetésével együtt. Ezek megküldésével egyidejűleg a belügyminiszter felhatalmazást nyert a már többször említett értekezlet időpontjának kitűzésére, valamint annak a többi érdekelt szervekkel való közlésére is.⁸

Az előkészített osztrák kivételes intézkedések alaposabb megismerése azonban úgy látszik meglepetést váltott ki a magyar Belügyminisztériumban. Andrássy ugyanis ahelyett, hogy áttanulmányozásuk után a velük kapcsolatos tárgyalások megindításáról gondoskodott volna, előbb az Igazságügyminisztérium állásfoglalását kérte ki azokról, „figyelemmel az értekezlet elé kerülő kérdések elsődleges fontosságára.”⁹ Mivel azonban az Igazságügyminisztérium állásfoglalása a belügyi-

⁵ OL. ME. I. 1906: 4940. sz. tsz. XLI. alapszám 4524. (A közös Hadügyminisztérium 1906: 6500. Präs. számú átirata a miniszterelnökhöz.)

⁶ OL. A Belügyminisztérium elnöki iratai (továbbiakban BM. Eln.) 1906: 7096. sz. tsz. 3.) A Miniszterelnökség 1906: 4524. ME. I. sz. átirata a belügyminiszterhez, továbbá lásd a 3. jegyzetet. (A miniszterelnökség átirat fogalmazványai a bel-, a kereskedelmi, az igazságügyi és a honvédelmi miniszterhez, valamint a horvát bánhoz.)

⁷ OL. BM. Eln. 1906: 7096. sz. tsz. 3. (A belügyminiszter átirata a miniszterelnökhöz.)

⁸ OL. BM. Eln. 1906: 7952. sz., tsz. 25. (A miniszterelnök 1906: 4940. ME. I. sz. átirata a belügyminiszterhez. Ez az átirat egyébként már úgy említi az Orientierungsbehelfet, mint amelyet az uralkodó már jóváhagyott.) Valamint az OL. ME. I. 1906: 4940. sz., tsz. XLI., alapszám 4524. alatti átiratfogalmazványok a bel-, a kereskedelmi, az igazságügyi, a honvédelmi miniszterhez és a horvát bánhoz.)

⁹ OL. BM. Eln. 1907: 7733. sz., tsz. 25., alapszám 1190.

niszter többszöri sürgetése dacára¹⁰ nagyon sokáig, egészen 1908 novemberéig várattott magára, Andrassy kénytelen volt még annak kézhezvétele előtt saját, a szóban forgó intézkedésekkel kapcsolatos véleményét a miniszterelnökkel közölni.¹¹ A Belügyminisztériumnak ezt tartalmazó, és az egyébként már 1906-ban elkészült, de csak 1907 márciusában továbbított átirata, csakúgy mint az Igazságügyminisztérium végül mégiscsak elkészült állásfoglalása — mint látni fogjuk — különös élességgel szemlélteti azokat az ellentéteket, amelyek a magyar uralkodó osztályok és a bécsi katonai körök között a kivételes hatalom kérdésében fennállottak. Ahhoz azonban, hogy ezeket az ellentéteket feltárhassuk, természetesen az szükséges, hogy megismerjük, ill. összevessük az 1906. évi osztrák kivételes intézkedéseket a szóban forgó két magyar minisztérium állásfoglalásával.

Ami az 1906-ban elfogadott osztrák Orientierungsbehelfet illeti, arról előjáróban megjegyezzük, hogy első kiadásának a magyar minisztériumok használatában lévő példányait a közös hadügyminiszter számára hiánytalanul vissza kellett volna szolgáltatni,¹² és mi magunk azt Polner Ödönnek az Igazságügyminisztérium levéltári anyagában található fordítása és feljegyzései alapján ismertetjük.¹³

Polner feljegyzései szerint az Orientierungsbehelf az „Oroszországgal, Olaszországgal (!) és Szerbiával viselendő háború esetéről” tartalmazott rendelkezéseket. Ezeket, eredeti rendszerüktől némileg eltérően, legcélszerűbbnek látszik két csoportba osztva vizsgálni. Az egyik csoportba az Orientierungsbehelf azon rendelkezései sorolhatók, amelyek a katonai hatóságok jogkörét terjesztik ki, a másikba pedig azok, amelyek az állampolgárok egyes jogait, elsősorban szabadságjogait korlátozzák. Meg kell azonban jegezni, hogy ez a differenciálás nem mindig jelent teljes elválasztást, mert több esetben pl. éppen a katonai hatóságok nyertek felhatalmazást az egyes állampolgári jogok korlátozására. Ennek ellenére, hazánk akkori speciális közjogi helyzete, elsősorban a hadsereg „közös” volta miatt mégis ez a megoldás látszik a legmegfelelőbbnek, mert különös élességgel szemlélteti azt az állapotot, minek következtében nálunk — más, teljesen független országoktól eltérően — a kivételes állapot esetleges bevezetése nem „csupán” a polgári parlamentarizmus intézményét és az egyes polgárok jogait veszélyeztette, hanem az ország maradék függetlenségét is kérdésessé tette.

Rátérve immár az osztrák „tájékoztató” ismertetésére, az a hadsereg jogkörének bővítését illetően három igen lényeges rendelkezést tartalmaz:

1. Intézkedik egy ún. Kriegsüberwachungsamt (hadfelügyeleti hivatal) elnevezésű vegyes polgári-katonai szerv felállításáról.

2. A kormányzati (végrehajtó) hatalmat a polgári közigazgatás terén is részben a katonai hatóságokra ruházza.

¹⁰ Uo., valamint az OL. Igazságügyminisztériumi bizalmas 1908. évi 22. lajstromszámú, 3-as alszámú iratoknál a belügyminiszter ad 1907: 7733. eln. sz. átirata. A Belügyminisztérium egyébként „a jelenlegi politikai viszonyok”, továbbá a közös hadügyminiszter sürgetésére való hivatkozással siettetette az igazságügyi állásfoglalás elkészítését.

¹¹ OL. B.M. Eln. 1906: 7952. sz., tsz. 25. (Ez a miniszterelnökhöz intézett átirat tartalmazza a belügyminiszternek az Orientierungsbehelf magyarországi átültetésével kapcsolatos állásfoglalását, amely egyébként megtalálható az Igazságügyminisztérium 1907. évi 22. lajstromszámú bizalmas iratai között is, a Miniszterelnökség 1907: 1369. ME.I. sz. átiratához csatolva.)

¹² OL. ME. I. 1909: 4155. sz., tsz. XLI. alapszám 63.

¹³ Polner Ödön akkori miniszteri tanácsos a kérdéses feljegyzéseket a Belügyminisztérium számára küldendő, az Orientierungsbehelftel kapcsolatos igazságügyi állásfoglalás összeállítása során készítette. Megtalálhatók e feljegyzések az OL. Igazságügyminisztériumi bizalmas 1908. évi 22. lajstromszámú, 3. alszámú iratoknál (A továbbiakban: *Polner feljegyzései*).

3. A katonai bíróságok illetékességét, meghatározott bűncselekmények elkövetése esetén, polgári személyekre is kiterjeszti.

ad 1. A Kriegsüberwachungsamt-ot, mint Polner feljegyzéseiből megállapítható, vegyes katonai-polgári szervnek szánták, amelynek tábornoki rangú vezetőjét a közös hadügyminiszter a vezérkar főnökével egyetértve jelöli ki. A vezetőn kívül még hét tagja van, közülük három a vezérkari főnök által kinevezett katonatiszt (két törzstiszt és egy százados), négy pedig nem katonai személy. A nem katonai tagok közül kettőt az osztrák belügy-, kettőt pedig a kereskedelemügyi miniszter nevez ki, saját beosztottjai közül.

A Kriegsüberwachungsamt szervezete ilyenformán tehát pontos szabályozást nyert, nem így azonban feladat- és hatásköre, noha e tekintetben is megállapítható, hogy szokatlanul széles jogkört igyekeztek számára biztosítani. Feladata lett ugyanis a háborús intézkedések megzavarásának és nyilvánosságra kerülésének megakadályozása, valamint a kémkedés elleni harc, azonkívül jogában állott „Ausztriában a kivételes intézkedésekkel megbízott minden katonai parancsnokságot, fejedelmi közbiztonsági hatóságot, vagy a kivételes intézkedésekkel megbízott bármely szervet és hivatalt utasításokkal és hírekkel ellátni”, azok pedig kötelesek közölni vele „minden körülményt, mely a kivételes intézkedések foganatosítását befolyásolhatja”.

A Kriegsüberwachungsamt utasításai egyébként általában a közös hadügyminiszter parancsainak, némely esetekben pedig a belügy-, illetve a kereskedelmi miniszter rendeleteinek minősülnek, fontosabb rendelkezéseiről azonban e szakminisztereket is értesíteni kellett. Külön kiemelés nyert az Orientierungsbehelfben, hogy a nem katonai tagok továbbra is minisztériumaik megbízottjai maradnak, és fő feladatuk a polgári közbiztonsági hatóságokkal, továbbá a posta és távirtdarabigazgatóságokkal való érintkezés közvetítése. Rendelkezés történt végül arra nézve is, hogy a Kriegsüberwachungsamt külön pecsétet kap, amely a „kétfejű sast foglalja magában.”¹⁴

Mint a fentiekből kitűnik, végeredményben tehát egy katonai irányítás alatt álló, meglehetősen széles hatáskörrel felruházott szerv felállításáról történt rendelkezés, melynek felhasználásával a közös Hadügyminisztérium még a belügy- és kereskedelemügyi miniszterek nevében is rendeleteket bocsáthat ki. Míndenképp azonban az következett, hogy a Kriegsüberwachungsamt hatáskörének Magyarországra való kiterjesztése sértette volna az 1867. évi kiegyezést, mert az 1867: XII. tc. 27. §-a egytelműen kizárta a közös minisztériumokat a tagállamok belső ügyeibe való bármilyen beavatkozásból kimondván, hogy: „E minisztériumok a közös ügyek mellett se egyik, se másik résznek külön kormányzata ügyeit nem viheti, azokra befolyást nem gyakorolhat.” Nem meglepő tehát, hogy a magyar igazságügyminiszter már említett állásfoglalásának vonatkozó része erről a kérdéstről a következő megjegyzéseket tartalmazza: „A jelzett ‚Kriegsüberwachungsamt‘ az ország hatóságaival bizonyos mértékig rendelkezik. Habár polgári hatóságokhoz intézett utasításai a belügyi és kereskedelemügyi minisztériumok rendeleteinek is tekintendők, és ha bár ez utasításokat ezen hivatalhoz beosztott belügyi és kereskedelemügyi minisztériumok meghatalmazottjai közvetítik is, az intézkedést mégis a ‚Kriegsüberwachungsamt‘ mint olyan teszi, melynek vezetője a közös hadügyminiszter által kirendelt közös közeg, úgyhogy az egész ‚Kriegsüberwachungsamtnak‘ a felállítása lényegében nem más, mint egy közösügyi szervnek a felruházása azzal a joggal, hogy az ország közigazgatási hatóságaival szemben hatósági jogokat gyakoroljon. Ennélfogva az ún. ‚Kriegsüberwachungsamt‘ hatáskörének Magyarországra való kiterjesztése és e célból

¹⁴ Polner feljegyzései I—II. iv.

a magyar belügyi és kereskedelemügyi minisztériumok küldötteivel való kiegészítése olyképpen, amint ki van egészítve az osztrák belügyi és kereskedelmi minisztériumok küldötteivel, éles ellentétben volna az 1967. évi XII. tc. rendelkezéseivel, amelynek értelmében ki van zárva az, hogy a közösügyi minisztériumok, vagy azoknak valamely közege Magyarországon hatósági jogokat gyakoroljon.”¹⁵

Az Igazságügyminisztérium állásfoglalása tehát elfogadhatatlannak tartotta a Kriegsüberwachungsamt hatáskörének kiterjesztését Magyarországra. Ehelyett azt javasolta, hogy egy, a Kriegsüberwachungsamtnak megfelelő hatóságot Magyarországon „külön, mint magyar királyi hivatalt kellene felállítani a magyar kormány rendelkezése által”, melynek vezetőjét a magyar honvédelmi miniszter nevezné ki. Annak azonban, hogy „ez a vezető a közös hadsereg állományában szolgáló tábornok legyen, ha kiküldetését a magyar honvédelmi minisztertől kapná, s annak, hogy ez a kiküldetés a közös hadügyminiszter meghallgatása után és azzal egyetértésben történjék, nem volna akadály, valamint annak sem..., hogy ehhez a hivatalhoz három katonai tagot a vezérkari főnök kijelölése alapján küldjön ki a magyar honvédelmi miniszter” — hangsúlyozta az idézett állásfoglalás. Az így megszervezett hivatal azután — az Igazságügyminisztérium álláspontja szerint — a közös hadsereg parancsnokságainak is adhatna utasításokat, mert „élén a magyar honvédelmi miniszter által kiküldött tábornok állna, és mert mint a honvédség parancsnokainak együttműködés esetén a közös hadsereg parancsnokai is engedelmességek tartoznak, azonképpen nehézségekbe nem ütközik az, hogy a magyar honvédelmi miniszter által kiküldött félíg katonai hatóságoknak is engedelmességekjenek a hadseregbeli parancsnokságok.” Megjegyzi továbbá az igazságügyminiszter azt is, hogy miután az általa javaslatba hozott szerv mint magyar hivatal állíthatná fel, hivatalos nyelvének is magyarnak kellene lennie, majd annak a véleményének ad kifejezést, hogy „az Ausztria területére kiterjedő hatáskörrel felállított ‚Kriegsüberwachungsamt’-ot is tulajdonképpen mint osztrák cs. kir. hivatalt kellene szervezni.”¹⁶

Az Igazságügyminisztériumnak a Kriegsüberwachungsamttal kapcsolatos érvelését jogi szempontból megalapozottnak kell elfogadni, hiszen mint fentebb magunk is kifejtettük, az említett hatóság szervezése oly módon, mint ahogyan azt a közös Hadügyminisztériumban tervezték, kifejezetten sértette volna az 1867: XII. tc. 27. §-át. Ezt a körülményt — mint láttuk — az igazságügyminiszter is sérelmezte, felismervén, hogy a tervezett szervezési mód lehetőséget adna a közös Hadügyminisztérium hatáskörének Magyarország belső igazgatását érintő kiterjesztésére, amit a kiegyezési törvény kifejezetten tilt. Ezzel kapcsolatban talán nem érdektelen megjegyezni, hogy hazánk akkori közjogi helyzetéből kifolyóan a közös Hadügyminisztérium hatáskörének ilyenén növelése nem csupán a kiegyezés során létrejött közjogi keretek áttörését, hanem állami függetlenségünk csorbitásának veszélyét is felidézte, sőt részben a miniszteri felelősség elvének érvényesítését is megkérdőjelezte. Az esetben ugyanis, ha a Kriegsüberwachungsamt az osztrák tervezetben kilátásba helyezett jogával élve, pl. a magyar belügyminiszter hatáskörében, sőt nevében bocsát ki rendeletet, ezért az említett magyar miniszter aligha tehető felelőssé. Különösen nem felelős akkor, ha így kibocsátott „rendeletéről” egyáltalán nem, vagy csak utólag értesül, ami nagyon is elképzelhető, hiszen az Orientierungsbehelf csak a fontosabb

¹⁵ OL. Igazságügyminisztériumi bizalmas 1908. évi 22. lajstromszámú, 3. alszámú iratok: (A továbbiakban: IM. Bi. 1908: 22/3. sz.) 3. old. Ez az irat egyébként az Igazságügyminisztérium átirata a Belügyminisztériumhoz, és megtalálható az OL. BM. Eln. 1908: 7067. sz., 25. tsz., 6596. alapszámú iratok között is.

¹⁶ Uo. 3—4. old.

rendeleteknél írta elő a polgári minisztériumok értesítésének kötelezettségét. Mind-ebből értelemszerűen az adódna, hogy az ilyen rendeletekért a közös hadügyminisz-tert kellene felelőssé tenni. A problémát azonban ez sem oldaná meg kielégítően, mert bár a törvény szerint a közös minisztereket is felelősségre lehetett vonni, ebben azonban a magyar országgyűlés meglehetősen csekély szerepet kapott. Ilyen esetekben ugyanis már a vád alá helyezéshez is a delegációk együttes hozzájárulása kellett, az íté-kezés pedig nem is tartozott országgyűlési hatáskörbe.¹⁷ De még ha kikapcsolnánk is a felelősség problémáját, akkor sem nehéz elképzelni, milyen kínos helyzetbe jut-hattak volna azok a polgári minisztériumok, amelyeknek nevében a Kriegsüber-achungsamt rendeletek kiadására nyert jogot, amikor legfeljebb utólag értesülhet-ek volna „saját” rendeleteikről.

Mindezek után felvetődik a kérdés, vajon az Igazságügyminisztérium javaslata elfogadhatóbb-e, mint a közös hadügyminiszteré? Az igenlő válasz kézenfekvőnek átszik, hiszen míg a bécsi tervezet egy közösügyi szerv hatáskörét terjesztette volna i Magyarországra, addig az igazságügyminiszteré egy magyar szervet akart részben közös hadsereg fölé is helyezni. Ennek lehetőségét egyébként kifejezetten jogsza-ályi alapokra is lehetett helyezni, mert az 1890: V. tc. 23. §-ának 4. bekezdése sze-rint, ha a honvédség a „közös hadsereg csapataival közös működésre rendelteték, e viszony tartalmára a katonai fölé- és alárendeltség szabályai lépnek érvénybe.” Ezen túlmenően megoldhatóvá tette volna ez a javaslat a felelősségrevonás kérdését s, mert a magyar honvédelmi miniszter a magyar országgyűlés előtt felelt volna a magyar „Kriegsüberwachungsamt” működéséért.

Mindazonáltal túlzott jelentőséget ez utóbbi megoldásnak sem igen lehet tulaj-donítani, hiszen mint az 1890: V. tc. 23. §-ának utolsó bekezdése elrendelte: „Hábo-rúban az összes honvédség katonai tekintetben az Ő Felsége által kinevezett hadvezér-nek van alárendelve..., aki azt magasabbrendű hadseregtestekben, éspedig a körül-mények igénylete szerint, vagy külön, vagy a közös hadsereg csapataival egyesítve alkalmazza.” Ez esetben pedig a honvédséghez kapcsolódó, külön „magyar Kriegs-berwachungsamt” önállósága is könnyen illuzórikussá válhat, nem beszélve arról, ogy személyi összetétele, az igazságügyminiszter javaslata szerint is, jórészt a közös adügyminiszter, ill. a vezérkari főnök egyetértésétől, ill. kijelölésétől függött.

ad 2. A katonai hatóságok hatalmának nagymértékben való növelését szolgálták z Orientierungsbehelf azon rendelkezései is, amelyek háború esetére a polgári köz-gazgatás egy részét a hadseregbe ruházták át. Ezek — Polner feljegyzései szerint — felhalmazták Ausztriában az ott működő haderő legfőbb parancsnokát, Bosznia-ercegovinában pedig a sarajevói hadtestparancsnokot arra, „hogy a katonai érdekek védelme céljából a politikai és rendőri közigazgatás terén a tartományi fő-nökök hatáskörén belül rendeleteket, parancsokat bocsáthasson ki és ezeket kikény-zeríthesse.”¹⁸ S noha a polgári közigazgatás már ezzel is jórészt katonai irányítás lá kerülné, egy további intézkedés arra is felhatalmazást ad a katonai hatóságoknak, ogy a gyanús és politikailag megbízhatatlan egyéneket” nyilvántartsák és mozgó-sítás esetén megtegyék a „szükséges intézkedéseket”, ami alatt, mint Polner megje-yezte, „a személyes szabadság felfüggesztése következtében esetleg a letartóztat-ást is kell érteni”¹⁹

Könnyű felismerni, hogy e rendelkezések magyarországi bevezetése sok tekintet-en ugyanazokat a problémákat veti fel, csak talán még szélesebb körben és élesebb-

¹⁷ A közös miniszterek felelősségre vonásáról az 1867: XII. tc. 50. és 51. §§-ai rendelkeznek.

¹⁸ *Polner feljegyzései*, III. iv.

¹⁹ Uo. IV. iv.

ben, mint amelyekre a Kriegsüberwachungsamt ismertetése kapcsán már kitértünk. Így vélekedtek róluk egyébként az érintett magyar minisztériumok is, amikor a velük kapcsolatos állásfoglalásaikat kifejtették. A belügyminiszter pl. nagyon határozottan leszögezte, hogy ilyen jellegű felhatalmazás rendeleti úton való bevezetéséhez hozzá nem járulhat, mert az „ellenkezne az 1848-iki törvények sarkalatos jogelveivel, nevezetesen az 1848: III. tc. 3., 4. és 6. §-aival.”²⁰ Mivel pedig a belügyminiszter által hivatkozott §-ok azt mondják ki, hogy az uralkodó a végrehajtó hatalmat csak a független felelős magyar minisztérium útján gyakorolhatja, a rájuk való hivatkozás nyilvánvalóan a parlamentáris kormányzás intézményének veszélyeztetését látta a katonai hatóságok tervezett jogkiterjesztésében. Azt nem említette ugyan a Belügyminisztérium átirata, hogy a katonai szervek hatáskörének kiterjesztése az 1867: XII. tc-et is sértene, a kiegyezés által teremtett tényleges és közjogi viszonyokat azonban mégsem hagyta figyelmen kívül, amikor kiemelte, hogy „tekintettel Magyarország közjogi helyzetére... az esetleges rendkívüli hatalmat nálunk nem a katonai, hanem a polgári hatóságra, illetőleg a felelős kormányra kellene bízni.” Más irányú törvényt ugyanis a belügyminiszter véleménye szerint a magyar képviselőház meg sem szavazna, s a kívánt célt a kormányra és a hatóságokra ruházott hatalommal teljesen el lehet érni.²¹ A magyar belügyminiszter tehát nem általában a kivételes állapot intézményesítését, hanem „csak” a hadseregre ruházott kivételes hatalmat tartotta megengedhetetlennek, mégpedig a kiegyezés által teremtett közjogi helyzetre, valamint a polgári parlamentarizmusra való hivatkozással, ami mögött nem nehéz felismerni a közös hadsereg túlsúlyától, netalán az esetleges új Haynauk immár „törvényesített” rémuralmától való félelmet.

A végrehajtó hatalom egy részének a hadseregre való átruházása ügyében nyilatkozott természetesen az igazságügyminiszter is, aki — hasonlóan a belügyminiszterhez — szintén aggályosan tartotta a hadsereg hatáskörének tervezett kiterjesztését, mégpedig nem is titkoltan azért, mert azt nem tekintette a magyar állam katonaságának. Az igazságügyminiszter véleménye szerint ugyanis: „Ha az 1867: XII. tcz. 11. §-ának megfelelően a hadsereg magyarországi része mint a magyar hadsereg közjogilag kizárólag a magyar állam hadserege volna..., akkor közjogi szempontból kevésbé lehetne aggály az ellen, hogy... háború esetére a polgári kormányzat terén is intézkedési joggal felruháztassanak, de a jelenlegi viszonyok között, amikor háború esetére a katonai hatóságoknak a mi területünkön végrehajtandó intézkedéseiben itt a másik államnak a mienkkel ellenkező jogintézményei lépnének, ha részben is, tényleg hatályba... a magyar kormány nem járulhat hozzá, hogy a jelzett jogátruházás Magyarországon is kimondassék.” Az igazságügyminiszteri állásfoglalás egyébként szintén megjelöli azokat a magyar törvényeket, amelyeket, a hadsereg jogkiterjesztése sértene, és a belügyi állásfoglalásban is szereplő 1848:III.tc. mellett ide sorolja az 1867:XII. (kiegyezési) törvényt is, hangsúlyozván, hogy csak e törvények módosításával hárulnának el a tervezett jogkiterjesztés akadályai. Ez azonban annak a jogelvének a megváltoztatását jelentené, amely szerint „a végrehajtó hatalom csak a magyar független felelős minisztérium útján gyakorolható,” állapítja meg a Belügyminisztérium állásfoglalásával egybehangzóan a magyar Igazságügyminisztérium. Mindazonáltal, „ha mégis szükséges és politikai szempontból aggálytalannak mutatkoznék az, hogy a polgári kormányzat egy része a katonai hatóságokra ruháztassék — folytatódik némi önellentmondással az igazságügyi állásfoglalás — az csak úgy történhetnék, ha ez a hatalom mindíg csak a magyar állam területének egy meghatározott

²⁰ Lásd a 11. jegyzetet

²¹ Uo.

részére vonatkozólag a magyar államnak katonai szervére, tehát valamely honvédségi parancsnokra ruháztnék, a ki azután ebbeli hatáskörében a magyar minisztérium törvényes felelőssége alatt működnek.”

Abban az esetben azonban, „ha a polgári kormányzatnak a katonai hatóságokra való átruházása még kis részben sem taláthatnék megengedhetőnek, vagy nem mutatkoznék eléggé célravezetőnek... a hadügyminisztérium által óhajtott cél az által volna elérhető — az igazságügyminiszter véleménye szerint —, hogy a szóban forgó kormányhatalmi intézkedések megtétele végett a működő hadsereg parancsnoka mellé polgári kormánybiztos küldetnék, ki a szükséges intézkedéseket a katonai parancsnok kívánságához képest, de saját belátása szerint tenné meg.” A kormánybiztos működése azonban „természetesen szintén a kormány felelőssége alatt történnék; s hatásköre területileg szintén csak a magyar állam egyes részeire szorítkoznék”, azonkívül ahhoz, hogy ilyen kormánybiztos kiküldhető legyen és kellő hatáskört gyakorolhasson, „szintén törvényhozási intézkedés volna szükséges” — szögezi le az igazságügyminiszter idézett állásfoglalása.²²

Az igazságügyminiszteri állásfoglalás vitathatatlan érdeme, hogy az ország részleges függetlenségét is védelmezve, lándzsát tört a miniszteri felelősség, a polgári parlamentarizmus intézményének megőrzéséért, és végső esetben is csupán az ország meghatározott területére tartotta megengedhetőnek a rendkívüli hatalom bevezetését. Ennek ellenére az Igazságügyminisztérium első helyen említett javaslata, tehát egy honvédségi (vagyis nem k. u. k.) parancsnok kivételes hatalommal való felruházása, mégha az formai szempontból nem is volna kifogásolható, számottevő gyakorlati, s főleg garanciális értékkel aligha bírt, hiszen — mint láttuk — háború esetén a honvédség is közös főparancsnokság alá kerülhetett. A másik, vagyis a kormánybiztosi kinevezésre vonatkozó igazságügyi indítvány úgyszintén nem csekély problémákat vet fel, még akkor is, ha az törvényhozási aktusra alapítva jogi szempontból úgyszólván támadhatatlan és formálisan a magyar kormány jogait is megőrzi. Nézetünk szerint ugyanis nemigen lehet kétséges, hogy kinek a szava lesz döntő, ha háború esetén egy civil magyar kormánybiztos és egy k. u. k. tábornok között vitára kerül sor.²³

ad 3. A katonai szervek jogkörének igen jelentős kiszélesítését célozták az Orientierungsbehelf azon rendelkezései is, amelyek meghatározott bűncselekmények elkövetése esetén a katonai bíróságok illetékességét polgári személyekre is kiterjesztették. E rendelkezések értelmében „kémkedés vagy az ellenséggel való másnemű egyetértés; tiltott toborzás; katonának a szolgálati kötelezettség megszegésére való csábítása; katonai bűncselekményekre való bűnsegély és a katonai behívó parancsnak való engedetlenségre csábítás büntette és vétsége”²⁴ esetén háború idején a katonai bíróságok jogosultak az ítéletre akkor is, ha az elkövető polgári személy. Ezzel kapcsolatban csupán utalásszerűen emlékeztetünk arra, hogy a katonai bíróságok hatáskörének polgári személyekre való kiterjesztését Bécs részéről 1868 óta többször

²² Lásd a 15. jegyzetet 1—2, 4—5. old.

²³ Figyelemre méltó vélemények, illetve ellenvetések hangzottak el az igazságügyminiszter e javaslataival kapcsolatban az 1909. február 11-én megtartott, ún. első előértekezletben, főleg a Belügyminisztérium előadója részéről, amelyeket a következő fejezetben ismertetünk. Ezekre nézve lásd az OL. BM. Eln. 1909: 1984. sz. iratokhoz csatolt: „A háború esetére Magyarországra szóló kivételes intézkedések előkészítése kérdésében tartott előértekezletekről felvett jegyzőkönyvek”-et, 6—8. old. (A következőben: *Az előértekezletek jegyzőkönyve*). A kérdéses jegyzőkönyv egyébként az IM. Bi. 1909: 22/9. sz. és az ME. I. 1909: 1752. sz. iratoknál is megtalálható.

²⁴ *Polner feljegyzései*, V. iv.

is követelték,²⁵ sőt, mint az igazságügyminiszter állásfoglalása utal rá; a katonai bűnvádi perrendtartás éppen ez időben készülő tervezetében fel is vették azt, azzal a megszorítással azonban, hogy nálunk a közös hadsereg bíróságait ez a jogkiterjesztés nem illetheti meg, hanem csak a magyar honvéd hadbíróságokat. Pontosabban, a közös hadsereg hadbíróságai csak olyan kivételes esetekben járhatnak el, amikor a honvéd hadbíróság „po. az összeköttetések ellenséges behatás folytán történt megszakítása miatt el nem járhat.” Ezt a jogkiterjesztést azonban az igazságügyminiszter a honvédség katonai bíróságai számára is csak az új katonai büntető perrendtartás törvényerőre emelkedése után tartotta megengedhetőnek, mert véleménye szerint „míg a magyar államiság és egy modern büntető eljárás szabályaival inkább számoló új katonai bűnvádi perrendtartás mellett a honvéd bíróság hatáskörének jelzett kiterjesztése megengedhetőnek mutatkozott, az a jelenlegi állapot mellett aligha volna elfogadható.”²⁶

Az igazságügyminiszter állásfoglalása tehát, az új katonai bűnvádi perrendtartás elfogadásáig nemcsak a közös hadsereg, hanem a magyar honvédség hadbíróságai hatáskörének polgári személyekre való kiterjesztését is a „magyar államiság”-ot veszélyeztető lépésnek tartotta. Ez a „közös” hadsereg hadbíróságait illetően nemigen igényel magyarázkodást — emlékezzünk csak a szabadságharc bukását követő rémuralomban játszott szerepükre —, a honvéd hadbíróságok vonatkozásában azonban különösnek tűnik, hiszen eddig azt láttuk, hogy a kivételes hatalom, ha azt magyar szerv gyakorolhatta, általában elfogadhatóbbá vált az illetékes magyar miniszterek számára. Nem okoz azonban nehézséget ennek az álláspontnak a megértése sem, ha figyelembe vesszük, hogy az akkor használatban levő katonai büntető perrendtartás, amelyet mind a közös, mind a magyar honvéd hadbíróságok alkalmaztak, nem magyar, hanem osztrák jogforrás volt,²⁷ amely — mint az igazságügyi állásfoglalásból is kitűnik — nélkülözte a modern büntető eljárás igen fontos garanciális elemeit. Az osztrák katonai büntető perrendtartás ugyanis, mint Sarlós Béla írja, „teljesen inkvizitórius jellegű volt, a bizonyítás kizárólag nyomozásként folyt le, maga a hadbíró tárgyalás is csak speciális részét képezte a nyomozásnak; az eljárásban védő nem szerepelhetett, az ítéleteknek egészen szűk körét lehetett fellebbezéssel megtámadni. A bűnvádi eljárás során sem a közvetlenség, sem a szóbeliség, sem a nyilvánosság mértéke nem érvényesült, az alaki védelem semmiféle szerepet nem kapott, az anyagi védelem a hadbíró tetszésétől függött.” A legerősebb bizonyíték a vádlott beismerése volt, akit törvényesen szabályozott kínzás útján igyekeztek vallomástételre bírni, melynek során a tisztai ranggal nem rendelkező vádlottak 60-ig terjedő bot-, ill. korbácsütéssel voltak vallomástételre kényszeríthetők. A beismerés után a tanúvallomások képezték a bizonyítás legfőbb eszközét, és két minden tekintetben kifogástalan tanú egybehangzó vallomása teljes értékű bizonyíték gyanánt szolgált, amelynek alapján a legsúlyosabb ítélet is kiszabható volt. A tárgyalás túlnyomórészt a vádlott távol-

²⁵ Lásd kissé részletesebben *Tóth Árpád*: A kivételes hatalomról szóló 1912: LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig c. tanulmányában. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XI. Fasculus 6. Szeged, 1964.

²⁶ Lásd a 15. jegyzetet, 9—10. old.

²⁷ Mint Finkey Ferenc tankönyvében ezzel kapcsolatosan olvashatjuk: „Hazánkban az állandó hadsereg felállítása óta ... a haderőnek az osztrák csapatokkal közös vezénylet alatt álló magyar részeire nézve is a Mária Terézia által 1768-ban kiadott ‚Peinliche Halsgerichtsordnung’ (Constitutio Criminalis Theresiana) és az azután kibocsátott rendeletekben alapuló osztrák katonai BP. ... volt életében. E jogforrások érvénye az új alkotmányos korszakban az 1868: XL. t.-c. 54. §-án, majd az ezt pótló 1889: VI. t.-c. 62. §-án nyugodott. A m. kir. honvédség részére 1868 óta ugyanezek a szabályok alkalmaztattak, azonban a honvéd hadbíróságok által.” *Finkey Ferenc*: A magyar büntető perjog tankönyve (Budapest, 1916.) 80. old.

létében folyt, és „a rendes haditörvényszék által hozott ítélet ellen csak akkor volt helye perorvoslatnak, ha az ítélet nem tartalmazott testi vagy az élet ellen irányuló büntetést, illetve tiszt elítélését esetén csak akkor, ha az ítélet a rangvesztés büntetést tartalmazta.” Igaz ugyan, hogy a 19. század folyamán némi változásokra e téren is sor került^{27/a}, alapvető fordulat a modern büntetőeljárás elveinek és szabályainak elfogadását illetően azonban csak 1912-ben következett be, az 1912:XXXII—XXXIII. tc.-ek megalkotásával. A koalíció idején az osztrák katonai bűnvádi eljárás polgári személyekre tervezett kiterjesztése tehát nemcsak az idegen jog behatolását, hanem a feudális büntetőjog részleges visszaállítását is jelentette volna a magyar jogéletben, ami valóban összeférhetetlen volt mind az önálló magyar államisággal, mind pedig a modern jogfejlődés legelmeibb követelményeivel.

Az igazságügyminiszter tehát joggal tartotta elfogadhatatlannak az Orientierungsbehelf fent említett rendelkezéseit, és helyettük azt javasolta, hogy háború esetén törvényhozási felhatalmazás alapján, meghatározott bűncselekmények elbírálását az esküdttbírók hatásköréből a törvényszékekhez kellene átutalni, és esetleg rövidebb úton elbírálni. Ha pedig tömegesen fordulnának elő ezek a deliktumok, akkor megfontolás tárgyát képezhetné, nem kellene-e a megszüntetett rögtönítélő bíraskodáshoz hasonló intézményt törvény útján ismét bevezetni. (A rögtönbíraskodás intézményét egyébként a bűnvádi perrendtartás életbeléptetéséről szóló 1897: XXXIV. tc. 27. §-a szüntette meg.) Sőt, ez utóbbi esetben (de kizárólag csak ekkor, meghatározott területeken, az egyébként kifogásolt katonai bíraskodás kiterjesztését is elképzelhetőnek tartotta az igazságügyi állásfoglalás, de a közös hadsereg katonai bíróságainak jogkiterjesztését magyar állampolgárságú polgári személyekre nézve még az említett bűncselekmények tömeges előfordulása esetében is ellenezte, és azt kizárólag a honvéd hadbírók számára tartotta megengedhetőnek. Itt jegyezzük meg végül, hogy az Orientierungsbehelf-nek eddig még nem említett azt a rendelkezését is elfogadhatatlannak tartotta az igazságügyminiszter, amely szerint háború esetére meghatározott helyeken katonai és polgári vegyes bíróságokat kellene felállítani, az esküdttbírók működését pedig meghatározott időre fel kellene függeszteni.²⁸

Az eddig mondottak alapján úgy tűnik tehát, hogy az érintett minisztériumok mind a Kriegsüberwachungsamtra, mind pedig a közigazgatásra és bíraskodásra vonatkozó katonai jogkiterjesztést elfogadhatatlannak minősítettek, ha az a közös Hadügyminisztérium-hatáskörének olyan növelésével járt, amely a magyar törvényeket, s ezen keresztül az önálló magyar államiságot sértette. A kivételes hatalom intézményesítését azonban ők sem vetették el, hanem külön magyar „Kriegsüberwachungsamt” felállításával, továbbá a közigazgatásnak magyar honvédségi parancsnok alá helyezésével, ill. a kormánybiztosi intézmény törvényesítésével, a rögtönbíraskodás bevezetésével, esetleg a honvéd hadbírók illetékességének kiterjesztésével, valamint az esküdtszékek hatáskörének korlátozásával e minisztériumok egy sajátos magyar kivételes állapot létesítését hozták javaslatba. Ez, megvalósítása esetén, az akkor fennálló közjogi viszonyokat érintetlenül hagyta volna ugyan, de a háborús készülődések és erőfeszítések fokozása céljából mégis olyan rendkívüli hatalmat adott volna a kormánynak (és rajta keresztül a magyar uralkodó osztálynak), amelyet az — nézetünk szerint — éppúgy felhasználhatott volna a széles tömegek ellen, mint Bécs az általa követelt kivételes hatalmat.

^{27/a} *Sarlós Béla*: Az 1848/49-es forradalom és szabadságharc büntetőjoga. (Budapest, 1959.)

274. old. *Czidy Ferenc*: A magyar katonai büntető és fegyelmi jog ezeréves története. (Budapest, 1924.) 117—126., 160. old.

²⁸ Lásd a 15. jegyzetet, 11—12. old.

Az Orientierungsbehelf rendelkezéseinek második fő csoportjába, mint fentebb említettük, az egyes polgárok jogait megszorító szabályok tartoznak, amelyek felfüggesztenek, ill. korlátoznak bizonyos szabadságjogokat. Az Orientierungsbehelf, az 1869. évi május 5-i osztrák törvény alapján, konkrétan a személyes szabadság, az ún. házjog, a levéltitok, az egyesülési és gyülekezési jog, valamint a sajtószabadság felfüggesztéséről rendelkezik.²⁹ Ezek közül a sajtószabadságot és a levéltitkot egész Ausztriára, a többi szabadságjogot pedig annak meghatározott területére függeszti fel aszerint, hogy a háború Szerbia, Oroszország vagy Olaszország ellen folyik-e.³⁰

A felsorolt szabadságjogokat, ill. azok tervezett megszorításait illetően forrásaink további részletezéssel főleg csak a levéltitok és a sajtószabadság vonatkozásában szolgálnak.³¹ Így — Polner feljegyzései szerint — a levéltitok felfüggesztéséről az Orientierungsbehelf kimondotta, hogy „azokon a területeken, ahol a felfüggesztés történik, a tartományi közbiztonsági közegek felhatalmaztatnak, hogy a postahivataloknál mindennemű postaküldeményt megvizsgálhassanak, felnyithassanak és lefoglalhassanak.” Ezzel egyidejűleg „Ausztriának összes postahivatali kötelezettenek..., hogy előljáró hatóságai, valamint a fejedelmi közbiztonsági hatóságok által határozottan megjelölt postaküldeményeket a közbiztonsági hatóságok rendelkezésére bocsássák, végül kötelezettenek a postahivatalok, hogy mindennemű postaküldeményt, melyről feltehető, hogy a katonai érdekeket károsítják, a posta- és távirtda igazgatóságokhoz küldjenek, amelyek a közbiztonsági hatóságok intézkedését kérik ki.”³² Ugy szintén a levéltitok felfüggesztésével kapcsolatos, hogy a mozgósítással egyidejűleg a magántáviratok cenzúrának vettettek alá, a titkos nyelvű, chiffrizott, rövidített írású, kereskedelmi nyelven tartott, árujegyzéket tartalmazó táviratok pedig nem továbbíthatók és nem kézbesíthetők. Végül az Orientierungsbehelf pontosan megszabta azt is, hogy a Monarchia különböző helyein milyen nyelvű táviratokat lehet felvenni, illetve továbbítani.³³

A sajtószabadság felfüggesztésével kapcsolatos rendelkezések nem kevésbé szigorúak, mint amelyek a levéltitok felszámolását biztosították. Az osztrák kivételes hatalom életbeléptetése esetén ugyanis „a nyomtatványok kiadása és terjesztése betiltható, a postai szállítás eltiltható, s oly üzletek, melyek irodalmi vagy művészeti művek többszörösítésével, vagy az azokkal való kereskedelemmel a közrendet veszélyeztetik ideiglenesen beszüntethetők, és ... a sajtótermékek köteles példányainak letételére határidők állapíthatók meg, melyek időszaki nyomtatványoknál kiadásuk előtt három óráig, más nyomtatványoknál kiadásuk előtt nyolc napig terjedhetnek.”³⁴ És noha ez utóbbi rendelkezés már önmagában is a sajtó cenzúra alig burkolt visszaállítását jelenti, a katonai érdekek közvetlen védelmében az Orientierungsbehelf külön is hangsúlyozza, hogy az időszaki nyomtatványok cenzúráját végző hatóságok mellé katonai közegeket kell kirendelni, továbbá leszögezni, hogy „tilos sajtó útján oly közleményt közzétenni, mely az Osztrák—Magyar Monarchia

²⁹ Polner feljegyzései, IV. iv, továbbá Hellbling, C. Ernst: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. (Wien, 1956.) 393. old.

³⁰ Polner feljegyzései, IV. iv.

³¹ A személyes szabadság és a házjog felfüggesztése vonatkozásában pl. csak az 1909 februárjában megtartott szakértői előértekezletek jegyzőkönyvében találunk rövid utalást, mely szerint e jogok felfüggesztése lehetővé tette volna, hogy „bírói parancs nélkül is a hatóság részéről valaki letartóztatható, valamint házába a hatóság bírói parancs nélkül is behatolhasson”. Lásd a 23. jegyzetnél, „Az előértekezletek jegyzőkönyve”, 19. old.

³² Polner feljegyzései, IX. iv.

³³ Uo. IX—X. iv.

³⁴ Uo. VI. iv.

(esetleg az Osztrák—Magyar Monarchiával szövetséges hatalom) fegyveres erejének katonai működési terve és iránya, a csapatok és hajók mozgása, ereje és állása, az erődítési művek állapota, és a hadi czikkek elhelyezése és szállítása felől felvilágosítást tartalmaz.” Mindezeken túl az idézett osztrák forrás azt is kimondja, hogy „meghatározott külföldi államokban megjelent időszaki nyomtatványok Ausztriából eltiltatnak; más nyomtatványok pedig a czimzetettek részére történt kiadásuk előtt vizsgálatnak vettetnek alá”, amit egyes tartományokban a tartományi székhely rendőrigazgatóságai, más tartományokban a tartományi főnökségek eszközölnek, s „a mely nyomtatvány terjesztése közérdekből beszüntetendőnek mutatkozik, annak beszüntetését a tartományi főnök kimondja.” Végül intézkedés történt az Orientierungsbehelf-ben arra nézve is, hogy beszüntetett vagy bíróilag eltiltott nyomtatvány terjesztése esetén a bűnvádi eljárást meg kell indítani, a kérdéses sajtóterméket pedig le kell foglalni.³⁵

Az Orientierungsbehelf ezen, a szabadságjogokat felfüggesztő rendelkezéseit mindkét említett magyar minisztérium érthető aggodalommal fogadta. Rájuk vonatkozó állásfoglalásuk ismertetése előtt azonban, annak könnyebb megértése céljából, néhány mondatban utalnunk kell e szabadságjogok akkori magyarországi jogi szabályozásának állapotára is. Főleg azért, mert mint ismeretes, hazánkban írott alkotmány, amely a szabadságjogokat átfogóan szabályozta volna, ezidőben nem volt, és egyéb törvények sem végezték el kielégítően ezt a feladatot. Ehelyett gyakran inkább a rendeleti úton történő szabályozást részesítették előnyben, bizonyára azért, mert az kevésbé kötötte meg a végrehajtó hatalom kezét. Mindazonáltal az osztrák alkotmányban szereplő és az Orientierungsbehelf által felfüggesztésére szánt szabadságjogok többségét nálunk is biztosították törvények, ezek felfüggesztését tehát csak a törvényhozás engedélyezhette. Az Orientierungsbehelf, mint fentebb láttuk, a személyes szabadság, a házjog, a levéltitok, az egyesülési és a gyülekezési jog, valamint a sajtószabadság felfüggesztését helyezte kilátásba. Ezen alapvető szabadságjogok közül hazánkban az első háramat az 1878: V. tc. (Btk.) I. részének I. fejezete, továbbá II. részének X. fejezete és az 1896: XXXIII. tc. (Bp.) XI. és XII. fejezete, a sajtószabadságot pedig az 1848: XVIII. tc. biztosította. A Btk. 193. §-a szerint ugyanis: „Azon közhivatalnok..., aki hivatali hatalmával visszaélve, törvényellenesen valakit elfogat, elfog, vagy letartóztat; a *személyes szabadság elleni vétséget követi el*, és egy évig terjedhető fogházzal büntetendő.” Abban az esetben azonban, ha „a szabadságtól való jogtalan megfosztás egy hónapon túl, de három hónapnál rövidebb ideig tartott: a büntetés öt évig, ha három hónapot túl haladott, öt évtől tíz évig terjedhető fogház leend.”

A 199. § pedig a *házjog* biztosítása céljából kimondja, hogy „azon közhivatalnok, aki hivatalos hatalmával visszaélve, és törvényellenesen valakinek lakásába, üzlethelyiségébe, az azokhoz tartozó vagy azokkal összeköttetésben lévő helyiségbe, vagy bekerített helyre, a lakónak vagy a lakással rendelkezőnek akarata ellenére behatol, vagy abban bennmarad: a házi jog megsértésének vétségét követi el, és hat hónapig terjedő fogházzal büntetendő.”

A *levéltitok* védelmét szolgálta a Btk. 200. §-a, elrendelvé, hogy „azon postahivatalnok vagy szolgál, ki a postára adott levelet vagy csomagot a törvényben meghatározott eseteken kívül felbontja, visszatartja, vagy megsemmisíti, vagy másnak ily cselekményt megenged, vagy ahhoz segédkezést nyújt: a levéltitok megsértésének vétségét követi el, és hat hónapig terjedhető fogházzal büntetendő.” Ugyancsak hat hónapig terjedhető fogház járt a *távírdai titok* megsértéséért is. (Btk. 201. §.)

³⁵ Uo. VII. iv.

A Bp. XI. fejezete pedig, a személyes szabadságot érintően, részletesen szabályozza az előzetes letartóztatás, valamint a vizsgálati fogság eseteit, ill. feltételeit és lehetséges időtartalmát, míg XII. fejezete a levelek, táviratok és egyéb küldemények lefoglalása ügyében, továbbá a házkutatás és személymotoszás kérdésében tartalmaz rendelkezéseket.

Ügyszintén a *személyes szabadságot* védi a Btk-nak a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvét tartalmazó 1. §-a, amely szerint: „Büntettet vagy vétséget csak azon cselekmény képez, melyet a törvény annak nyilvánít”, s „büntett vagy vétség miatt senki sem büntethető más büntetéssel, mint amelyet arra elkövetése előtt a törvény megállapított”, csakúgy, mint az 1869: IV.t. 20. §-ának az előírása, hogy „senkit illetékes bírójától elvonni nem szabad.”

A *sajtószabadság* törvényi védelmét illetően pedig elegendő itt az előzetes vizsgálatot (*cenzúra*) „örökre” eltörlő 1848: XVIII. tc. 1. §-át idéznünk, mely szerint: „Gondolatait sajtó útján mindenki szabadon közölheti, és szabadon terjesztheti.”

Kedvezőtlenebb volt azonban a helyzet az *egyesületi és gyülekezési jog* vonatkozásában, mivel a gyülekezési joggal törvény alig foglalkozott, az egyesületi jogot pedig csupán érintették egyes törvencikkek, tehát ezeken a területeken a rendeleti úton történő szabályozás dominált. Így a *gyülekezési jog* vonatkozásában már 1848 áprilisában kibocsátottak egy belügyminiszteri rendeletet (216. BM. szám alatt), amely szerint: „Kik népgyűlést összehívni szándékoznak, ennek idejét, helyét és célját legalább 24 órával előbb a városi törvényhatóság elnökének írásban bejelenteni tartoznak. Ha a gyűlés célja törvénytörés, az elnök az engedélyt megadni, ellenben, ha törvénytörést vagy a közrend erőszakos megháborítását foglalja magában, tilalmazni köteles.”

A kiegészítés után noha több jogszabály is foglalkozott a vizsgált két intézménnyel, kielégítő megoldás nem született. 1868-ban pl. a 128-as számú belügyminiszteri rendelet szögezte le, hogy „a népgyűlések helye és órája a hatóság főnökének előre bejelentendő, s minden népgyűlés mely előleges bejelentés nélkül tartatnék meg, a hatóság által feloszlatható.” Ezt követően törvény is, nevezetesen az 1874: XXXIII. tc. 104. §-a tartalmaz témánkat illetően, de csupán a *választási gyűlésekre* vonatkozó rendelkezéseket, s ezek szerint az ilyen gyűléseket csak a megelőző napon kellett bejelenteni. 1898-ban pedig a 766. számú belügyminiszteri körrendelet mondja ki, hogy a „népgyűlések az illetékes I. fokú hatóságnak legalább 24 órával előbb bejelentendők, s csak ezen bejelentés folytán nyert engedély mellett tarthatók meg”. Ügyszintén az idézett jogszabály kihágásnak minősítette a népgyűlésnek „szabályszerű bejelentés és engedély nélkül való rendezését, az azon való részvételt, valamint a hatóság által feloszlatható népgyűlések folytatását”. Az ezt kiegészítő 2309/1906. BM. eln. sz. körrendeletben azonban a belügyminiszter felpanaszolja, hogy „a hatóságok ezen rendeletét gyakran tévesen értelmezik, amennyiben azt csak a szabadban, vagy a nyilvános helyiségben tartott gyűlésekre alkalmazzák”, ezért szükségességnek tartotta kijelenteni, miszerint: „bármelyelőzetesen összehívott összejövetel, amelynek célja a közügyek megvitatása, azoknak irányítása és ezekre vonatkozó határozathozatal, oly gyülekezethez tekintendő, mely az elől idézett rendelet (766/1898. BM. sz.) intézkedései alá esik”.

Ilyen viszonyok uralkodtak tehát a koalíciós kormány idején a gyülekezési jog szabályozását illetően, de az *egyesületi jog* vonatkozásában sem beszélhetünk lényegesen elfogadhatóbb állapotokról. Az 1873. évi 1394. BM. eln. sz. körrendelet szerint ugyanis: „Nálunk különösen az egyleti ügy annak jelenlegi fejlődése szerint törvényhozásilag szabályozva nem lévén, szükséges..., hogy fenntartassék az egyesülés szabadsága, e mellett azonban a kormány és a törvényhatóságoknak felügyeleti joga

ezek működésére biztosítva maradjon.” Az idézett jogszabály ezután egyebek közt kimondja: „Bármely egyesület, a fennálló szabályok szerint, csak alapszabály-tervezetének a kir. kormány részéről történt láttamozása után lévén jogosítva megalakulni, semmiféle egyesületnek a végleges megalakulás és működés mindaddig nem engedhető, míg az egyesület tervezői által kidolgozott alapszabály-tervezet a kir. kormány részéről a törvényes bemutatási záradékkal ellátatik.” Igaz ugyan, hogy az 1875. évi 1508. BM. sz. körrendelet némileg enyhíti az imént idézett szabályozás merevségét, mert megengedi — a belügyminiszter szavai szerint —, hogy „eltérőleg az eddigi gyakorlattól, minden, a vezetésem alatti minisztériumnál bejelentendő egyesület megkezdhesse deiglenesen működését 40 nappal alapszabályainak a minisztériumba lett beérkezése után, ha ez idő alatt azokra észrevétel nem tétetett”. Az enyhítés értékét azonban jelentősen csökkenti a szóban forgó (1508/1875. BM. sz.) rendelet melléklete, amely olyan megszorításokat tartalmaz, hogy pl. „nemzetiségi egyesület csak mint irodalmi és közművelődési egyesület alakulhat”, „politikai és munkás egyesleteknél egyleti tag csak magyar állampolgár lehet”, továbbá „politikai és munkás egyesleteknél fiók egyesületek lakítása meg nem engedtetik”.

Az 1898. évi 2219. BM. eln. sz. körrendelet pedig már kizárólag a *munkás egyesületekkel* szemben gyakorlandó hatósági ellenőrzés hatékonyabbá tételéről rendelkezik, kötelezve a törvényhatóságot, hogy „ezen munkás egyesületek működését kettőzött figyelemmel kíséresse és főgondját képezze, hogy az ilyen egyesület az alapszabályokban kitűzött céltól eltérve, a törvényes rendet veszélyeztető izgatás szervezetévé ne válék”. Megjegyzendő továbbá, hogy ugyanitt a belügyminiszter azon kívánságát is kifejezésre juttatta, miszerint „az alakuló munkás egyesületek alapszabályainak keretébe oly határozmányok illesztessenek be, melyek a hatóság részére az egyesület működésének hatályos ellenőrzésére vannak hivatva szolgálni”. A belügyminiszter, mint azt most idézett rendeletében hangsúlyozta, olyan „határozmányok felvételét látta zükségesnek a munkás egyesületek alapszabályaiba, „melyek szerint a hatóság az egyesületi gyűlésekre, az egyesületnek mindenkor bejelentendő helyiségeibe bármikor szabad bemeneteli, a gyűlések jegyzőkönyveibe, az egyesület pénzkezelésébe, s összes irataiba bármikor betekinthesse s általában általános ellenőrzési joggal bír oly irányban, hogy az egyesület működése az alapszabályoknak megfelelő-e”.

Végül — ugyancsak a belügyminiszter — a törvényhatóságok köteletségévé teszi, hogy „minden olyan esetben, midőn az alapszabályozati céloktól eltérő, az állam vagy az egyesületi tagok vagyoni érdekeit veszélyeztető bármely eljárás észleltetnék, az ily munkás egyesület működését saját hatáskörében ideiglenesen haladéktalanul üggesse fel...”, valamint azt is elrendeli, hogy „az ily munkás egyesületek vezetését és működését a hatóság minél sűrűbben szigorú vizsgálat alá vegye”, és hozzá „az eredményről minden félév végén jelentést tegyen”.

Az egyesületekre, különösen a munkás egyesületekre vonatkozó fenti rendelkezések alól azonban — úgy tűnik — a politikai pártok kivételt képeztek. Erre vall a belügyminiszter 1906. évi 2240. III. sz. leirata, amely szerint „valamely politikai pártok országos szervezése kormányhatósági engedélyhez kötve nincsen”. Az engedély azonban jórészt csak látszólagos, mert ugyanezen leirat azt is kimondja, hogy „párttagsági díj szedésére engedély nem adható”, mivel tagsági díjak szedésére „csakis kormányhatóságilag láttamozott alapszabályokkal bíró egyesület lehet jogosult”.

Sajátos és retrográd kivételt képezett végül az egyesületeket érintő általános szabályokhoz képest a kereskedelemügyi miniszter 101 213/1908. KM. sz. alatt 1909. árcius 5-én kiadott, az ifjúmunkások szervezkedését megtiltó körrendelete. Ebben ugyanis az említett miniszter úgy rendelkezett, hogy „az iparos (kereskedő) tanoncok-

nak egyesületekbe való belépése, vagy egyesületek alakítása megtiltandó és a ...ne-
talan létező ily egyesületek feloszlatása iránt a szükséges intézkedések megteendőek.”³⁶

Visszatérve azonban az osztrák kivételes intézkedéseknek megfelelő hazai szabályozás problematikájához, a magyar minisztériumok természetesen nem hagyhaták figyelmen kívül a fentiekben vázolt jogi rendezést, amikor állásfoglalásaikat a szabadságjogok felfüggesztését illetően kialakították. Magyarországon ugyanis nem létezett olyan jogszabály, amely az 1869. évi május 5-i osztrák törvényhez hasonlóan a szabadságjogok felfüggesztését megengedte volna, de nem volt jogi lehetőség törvénytől szükségrendeletek kibocsátására sem, amire Ausztriában a birodalmi képviselőtről szóló 1867. dec. 21-i törvény adott felhatalmazást a császárnak. A szoroson vett jogi problémákon túl azonban különösen kínos lehetett az akkori magyar vezetők számára, hogy a szabadságjogok felfüggesztésével egyidejűleg a közös katonai hatóságok jogkiterjesztése is fenyegetett, vagyis még az általuk alkotmányellenesnek minősített darabontókat is messze meghaladó kivételes intézkedések törvényesítését kívánták tőlük. Nem csodálkozhatunk tehát azon, hogy az Igazságügyi minisztérium aggályosnak tartotta az Ausztriában elhatározott kivételes intézkedéseket, mivel „azok a magánosok szabadságait oly nagy mértékben megszorítják, hogy ez a körülmény a szabadságjogokkal szoros kapcsolatban lévő alkotmányosságot is veszélyeztetheti”. Ennélfogva — nézete szerint — „a magyar kormány ahhoz sem járulhat hozzá, hogy Magyarországon az osztrák ostromállapothoz hasonlóan a legfőbb szabadságjogok, mint a személyes szabadság, a házjog, egyesületi és gyülekezési szabadság, sajtószabadság, habár csak az állam egy részén is, teljesen felfüggesztessék”. Az igazságügyi miniszter szerint ugyanis „a szabadságjogoknak oly nagy mértékben való felfüggesztése, a mely mértékben az Ausztriában lehetséges, háború esetén nem is igen szükséges”, mivel „a háborús állapot alig indokolhatja, hogy a személyes szabadság és házjog, valamint a gyülekezési szabadság egészen felfüggesztessék”. Indokolt lehet viszont háború esetére — az említett miniszter nézete szerint is — a levél- és távirdataitok bizonyos mértékű korlátozása, valamint a sajtószabadság megszorítása, „arra való tekintettel, hogy oly államok népével, melyekkel Magyarország határos, és a melyekkel háborúba keveredhetik, rokon nemzetiségeink is vannak, melyek között az ellenséges állam részéről sajtó útján nagymértékű izgatás folyhatik”. E megszorításokat illetően is kérdésesnek tartotta azonban az igazságügyi miniszter, hogy az „ily izgatás megakadályozására nem elegendők-e a jelenleg rendelkezésre álló eszközök, különösen, ha azoknak kezelését némileg megszigorítanánk”. Mindez azonban „csak egy külön, ezután megalkotandó törvény alapján történhetné, a mely a kormányt felhatalmazná, hogy a jelzett korlátozásokat háború esetén megtegye, de a mely egyúttal azokat a határokat is megszabná, a meddig a szóban forgó korlátozások elme-
hetnek”.³⁷

Ami most már az igazságügyi miniszter idevonatkozó konkrét javaslatait illeti, azok szemmel láthatóan úgyszintén azt célozták, hogy különösebb csorbát a magyar burzsoá törvényesség azok elfogadása esetén se szenvedjen. A sajtószabadságot illetően pl. az igazságügyi állásfoglalás hangsúlyozza, hogy az „előzetes” cenzúra bevezetése semmi esetre sem fogadható el. Az idézett állásfoglalás, tehát lényegében az igazságügyi miniszter szerint ugyanis: „Ahhoz, hogy az osztrák ostromállapot hatályához hasonlóan mód nyújtassék arra, hogy egyes belföldi nyomtatványok megjelenése és terjesztése megakadályoztassék, és e célból az előzetes cenzúra behozassék,

³⁶ Páskándy János: Egyesületi (egyesülési) és gyülekezési jogszabályok kézikönyve (Budapest, é. n.) II. kiadás, 103—130. old.

³⁷ Lásd a 15. jegyzetet, 2., 5—6. old.

az 1848. évi sajtótörvény megváltoztatása, ill. oly új törvényhozási intézkedés volna szükséges, a mely erre az alapot megadja. A sajtószabadság teljes felfüggesztéséhez és a közigazgatási előzetes cenzúra behozatalához azonban nem járulhatnék hozzá — írja az igazságügyminiszter — és nézetem szerint nincs is rá szükség, hogy e tekintetben ily messzire menjünk, mert a kívánt cél elérhető a nélkül is, hogy a sajtószabadság felfüggesztésének méltán nagyon is gyűlöletes és aggályos eszközéhez kellene nyúlunk”.

Oly tilalom kibocsátására azonban, „amely szerint az Osztrák—Magyar Monarchia fegyveres erejének működésére vonatkozó stb. közlemények eltiltatnak, törvényes alapunk van az 1878: V. t. cz. 456. §-ában — írta az igazságügyminiszter a továbbiakban. S valóban, a Btk. hivatkozott §-a szerint: „Öt évig terjedhető államfogházzal büntetendő..., aki Magyarország (az Osztrák—Magyar Monarchia) fegyveres erejének állásáról, mozdulatairól, erejéről és működéséről, az erődök és erősítvények állapotáról, úgyszintén a fegyverek, hadiszerek és szerelvények mennyiségéről, vagy élelmiszerek hollétéről, mennyiségéről, minőségéről vagy szállításáról, miután az ilyenmű közlések már eltiltattak vagy a közlések minőségéből, vagy a fennforgó körülményekből beláthatta, hogy közlése által az állam érdeke sértetik meg, valamely közleményt sajtó útján tesz közzé, amennyiben a közlemény nem a kormány által nyilvánosságra hozott tudósítást tartalmazza”. Sőt azt is megtudjuk az idézett átiratból, hogy „ily tilalom kibocsátásának kérdése legújabban ...megfontolás tárgyát is képezte, s annak tervezete a vezetésem alatt álló minisztérium kebelében elkészítetett, azt a miniszterelnök úrnak hivatali elődöm 1906. július 19-én 26 394. sz. a. kelt átiratával megküldötte. E rendelet kibocsátását azonban a közös hadügyminisztérium a miniszterelnök úr 1907. február 22-én 545. sz. a. kelt átirata szerint egyelőre nem kívánta”. Ami pedig a külföldi sajtótermékeket illeti, ezekre, az igazságügyminiszter nézete szerint, az 1848: XVIII. t. c. I. §-ának rendelkezése nem terjed ki, „ennélfogva... azt, hogy az ellenséges államból ideszármazó időszaki lapok az országból egészen kitiltassanak, más nyomtatványok pedig, mielőtt Magyarországon forgalomba hozatnak, közigazgatási úton megvizsgáltassanak, a sajtótörvény nem akadályozza, a mint hogy a törvény alapján kifejlődött gyakorlat is részben ebben az irányban érvényesült”.

A levéltitok felfüggesztéséhez, pontosabban aközigazgatási hatóságok felruházásához a postaküldemények megvizsgálásának, kinyitásának és lefoglalásának jogával, amire egyébként „háború esetén nagy szükség lehet”, azonban már külön törvényhozási felhatalmazást lát szükségesnek a magyar igazságügyminiszter, „kellő korlátok és biztosítékok között”. Ilyen biztosítéknak tartja különben a vonatkozó fehatalmazás közzétételét, továbbá azt, hogy a felnyitott postaküldemény tartalmát a tisztében eljáró hivatalnok csak a megismerésre jogosított hatóságokkal közölheti, egyébként pedig büntetés terhe mellett annak titokban tartására köteles.³⁸

Az Igazságügyminisztérium állásfoglalásának áttekintése után nem érdektelen röviden megvizsgálni, hogy miként vélekedtek az alapvető szabadságjogok Bécsben tervezett felfüggesztéséről a magyar Belügyminisztériumban. Itt, mint fentebb láttuk, a katonai szervek jogkiterjesztését általánosságban ugyancsak elleneztek, a felfüggesztésre szánt szabadságokat illetően azonban kissé konkrétan szintén csak a sajtószabadság és a levéltitok felfüggesztésének ügyében nyilatkoztak. Ennek során a sajtószabadság vonatkozásában bizonyos külföldi sajtótermékek kitiltását lehetségesnek tartották törvényi felhatalmazás nélkül is, a katonai hírek közlésének eltiltásához azonban törvényi felhatalmazást kívántak meg, noha, mint láttuk, a Btk. 456.

³⁸ Uo. 13—15. old.

§-a már lehetővé tette az ilyen természetű sajtóközlések eltiltását. Ami pedig a levéltitok felfüggesztését illeti, ezt ugyancsak a törvényhozás által tartották megengedhetőnek, hangsúlyozván, hogy a „rendőrhatalóságok, a postaküldemények átvizsgálására rendszerileg fel nem hatalmazhatók. Ha ez háború esetén elengedhetetlenül szükségesnek mutatkoznék, a törvényhozás intézkedése volna szükséges.”³⁹

A felfüggesztésre szánt alapvető szabadságjogok a magyar minisztériumok tehát csak a sajtószabadság és a levéltitok bizonyos mérvű korlátozását tartották megengedhetőnek, a személyes szabadság, a házjog, az egyesületi és a gyülekezési jog tervezett felfüggesztésével azonban vagy határozottan szembehelyezkedtek (Igazságügyminisztérium), vagy pusztán utalásszerűen fejezték ki ellenkezésüket (Belügyminisztérium). Állásfoglalásuk okait illetően láttuk, hogy az igazságügyminiszter a sajtószabadság korlátozását kifejezetten a külföldről jövő nemzetiségi agitáció és természetesen a katonai titkok kiszivárgása megakadályozása céljából tartotta szükségesnek, s legalábbis részben ez utóbbihoz hasonló okokkal magyarázható a levéltitok felfüggesztésével kapcsolatos ugyancsak engedékeny magyar állásfoglalás is. Nem nehéz ugyanis belátni, hogy a kémkedés és a katonai titkok kiszivárgásának megakadályozása a magyar hatóságoknak éppúgy érdeke volt, mint a bécsi katonai köröknek. A felsorolt többi szabadságjog tervezett felfüggesztése azonban joggal válthatott ki ellenkezést a magyar minisztériumokban, noha az ellenkezés okai az egyes szabadságjogokat illetően eltérőek lehettek. Hiszen az egyesületi és a gyülekezési jogot — azok kellő törvényi szabályozása híján — külön felhatalmazás nélkül is felfüggeszthették a magyar hatóságok, s ezt a lehetőséget, érthető módon, saját maguknak és nem a közös hadsereg számára kívánták fenntartani. Ettől némileg különböző megfontolások okozhatták azonban a törvényben garantált személyes szabadság és házjog felfüggesztésének az ellenzését, mivel e jogoknak akár csak időleges eltörlése is olyan túlkapásokat és szinte korlátlan önkényuralmat tett volna lehetővé Bécs számára, amely beláthatatlan következményekkel járhatott volna, nem kímélve esetleg az uralkodó osztályok tagjait sem. A magyar történelem tapasztalatai ebben a tekintetben gazdag tényanyaggal szolgáltak, amelyek közül még elég elevenen élhettek a szabadságharc bukását követő önkényuralom emlékei, de intő jelként szolgálhattak a „darabont” kormány időszakának kirívóan jogtipró eseményei is.⁴⁰ Mindezekon kívül természetesen szerepet játszott a fenti állásfoglalás kialakításában a közvéleménytől való félelem, a kérdéses állásfoglalásokat elkészítő főtisztviselők, mindenekelőtt Polner Ödön viszonylag liberális, alkotmányos felfogása, továbbá az a speciális helyzet is, amelyben választási ígéretei, jelszavai folytán éppen a koalíciós kormány volt.

Az Orientierungsbehelf azonban, mint már említettük, nemcsak az alapvető szabadságjogokat kívánta felfüggeszteni, hanem egyéb korlátozó rendelkezéseket is tartalmazott. Ezek elrendelik az útlevél és a lakásbejelentési ügyek kivételes szabályozását, útlevélkényszert vezetnek be, és kimondják, hogy a „határon való átkelés meghatározott területről csak bizonyos pontokra korlátoztatik, s engedélyhez köttetik..., s a bejelentés tüzetesen szabályoztatik”. Előírják továbbá, hogy „fegyvert, löport és robbanószerkeket Ausztriának meghatározott területén általában magános nem bírhat”, ennél fogva a már meglévőket is be kell szolgáltatni a hatóságoknak. Ugyan-

³⁹ Lásd a 11. jegyzetet

⁴⁰ Az 1909. február 12-én tartott, ún. második előértekezleten az ostromállapottal kapcsolatosan pl. a következőket szögezték le: „Ez külföldön is nem sok államban van, odíózus lenne nálunk már csak a múlt emlékeinél fogva is”. „A személyes szabadság és a házi jognak oly értelmű korlátozásáról, mint ez háború esetén Ausztriában előkészítve van ... Magyarországon szó sem lehet.” Lásd a 23. jegyzetet. *Az előértekezlet jegyzőkönyve*, 19. old.

akkor megtiltják ezen cikkek be-, ki- és átvitelét az osztrák határon, „amennyiben ez együttal az Osztrák—Magyar Monarchia határa is”. Mindezekon kívül — elsősorban az ellenséges államok felé — kilátásba helyezik a vasúti és hajózási, valamint a posta-, telefon- és távírdaforgalom beszüntetését, illetve megszakítását. Szabályozzák a távíratok nyelvét, méghozzá magyar nyelvre sérelmes módon, azonkívül ún. távíratvizsgáló bizottságok felállításáról intézkednek, a távíratok felsőbb szintű cenzúrázása céljából. Végezetül némely, a hadjáratokhoz szükséges cikkek kivételének eltiltásáról, ill. korlátozásáról, valamint a postagalambok tartásának, szállításának, felhasználásának engedélyhez kötéséről rendelkeznek.⁴¹

Magyar részről a most felsorolt korlátozásokkal szemben már korántsem jelentkezett olyan ellenállás, mint amilyen az alapvető szabadságjogok tervezett felfüggesztésével kapcsolatosan. Kiderült ugyanis, hogy e korlátozások egy része Magyarországon minden különösebb nehézség nélkül eszközölhető, mert vagy megvolt már a kérdéses megszorítást biztosító törvényi szabályozás, vagy pedig nem volt olyan törvényi előírás, amely ebben a vonatkozásban megkötötte volna a kormány kezét. Az útlevél és bejelentési ügyeket illetően pl. a belügyminiszter a már meglévő törvényi szabályozást háború esetére is elegendőnek tartotta. A fegyverek, lőszer és robbanóanyagok vonatkozásában viszont úgy nyilatkozott, hogy „mivel nálunk a fegyvertartásra törvény nincs, hanem csak egyes törvényhatóságok által vannak a fegyvertartás korlátozása tárgyában miniszterileg (a belügyminiszter által) jóváhagyott szabályrendeletek”, hajlandó arra, hogy „a közös hadügyminiszter úr által megjelölendő országrészre háború esetére a fegyvertartás megszorítására a gyárosítására a szabályrendeletek e részbeni intézkedésein túlmenő körrendelet tervezetet” készítsen elő. Megjegyezte ugyan, hogy az osztrák kormányhoz hasonló korlátozásokhoz ezen a területen törvényes felhatalmazás kellene, de mint hangsúlyozta: „az olyan messzemenő korlátozást..., mint aminőt az osztrák kormány kidolgozott, nem tartok minden háború esetében szükségesnek”.

Még egyértelműbben nyilatkozott a belügyminiszter a robbanóanyagok (-szerek) tartásának korlátozásáról. Erre nézve ugyanis véleménye szerint „semmi kivételes intézkedés előkészítése nem mutatkozik szükségesnek”, mivel ezek eladására az 1890. évi 40 302. számú körrendelet szerint csak a belügyminiszter adhat engedélyt. Hasonló viszonyokról értesülünk különben a fegyverek, lőszer és robbanóanyagok *forgalmának* háború esetén való korlátozása, ill. az említett tárgyaknak a vámhatáron történő behozatalának, kivételének és az országon való átvitelének tilalma ügyében is. A jelzett megszorításokat ugyanis azért tartja szükségletlennek, a belügyminiszter, mert az engedélyt, „a fennálló gyakorlat és a fentebb hivatkozott 40 302/1890. számú BM. körrendelet szerint (:ha külföldön gyártott robbanóanyag behozataláról, átviteléről és újból kivételéről van szó:), a magy. kir. belügyminiszter adja béke idején is meg”. A helyi hatóságok csupán a belföldön gyártott robbanóanyagok kivételére adhatnak a gyárosoknak engedélyt, azonkívül a határszéli rendőrkapitányságoknak adhat a belügyminiszter „bizonyos (:csekélyebb:) mennyiségű nem hadi célokra szolgáló fegyverek ki- és bebocsátására engedélyt”. Ilyenformán tehát „a fegyverek, lőszer és robbanóanyagok behozatala, kivitele és átvitelére vonatkozó engedélyk kiadása — az említett csekély kivételekkel... a központi kormánytól függvén béke idején is: e részben kivételes intézkedések megtétele, illetve előkészítésének szüksége, indokoltnak alig látszik. Mert ha háború veszélye fenyegetne, a belügyminisztérium a szállítási engedélyeket egyszerűen megtagadja és legfeljebb

⁴¹ *Polner feljegyzései* IV—V., VIII—XI. iv.

körrendeletileg kihirdeti, hogy ilyenek kiadása végett gyárosok vagy magánosok egyelőre ne is folyamodjanak”.⁴²

A postaforgalom megszorításával kapcsolatban azonban már úgy vélekedik a belügyminiszter, hogy „a rendőrhatóságok a postaküldemények átvizsgálására rendeletileg fel nem hatalmazhatók”, megjegyezvén, hogy nézete szerint az erre vonatkozó intézkedések előkészítésére az igazságügyminiszter illetékes.⁴³ Ezzel kapcsolatosan említést érdemel, hogy az Igazságügyminisztérium állásfoglalása valóban tartalmaz érdemi megjegyzéseket a posta- és táviratforgalmat illetően amelyek szerint a miniszter annak korlátozásával általában egyetért, de kifejezi azt a kívánságát, hogy az ún. táviratvizsgáló bizottságok tagjait nálunk a magyar kormány, illetve hatóságok nevezzék ki. Ugyanő nem ellenzi a hadjáratához szükséges cikkek forgalmának törvényi korlátozását sem, mint ahogy törvényi felhatalmazást lát szükségesnek a postagalambok kisajátításához is, minek jogát „semmi esetre sem lehetne azonban... a katonai hatóságoknak megadni, mint Ausztriában, hanem a polgári hatóságoknak kellene fenntartani”.

A vasúti és hajózási forgalom tervezett korlátozásával kapcsolatosan azonban megjegyzi az igazságügyi állásfoglalás, hogy a hajózásnak az Orientierungsbehelf-ben jelzett korlátozása ellenkezik az Olaszországgal és Szerbiával kötött hajózási szerződésekkel. S noha tudomásul veszi, hogy a nemzetközi szerződések háború esetén megszűnnek, mégis hangsúlyozza, hogy ez csak a hadüzenettel vagy az ellenségeskedés tényleges megkezdésével, s nem már a mozgósítással következik be. Mindazonáltal a vasúti forgalom megszorítása tekintetében Szerbiát illetően hasonló aggály az igazságügyi vélemény szerint nem áll fenn.⁴⁴

Mindent összevetve megállapíthatjuk tehát, hogy az Orientierungsbehelf egyes rendelkezéseivel kapcsolatos eddig ismertetett magyar minisztériumi állásfoglalások, noha általában nem elleneztek bizonyos kivételes intézkedéseket, legelősebben a katonai hatóságok jogkiterjesztése ellen tiltakoztak, és különösen az alapvető szabadságjogok védelmében emeltek szót. Mint a következőkben látni fogjuk, hasonló felfogás érvényesült magyar részről később is, amikor az annexióválság hatására 1909 februárjában végül mégiscsak összeült a már 1906-ban sürgetett szakértői (elő)értekezlet a kivételes hatalom magyarországi bevezetése előkészítésének ügyében.⁴⁵

⁴² A fentiekre nézve lásd a 11. jegyzetet. Mint a Belügyminisztérium hivatkozott állásfoglalása is felsorolja, a szóban forgó problémával kapcsolatban az alábbi törvények rendelkeztek: az 1879: XXVIII. tc., amely a fővárosra szabályozza a bejelentéseket, de 23. §-a szerint hatályát a belügyminiszter más törvényhatóságokra és népesebb városokra is kiterjesztheti, az 1903: V. tc., amely a külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról intézkedik, továbbá az útlevélügyről rendelkező 1903: VI. tc., végül a kihágásokról szóló 1879: XL. tc. 72. és 73. §§-ai, amelyek a bejelentési kötelezettséggel kapcsolatos kihágásokat büntetik.

Ugyancsak idevágó rendelkezéseket találunk még az autonóm vámtarifáról szóló, időközben elfogadott 1907: LIII. tc. VII. cikkében, amely szerint: „A kormány felhatalmaztatik, hogy bizonyos áruk forgalmát közérdekből, különösen pedig egészségügyi és biztonsági szempontokból rendeleti úton korlátozhassa”, az 1879: XL. tc. 34. §-a pedig a fegyverekre, lőszerre vonatkozó tilalmak megsértőit rendeli büntetni, valamint azokat, akik „olyan időben, midőn ez kormányrendelet által tiltatik, fegyvert, lőszer vagy lovat külföldre szállít.”

⁴³ Lásd az előző, ill. a 11. jegyzetet.

⁴⁴ Lásd a 15. jegyzetet, 15—18. old.

⁴⁵ A fenti, II. fejezet lényegében a Jegtörténeti Tanulmányok I. (Budapest, 1966.) c. kiadványban (73. és köv. l.) megjelent: *Az 1906. évi osztrák kivételes intézkedések magyarországi bevezetésének problémái a koalíciós kormány idején* című tanulmányom átdolgozott változata.

III.

A KIVÉTELES ÁLLAPOT MAGYARORSZÁGI BEVEZETÉSÉRŐL 1909-BEN TARTOTT, ÚN. ELŐÉRTEKEZLETEK TÁRGYALÁSAI ÉS ÁLLÁSFOGLALÁSAI

A kivételes intézkedések szabályozása és bevezetése ügyében tárgyalni hivatott és Bécsből 1906 óta sürgetett ún. előértekezlet első ülésére — minden bizonnyal döntő mértékben a Bosznia-Hercegovina annektálásával előidézett háborús veszély hatására — 1909. február 11-én végül is sor került. A Honvédelmi, az Igazságügyi, a Kereskedelemügyi, a Földművelésügyi, továbbá a Belügyminisztérium megbízottjai, valamint az ún. horvát—szlavónországi „m. kir.” minisztérium és a horvát—szlavón országos kormány kiküldöttei vettek részt rajta, de a tárgyalásokat kezdeményező és egyre türelmetlenebbül sürgető közös Hadügyminisztérium nem kapott meghívást az előértekezletekre. Mellőzését azonban korántsem a konferenciát rendező Belügyminisztérium „figyelmetlensége” okozta, hanem bizonyára az igazságügyminiszternek egy, a korabeli viszonyokat jól tükröző indítványa. Eszerint ugyanis célszerűnek vélné az igazságügyminiszter, „ha ezen kérdéseknek egész complexumát még mielőtt a közös hadügyminisztériummal a tárgyalás megkezdődne, kizárólag az érdekelt magyar minisztériumok (ideszámítva a horvát—szlavón—dalmát minisztériumot is) kiküldötteiből álló értekezlet tenné megbeszélés tárgyává, hogy ennek alapján különösen közjogi szempontból a közös hadügyminisztériummal szemben határozott és végleges állást lehessen foglalni a tekintetben, hogy a szóban forgó kivételes intézkedések tekintetében kívánságaival szemben meddig mehetünk el”.

Ügyszintén a tárgyalások mikéntjét illetően indokolt még előrebocsátani, hogy a konferencia résztvevői — az előzmények áttekintése után, az osztrák kivételes intézkedések sorrendjét követve, de az ún. Kriegsüberwachungsamt (hadfelügyeleti hivatal) problémáját későbbre halasztva — először a polgári kormányzat egy részének háború esetén a felvonuló hadsereg parancsnokára való átruházásának problémáját vitatták meg. Ennek során Bölcs Gyula miniszteri tanácsos, a Belügyminisztérium megbízottja, aki egyébként az értekezlet elnökének tisztét is ellátta, a fentiekben már említett belügyminisztériumi átiratra is hivatkozva hangsúlyozta, „hogy ily irányú intézkedés előkészítése nálunk politikai és közjogi okokból nem lehetséges”. Nézete szerint ugyanis az megdöntené, „még ha rövid időtartamra szólna is, az 1848-iki és 1867. évi törvényeink sarkalatos tételeit (1848. évi III. tc. 3., 4. és a 6. §§-ait és az 1867. évi XII. tc. 27. §-át), mint amelyek szerint a végrehajtó hatalmat Magyarországon Ő Felsege a király a független felelős magyar minisztérium útján gyakorolja, sőt ily intézkedés veszélyeztetné esetleg alkotmányunkat is”. A továbbiakban, ugyancsak Bölcs Gyula, ismertette az Igazságügyminisztérium ez ügyben vallott, a fentiekben általunk is vázolt azon állásfoglalását, mely szerint a kormányzati hatalomnak a katonai hatóságokra történő átruházására legfeljebb csak az országnak egy meghatározott területén és csak olyan feltétellel kerülhetne sor, hogy azt a magyar honvédség (tehát nem a közös hadsereg) valamelyik parancsnoka gyakorolná „a magyar

minisztérium felelőssége alatt”. Arról az igazságügyi elképzelésről, amely szerint, ha a polgári kormánynak még az ilyen korlátozott átruházása is elfogadhatatlan lenne, akkor „a hadügyi kormányzat által óhajtott cél az által volna elérhető, hogy a szóban forgó kormányhatalmi intézkedések megtétele végett, a működő hadsereg parancsnoka mellé polgári kormánybiztos küldetnék, a ki az ország meghatározott területére vonatkozó hatáskörrel a szükséges intézkedéseket a katonai parancsnok kívánságához képest, de saját belátása szerint tenné meg”, és „működése természetesen szintén a kormány felelőssége alatt történék” — ugyancsak beszámolt Bölcs Gyula. Az idézett igazságügyi állásfoglalásokkal kapcsolatban azonban azt is megjegyezte, hogy azok egyikével sem tud egyetérteni. „Mert ... ha mindjárt politikai szempontból aggálytalan volna is, hogy háború esetére a polgári kormányzat egy része valamely honvédségi parancsnokra ruháztassék, egyenesen katonai okoknál fogva tartja kihivetetlenek” azt. A honvédségnél ugyanis hadosztályoknál nagyobb taktikai egységek nem lévén, ott hadtestparancsnokok nincsenek. S mivel a honvédhadosztályokat éppen háború esetén beosztják a közös hadseregbeli hadtestekbe; az a tarthatatlan állapot állana elő, hogy a polgári közigazgatás egy részének vezetésével megbízott honvédparancsnok rangban alacsonyabb lenne, mint felettes hadtestparancsnoka, „s a polgári kormányzat mégis az ő, és nem a felettes hadtestparancsnok kezében volna”. Az Igazságügyminisztérium másik javaslatát pedig, amely a polgári kormánybiztos kiküldetésére vonatkozott, úgy értékelte az elnöklő belügyi kiküldött, hogy azt, „ha általában egészen helyesnek is, de mégis feleslegesnek tartja”. Véleménye szerint ugyanis egy kormánybiztos ügysem lenne elegendő, azonkívül a kormánybiztosok mellé, „ha nem is valami nagy, de mégis valami hivatali szervezetekeket kellene, hacsak esetleg rövid időre is létesíteni, ami mindenesetre elég tekintélyes költséggel járna”. Az igazságügyi indítványok helyett ezért azt javasolta, hogy — törvény által — a főispánok ruháztassanak fel háború esetére kivételes hatalommal olyképpen, hogy „mindazon ügyekben, amikre a felvonuló hadseregnek szüksége van, a főispán a hadsereg főparancsnoka, vagy általában parancsnokai és a katonai hatóságok ebbeli megkereséseire közvetlenül rendelkezessék”, mert ez a hadügyi kormányzat céljainak is teljesen megfelelné, azonkívül semmiféle külön szervezeti munkával és költséggel nem járna.

A belügyi megbízott iménti indítványával kapcsolatban talán nem érdektelen emlékeztetni, hogy a törvényhatóságokról szóló 1886: XXI. tc. is rendelkezett már az általában csak felügyeleti joggal bíró főispánok egyfajta kivételes hatalmáról. 64. §-a szerint ugyanis, meghatározott esetekben „a minisztérium felhatalmazhatja a főispánt, hogy a törvényhatóság mindazon tisztviselőivel, kikre a végre nem hajtott rendelet végrehajtásánál szüksége van, közvetlenül rendelkezessék”. Ilyenkor „a főispán a nem engedelmessé váló tisztviselőket és közegeket vizsgálat alá vonhatja, hivataluktól felfüggesztheti” (65. §), de „a kormányrendelet végrehajtásával a főispán kivételes hatalma legott véget ér”, a törvényhatóság pedig, „ha sérelmesnek tartja a kormány eljárását a képviselőháznál kereshet orvoslást” (66. §).

A Belügyminisztérium javaslatának voltak tehát bizonyos, bár inkább csak közvetett törvényi előzményei. E minisztérium előadója azonban mindazonáltal újabb törvényi felhatalmazást tartott szükségesnek saját javaslatának megvalósításához, és az elértekezleten bejelentette, hogy ily irányú törvénytervezetet már meg is szövegezett, s azt az értekezlet elé terjesztette. Az ott résztvevők pedig, a belügyi javaslat betérjesztését követő vitában, szintén a katonai szervek jogkörének a polgári kormányzat rovására történő kiterjesztése ellen nyilatkoztak, és úgy vélekedtek, hogy az osztrák tervezettel szemben csak a szóban forgó két magyar minisztérium javaslatai közül lehet választani. A többség különben a Belügyminisztérium állás-

pontját pártolta, és nem csupán azért, mert az Igazságügyminisztérium javaslatának elfogadása esetén több kormánybiztosra is szükség lenne, és a felállítandó külön apparátus nagy kiadásokkal járna, hanem amiatt is, mert a kormánybiztos a helyi viszonyokat nem, ill. alig ismerné, s ez csak komplikálná az adminisztrációt. A helyi viszonyokban tájékozatlan kormánybiztos ugyanis közvetlenül úgysem adna a hatóságoknak utasításokat — vélték a megbeszélés résztvevői —, hanem a fő-, ill. az alispánokat venné igénybe, ami vitathatatlanul meghosszabbítaná az ügymenetet. De azt sem hallgatták el, hogy „különösen a legutóbbi évek történetében (azaz a „darabont” kormány idején) — és alighanem ez lehetett a kormánybiztosi intézmény iránti ellenszenv fő oka — a királyi biztosok intézménye nem kellemes emlékeket hagyott hátra.” Mivel azonban „az értekezlet magának döntő szót nem igényelhetett, abban történt megállapodás, hogy... mindkét megoldási módozatot feltüntető törvényjavaslat tervezet készítették el, aminek elkészítésére az értekezlet Bölcs Gyula ministeri tanácsost fel is kérte.”⁴⁶

Az előértekezlet ezután az *útlevél- és a bejelentési kötelezettség* kiterjesztésével kapcsolatos kivételes teendőket tárgyalta, melynek során az elnöklő belügyi küldött részletesen ismertette a már meglévő, ezekre vonatkozó jogszabályokat, különösen kiemelve — az útlevélügyet illetően — az 1903: VI. tc. 2. §-ának rendelkezéseit. Ezek ugyanis felhatalmazták a kormányt, „hogy háború esetén, vagy ha az állam vagy valamely részének biztonsága, vagy valamely állammal szemben a viszonzosság megkívánja, az útlevél-kötelezettséget az állam egész területére, vagy bizonyos részére, illetőleg a határszélre vagy ennek valamely részére ideiglenesen elrendelhesse, úgyszintén, hogy az útlevelet valamely külföldi államba való utazáshoz kötelezővé tegye, avagy az állam határain való átkeléshez a fegyveres erő kötelékébe tartozó egyének részére útlevelek kiadását egyáltalában beszüntesse”.

Bölcs Gyula ezeket a rendelkezéseket háború esetére is elegendőnek ítélte, és az előértekezlet résztvevői is csupán kisebb jelentőségű kiegészítéseket tartották szükségesnek, mivel az osztrák kivételes intézkedések közt szereplő egyes rendelkezések a meglévő magyar jogi szabályozásból hiányoztak. Indokoltnak látták ebből kifolyólag annak kimondását, hogy háború esetén csak egyes előre meghatározott pontokon történhet az országhatáron való átkelés, s ezeket az átkelési pontokat a katonai hatóságokkal egyetértésben kell kijelölni, és ugyancsak szükségesnek tartották a határszéli forgalom megszorítását is háború esetére, szintén a katonai hatóságok véleményének figyelembevételével.

A *bejelentési kötelezettségre* vonatkozó hatályos jogszabályokat ugyancsak a Belügyminisztérium többször említett megbízottja ismertette, aki közölte, hogy a *külföldiek* bejelentésére nézve az 1903: V. tc. kielégítő rendelkezéseket tartalmaz, és ismertette az annak életbeléptetése ügyében kiadott rendeleteket és utasításokat is. Ennek során megjegyezte, hogy azok, „az országban tartózkodó külföldieknek bejelentésére nézve, a legszigorúbb rendelkezéseket tartalmazzák”. Nevezetesen, „a szállásadónak vagy megbízottjának a külföldi távozására és bejelentésére vonatkozó kötelessége a törvényben foglalt kivételektől eltekintve minden, az ország területén bárhol (városban, községben, pusztn stb.) megszálló és távozó külföldre nézve — bármily rövid ideig, bármely célból és szándékból, akár fizetett lakásban, akár vendékként vagy rokonnál ingyen tartózkodott is itt a külföldi... kiterjedt”. A szóban forgó rendelkezések, tehát „nézete szerint, a hadügyi kormányzat érdekeinek mindenben megfelelnek és háború esetére is elégségesek”. A *belföldiekre* vonatkozó bejelentési kötelezettség szigorítását pedig rendeleti úton is megoldhatónak tartotta

⁴⁶ Lásd a 23. jegyzetet, 1—8. old., és a 15. jegyzetet, 21. old.

Bölc Gyula, mert az 1879: XXVIII. tc., amely a rendőri bejelentés intézményét a fővárosban már bevezette, 23. §-ában felhatalmazta a belügyminisztert arra, hogy a bejelentési kötelezettséget „esetről-esetre azon törvényhatósági joggal felruházott és más népebb városokra is rendeleti úton, a helyi viszonyoknak megfelelő módosításokkal kiterjeszthesse, melyekben annak szükségessége mutatkozik”. A belügyi küldött fel is sorolta azokat a városokat, amelyekben az említett törvény megalkotása óta a bejelentési kötelezettséget életbe léptették (Arad, Debrecen, Győr, Kassa, Marosvásárhely, Pancsova, Pozsony, Sopron, Szatmárnémeti, Székesfehérvár, Újvidék, Versec törvényhatósági jogú, továbbá Bazin, Brassó, Kaposvár, Losonc, Nagyszombat, Nagyszében, Szentgyörgy, Szombathely, Újbánya és Zilah rendezett tanácsú városokat említette meg), és úgy vélekedett, hogy a hadügyi kormányzat kívánságára belügyminiszteri rendelettel a többi törvényhatósági jogú városokra és rendezett tanácsú községekre is kiterjeszhető lenne a szóban forgó kötelezettség. Az előértekezlet résztvevői pedig, „mivel ... háború esetén a más belföldi községből való magyar honosok nyilvántartása is igen fontos...”, a hadsereg érdekeire való tekintettel” szükségesnek látták, hogy az 1879: XXVIII. tc. felhatalmazása alapján a Belügyminisztérium a többi városokra is „előkészíttesse” ezt a kötelezettséget rendeleti úton. Sőt úgy vélték, hogy „törvényileg oly rendelkezés volna előkészítendő, mely a külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról szóló 1903: V. tcz-nek a bejelentési kötelezettséget tárgyaló rendelkezéseit háború esetére a belföldi más községi illetőségű idegenekre is kiterjeszti”, azaz a külföldiekre vonatkozó bejelentési szabályokat kívánták a belföldiekre nézve is megfelelő módon alkalmazni. Az ehhez szükséges tervezetek elkészítésére egyébként szintén Bölc Gyulát kérték fel az említett értekezlet résztvevői.⁴⁷

A *fegyverekre, lőszerekre, lőporra és robbanóanyagokra* vonatkozó osztrák kivételes intézkedések áttekintése, illetve azok magyarországi átültetésének megvitatása úgyszintén az első előértekezleten került napirendre. A belügyi megbízott ennek során elmondotta, hogy Magyarországon a fegyver- és lőszertartás sem törvényben, sem kormányrendeletben nincs szabályozva, csupán néhány törvényhatóságban kötötték a fegyvertartást hatósági engedélyhez, mégpedig belügyminiszterileg megerősített szabályrendeletben. A fegyverek és lőszer szállításához azonban a vámkülföldről az országba, az országon át, és az országból vámkülföldre — az 1867 óta kialakult gyakorlat szerint — általában belügyminiszteri engedély szükséges. Ugyancsak belügyminiszteri rendelet szabályozza a robbantószer tartására, gyártására, forgalombahozatalára,állítására vonatkozó előírásokat is. (40 302/1890. BM. sz.)

A Belügyminisztérium előadója e jogi helyzet feltárását követően — korábbi, a miniszterelnökhöz intézett átiratában kifejtett állásfoglalásától eltérően — úgy vélekedett, hogy a fegyvertartásra vonatkozó törvényhatósági szabályrendeletek nem egységesek voltára, valamint a fegyver- és a lőszerszállítás szabályozatlanságára való tekintettel, de közbiztonsági okok miatt is, az egész problémakör átfogó törvényi szabályozása lenne indokolt, de nem kivételes jogszabály útján, hanem olyan törvényben, amely háborúban és békeidőben egyaránt érvényes. Be is mutatott az értekezletnek egy ilyen célból előkészített törvénytervezetet, de a jelenlévők nem tartották valószínűnek, hogy az országgyűlés annak tárgyalását a közeljövőben napirendre tűzheti, ezért úgy határoztak, hogy a kérdéses ügyben kormányrendeletet kell elkészíteni, ill. kibocsátani. A Belügyminisztérium ímént említett tervezetének pedig csupán azok a rendelkezései lesznek törvénytervezetbe foglalandók, „amelyek a fegyverek stb.-nek háború esetén beszedése, valamint ugyancsak háború esetén fegyverek,

⁴⁷ Vö. 23. jegyzet, 9—12. old., továbbá lásd még a 11. jegyzetet.

stb. utáni házkutatásra és fegyverek és lőszer (lőpor) elkobzására vonatkoznak, int háború esetére szükséges kivételes intézkedések". A robbanóanyagok tartása s szállítása ügyében viszont szinte semmilyen kivételes intézkedést nem láttak szükségesnek az említett konferencia résztvevői, hanem háború esetére is kielégítőnek tartották az 1890. évi 40 302. BM. számú körrendeletet, mivel annak alapján „semmiele robbantó anyag elárúsítására eddiglé magánosoknak közbiztonsági okokból belügyminiszter részéről engedély adva nem lett”. Csupán annyi módosítást tartottak égis háború esetére indokoltnak Bölcs Gyula javaslatára, hogy „a belföldi engedélyezett robbantószergyáraknak szállítmányaihoz az igazolványt (engedélyt vagy kísé-őlevelet) kivitel, vagy az illető gyártmánynak az országba való behozatala esetében s a belügyminiszter, és nem mint ez béke idején van, az illető közigazgatási (rendőr) atóság állítsa ki”.⁴⁸

Az előértekezlet első munkanapján lényegében ezekkel a kérdésekkel foglalkozott, második ülésére február 12-én került sor. Ezen először Polner Ödön, az Igazságügy-inisztérium előadója ismertette minisztériumának állásfoglalását az alapvető szabadságjogok osztrák részről tervezett felfüggesztése ügyében, mégpedig az előző ejetzenben már ismertetett igazságügyi átirat alapján. Ennek megfelelően Polner angsúlyozta:

„Magyarországon eddig az ostromállapot intézményének behozatala mellöz-etett, s nagyon meggondolandó, vajjon a jelenlegi alkalommal meghonosítandó-e? A szabadságjogoknak oly nagymértékben való felfüggesztése, amely mértékben az Ausztriában lehetséges, háború esetén nem is igen szükséges. Mert a háborús állapot alig indokolhatja azt, hogy a személyes szabadság és a házjog, valamint az egyesülési s a gyülekezési szabadság egészen felfüggesztessék. Indokolt lehet háború esetére a posta- és távirdaforgalom tüzetesebb ellenőrzése és e czélból a levéltitok és a táv-írdatitok bizonyos mérvű korlátozása, valamint arra való tekintettel, hogy oly álla-mok népével, mely államokkal Magyarország határos és amelyekkel háborúba keve-redhetik, rokon nemzetiségeink is vannak, melyek között az ellenséges állam részéről sajtó útján nagymértékű izgatás folyhatik, indokolt lehet a sajtószabadságnak ebből a szempontból való korlátozása, bár még mindig kérdéses, hogy az ily izga-ás megakadályozására nem elegendők-e a jelenleg rendelkezésre álló eszközök, külö-nösen, ha azok kezelését némileg megszigorítanánk.” De ha mindezek ellenére „a szabadságjogok ily felfüggesztése nálunk is megkívántatnék”, ez csak törvény alapján örténhetne — jelentette ki Polner —, „a mely a kormányt felhatalmazná, hogy a jel-ett koriátózásokat háború esetén megtegye, de a mely egyúttal azokat a határokat is megszabná, a meddig a szóban forgó korlátozások elmehetnek”.

Polner szavaiból kitűnően tehát lényegében „csak” az *alapvető* szabadságjogok felfüggesztését tekintették ostromállapotnak ez időben Magyarországon — és nem ok nélkül — igencsak idegenkedtek tőle. A vele szemben táplált ellenszenvet mutatja egyébként — noha más megközelítésben — Pap Kálmán tábornok-hadbírónak, a Honvédelmi Minisztérium kiküldöttének az a megjegyzése is, miszerint az ostrom-állapot azon fogalmak közé tartozik, melyeket „bizonyos reminiscentiák révén ódium terhel és a melyeknek felemlítése idegenkedést szokott támasztani”. Pap Kálmán azonban — Polnerral ellentétben — úgy vélekedett, hogy „az ostromállapot alatti viszonyok törvényhozási rendezése a jogfejlődés szempontjából haladást képezne és így csak kívánatos lehet”. Álláspontját alátámasztandó, magára a legfőbb tekintély-nek számító Deákra hivatkozott, aki 1868-ban, a katonai bíróságok hatásköre kiter-lesztésének vitájában kijelentette, hogy az ostromállapot szomorú kényszerűség

⁴⁸ Lásd a 23. jegyzetet, 12—15. old.

ugyan, de még szomorúbb állapot az, ha nincs törvény, amely azt szabályozza, és törvény helyett önkény lép sorompóba. Majd az ugyancsak vitathatatlan tekintélyű jogtudóst, Csemegi Károlyt idézte, aki a tábornok-hadbíró szavai szerint úgy nyilatkozott az ostromállapotról, hogy „ily időben lemondanak a hazafias polgárok a szabadság egyes biztosítékairól, nehogy a haza ellenségei éppen ezekben találjanak felbátorítást a szabadság és a haza elárulására és megrontására”. Ami pedig Pap Kálmán saját álláspontját illeti, az, mint a mondottakból is sejthető, teljesen egyértelmű volt, és szó szerint idézve így hangzott: „a tekintetben, hogy az ostromállapot intézményét törvényeinkben meghonosítjuk-e az aggályoskodásnak alapja nincs”.

Az előértekezlet azonban inkább Polner, vagyis az Igazságügyminisztérium véleményét osztotta, és úgy foglalt állást, „hogy miután Magyarországon eddig a ostromállapot intézményének behozatala mellőztetett, nagyon meggondolandó, vajjon a jelen alkalommal meghonosítandó-e. Ez külföldön is nem sok államban van (ez a megállapítás, mint tudjuk, nem egészen volt helytálló), odiózus lenne nálunk már csak a múlt emlékeinél fogva is”. Ismét kísértett tehát az önkényuralom baljós emlékezte, sőt, hogy a legcsekélyebb kétértelműséget is kizárja, az előértekezlet nevezett szakértői konferencia a leghatározottabban leszögezte: „a személyes szabadság és a házi jognak oly értelmű korlátozásáról, mint ez háború esetén Ausztriában előkészítve van, hogy tu. i. bírói parancs nélkül is a hatóság részéről valaki letartóztatható, valamint házába a hatóság bírói parancs nélkül is behatolhasson, Magyarországon szó sem lehet.”

A személyes szabadság és a házjog következetes védelmezéstől eltérően, az egyesületi és gyülekezési jog korlátozását illetően azonban már kevésbé volt elutasító az előértekezlet állásfoglalása. Ezzel kapcsolatosan a Belügyminisztérium többször idézett előadója, Bölcs Gyula adott tájékoztatást arról, hogy e jogokat nálunk törvény nem rendezi, majd ismertette a rájuk vonatkozó rendeleti szabályozást (mi magunk ezt a feladatot már az előző fejezetben elvégeztük), végül kérdést intézett az előértekezlet résztvevőikhez aziránt, hogy e két szabadságjog korlátozását háború esetére szükségesnek tartják-e. Az előértekezlet pedig úgy foglalt állást, hogy az egyesületi jogot illetően egy olyan törvényjavaslatot kell elkészíteni, amely háború esetére felhatalmazza a belügyminisztert bizonyos egyesületek megalakításának megtiltására, ill. a már meglévők működésének felfüggesztésére, azonkívül feljogosítani javasolta a belügyminisztert arra is, hogy az „háború esetén bizonyos területen minden politikai jellegű gyűlés megtartását általában eltilthassa”.⁴⁹

A személyes szabadság, a házjog, valamint az egyesületi és a gyülekezési joggal kapcsolatos állásfoglalások kialakítása után került sor a *sajtószabadság* korlátozását szolgáló intézkedések megvitatására. Ennek során a sajtóra vonatkozó, már meglévő törvényi szabályozást (1848: XVIII. tc.) általában háború esetére is kielégítőnek találta ugyan a szóban forgó konferencia, a nemzetiségek körében külföldről fenyegető izgatás megelőzésére azonban mégis szükségesnek tartotta olyan rendelet megalkotását, „amely abból állna, hogy a belügyminiszter bizonyos állammal szemben az összes időszakai sajtóterméktől a postai szállítás jogát a kereskedelemügyi miniszter úrral egyetértőleg vonja meg.” Ugyancsak a sajtóügyet érintették az Igazságügy minisztérium egyik képviselőjének, Megyeri István királyi főügyészhelyettesnek azon javaslatai is, amelyek arra irányultak, hogy „a már most is eléggé ismeretes állam ellenes nyomdatermékek” sajtórendészeti köteles példányait már a terjesztés megkezdése előtt szolgáltatassák be az ügyészséghez, ill. a rendőrhatalomhoz. Valamint

⁴⁹ Uo. 17—19. old., továbbá a 15. jegyzet 5—6. old.

amelyek a nyomtatványok utcai árusításának, vasúton, hajón és postán való szállításának korlátozását, a lapkiadás betiltásának szigorúbb szabályozását, külföldi sajtótermékek kiltitását, a lefoglalt nyomtatványok csempészésének megakadályozását, a sajtóperben a kézirat megedegett lefoglalásával a tettes kiderítését, és így a „strohmanok” kizárását indítványozták. Megjegyzendő azonban, hogy ezek a megszorítások részben már Polner korábban idézett feljegyzéseiben is helyet kaptak, egyéb, a sajtó háborús kivételes korlátozását célzó, számításba jöhető rendkívüli intézkedések mellett. Polner ugyanis e feljegyzéseiben olyan megoldást javasolt, hogy az időszakos lapokat szétküldésük előtt legalább három órával, más nyomtatványokat pedig 8 nappal mutassák be a közzéadási eljáráshoz (a sajtótörvény 30. §-a szerint ezt csak a szétküldés időpontjában kellett eszközölni), mert így az ügyészség már a terjesztés megkezdése előtt büntető eljárást indíthat „az illető nyomtatványban foglalt, az állam érdekét a háborúban veszélyeztető közlemények miatt”. Polner tehát, Megyerihez hasonlóan, az ún. „előzetes” cenzúra formális visszaállítása nélkül akart módot adni a nemkívánatos sajtótermékek terjesztésének megakadályozására, és ugyancsak ő felvetette a Bp. (1896: XXXIII. tc.) némely §-ainak esetleges mellőzését, továbbá azt is elképzelhetőnek tartotta, hogy meghatározott bűncselekmények miatt az eljárást az esküdtbíróóságoktól a törvényszékek hatáskörébe utalják át sajtóvétségek esetén is.⁵⁰

A bírói hatalomra vonatkozó kivételes intézkedések megtárgyalása, így különösen meghatározott bűncselekmények: nevezetesen a kémkedés vagy az ellenséggel való másnemű egyetértés, tiltott toborzás, katonának szolgálati kötelezettség megszegésére való csábítása, katonai bűncselekményekre való bűnszegély és a katonai behívó parancsnak való engedetlenségre történő csábítás büntette és vétsége esetén a katonai bíraskodás polgári személyekre való kiterjesztésének problémája, ugyancsak február 12-én került az előértekezlet napirendjére. A tervezett jogkiterjesztés, mint várható volt, a legélesebb vita forrásává vált, ami korántsem meglepő, ha meggondoljuk, hogy az önmagában is gyűlöletes emlékeztető katonai bíraskodás bevezetésével együtt-árt volna a feudális maradványokkal terhelt osztrák katonai büntetőeljárás, valamint a magyar törvényhozás által el nem ismert osztrák katonai anyagi büntetőjog több, rendkívül kegyetlen rendelkezésének magyar polgári személyekre való kiterjesztése. E vita során először Polner ismertette az Igazságügyminisztérium állásfoglalását, hangsúlyozva, hogy az ilyen jogkiterjesztés éles ellentétben állana a Btk-nak, valamint a Bp. életbeléptetéséről szóló törvénynek megalkotása alkalmával szem előtt tartott alapelvekkel. „A büntető törvénykönyv (1878: V.) 5. §-ából ugyanis kiténik — hangsúlyozta Polner —, hogy ezen büntetőtörvény rendelkezései alól csak a fegyveres erőkhöz tartozó személyekre nézve van kivétel, eltekintve a területen kívüliséget élvezőktől.” Majd ugyanő azt is elmondotta, hogy az Orientierungsbehelf-ben említett, a katonai bíróságok hatáskörébe utalandó, ill. a magyar Btk-ban is szabályozott bűncselekmények (Btk. 144., 453—455. §§-ok) egy részének büntethetősége a magyar Btk.-ban éppen háború esetére van megállapítva (144. §). „E cselekmények másrésze pedig, mely nemcsak háború esetén követhető el, éppen a háború esetére nagyobb büntetéssel sújtatik (453—454. §§).” S mégis, „mind e körülményekkel számolva utalja e bűncselekmények felett való bíraskodást a bűnvádi perrendtartás részben az esküdtbíróóságok, részben a kir. törvényszékek hatáskörébe, anélkül, hogy kimondaná, hogy kivételes esetekben e bűncselekmények felett való bíraskodás a katonai atóságokra megy át”. Emlékeztetett Polner arra is, hogy 1868-ban az akkori kormány által benyújtott azon törvényjavaslat, amely a kérdéses bűncselekmények

⁵⁰ Lásd a 23. jegyzetet, 19—20., 31—32. old. és Polner feljegyzéseit, VII—VIII. iv.

feletti bíraskodást „háború esetén polgári egyénekkel szemben is katonai bíróságok hatáskörébe utalja... az országgyűlésen tudvalevő megtárgyalható sem volt. Az eddigi magyar törvényhozásnak tehát e kérdésben az volt az álláspontja, hogy a szóban forgó bűncselekmények felett polgári személyekkel szemben polgári bíróságok a magyar büntetőtörvénykönyv alapján bíraskodjanak — állapította meg Polner —, s nem indokolt, hogy az eddigi magyar törvényhozásnak ettől az alapelvétől eltérjünk.” Az Igazságügyminisztérium kiváló képviselője azonban kénytelen volt egyidejűleg közölni — miként ezt már a belügyminiszternek megküldött igazságügyi állásfoglalásban is megtette —, hogy „a katonai bűnvádi perrendtartásról szóló törvényjavaslat előkészítésénél ez a kérdés már felmerült és tárgyalatott, s ott az igazságügyi minisztérium képviselője a magyar törvényhozás ezen álláspontját akarta is érvényesíteni, de annak keresztülvitele leküzdhetetlen ellenzésbe ütközött, különösen a közös hadügyminisztérium részéről. Ennek folytán a kérdést ott olyképp vélte megoldandónak, hogy a szóban forgó bíraskodás a katonai bíróságokra ruháztassék ugyan át háború idejére, de ne a közös hadseregbeli, hanem a m. kir. honvédségi katonai bíróságokra.” Megjegyezte azonban itt is, hogy a mondottak dacára sem kellene „jelen alkalommal” ezt az engedélyt megtenni, „mert amíg a magyar államiság és egy modernebb büntető eljárás követelményeivel inkább számoló új katonai bűnvádi perrendtartás mellett a honvédbíróhatóság hatáskörének jelzett kiterjesztése megengedhetőnek mutatkozott, az a jelenlegi állapot mellett (azaz a teljesen elavult osztrák katonai Bp. hatálya idején T. Á.) alig volna elfogadható”. Polner azonban kénytelen volt számolni azzal, hogy a korábbi magyar kormányok ez ügyben tanúsított engedékenyebb magatartása érvként szolgálhat a katonai bíraskodás kiterjesztése mellett. Ezért azt sem hallgatta el, hogy az 1878-ban és az azóta elkészített egyes kivételes jogszabály-tervezetekben, az uralkodó kívánságára, már helyet kapott a katonai bíróságok hatáskörének polgári személyekre történő kiterjesztése, de hangsúlyozta, hogy az igazságügyminiszter véleménye szerint ezek az előzmények a magyar kormányt nem kötik. Ugyanakkor azonban ő is célszerűnek vélte megfontolás tárgyává tenni oly intézkedések meghozatalát, amelyek a szóban forgó bűncselekmények ügyében háború esetén — a hadbíróhatóságok jogkiterjesztése nélkül is — az eljárást meggyorsítanák, a tettesek szökését, valamint újabb bűncselekményeit megakadályoznák, illetve szigorúbb megbüntetésüket biztosítanák. Ilyen szempontból megfontolandónak vélte e bűncselekményeket, amennyiben a felettük való eljárás az esküdtszékek hatáskörébe van utalva, a törvényszékek hatáskörébe áttenni, valamint azt is, hogy „esetleg e bűncselekmények *rövidebb eljárás* mellett és a szabadságjogoknak nagyobb korlátozása mellett ítéltesse nek el”. Sőt az is megfontolás tárgyát képezhetné — fejtegett Polner —, hogy „arra az esetre, ha a szóban forgó bűncselekmények tömegesen fordulnának elő, vagy más, netalán szükségesnek mutakozó esetre nem kellene-e a megszüntetett *rögtönbíróhatóság* intézményéhez hasonló intézményt törvény útján ismét behozni, és hogy nem lehetne-e ebben, de csakis ebben az esetben a szükséghez képest a bíraskodást meghatározott területen katonai bíróságokra ruházni. Ilyen esetben is azonban azt a nem közös hadseregbeli, hanem a magyar királyi honvédbíróhatóságokra kellene átruházni.” Azt, az osztrák tervezetben szereplő megoldást azonban, mely szerint bizonyos (nem a fentiekben említett) bűncselekmények esetén polgári bírakkal kiegészített katonai bíróságok ítélkeznének, Polner elutasította, és azt is tudtul adta, hogy az igazságügyminiszter az esküdtszékek működésének egészen való felfüggesztését sem tartja szükségesnek, mert „maga a háborús állapot alig indokolhatja, hogy az esküdtszékek működése még oly bűncselekmények tekintetében is felfüggesztessék, amelyek a háborúval semmi kapcsolatban nincsenek.” Végül azt sem hallgatta el, hogy nem utolsósorban az idegen (osztrák) katonai anyagi bűn-

tetőjog kiterjesztése miatt is óv a katonai bíraskodás kiterjesztésétől. Mint mondotta: „a katonai bíraskodásnak bizonyos bűncselekmények, azaz a jogosulatlan toborzás, az esküvel fogadott katonai szolgálati kötelezettség megszegésére való csábítás vagy segélynyújtás, a kémkedés, az ellenséggel való más egyetértés büntette, az egyéb fegyveres erőszak, a szövetséges csapatainak hátrányát vagy az ellenségnek előnyét célzó cselekmény, továbbá a katonai behívási parancs iránti engedetlenségre való csábítás tekintetében a polgári egyénekre való kiterjesztése azt vonná maga után, hogy a polgári egyének fölött is a katonai büntetőtörvénykönyv rendelkezései szerint kellene ítéletet mondani, mely büntetőtörvénykönyv Magyarországon eddig törvénnyel elismerve nincsen”. Igaz ugyan, hogy a felsorolt bűncselekményekre a katonai büntetőtörvénykönyv súlyosabb büntetéseket rendel, mint a polgári Btk., így az az elrétentést is jobban szolgálja, de a polgári Btk. büntetési is elég szigorúak — hangsúlyozta Polner. Azokra a bűncselekményekre vonatkozólag pedig (pl. a katonai büntettekre és vétségekre való csábítás), amelyekre a magyar törvények eddig büntetést nem alkalmaztak, ilyen irányú tárgyalások máris folyamatban vannak.

Itt indokolt megjegyezni, hogy a Polner által említett, az állam hadiereje elleni büntettek az 1855. évi osztrák katonai büntetőtörvénykönyv III. részében nyertek szabályozást. S minthogy a rájuk vonatkozó rendelkezéseket — mint fentebb láttuk — magyar állampolgárságú polgári személyekre is kiterjeszteni szándékozták háború esetére, magyar katonákra nézve pedig, csakúgy mint az osztrák katonai Btk. egyéb szabályai, állandóan ezek voltak érvényesek, indokoltnak látszik, ha ehelyütt vázlatosan áttekintjük és összevetjük őket a magyar Btk. hasonló rendelkezéseivel. Így a *jogosulatlan toborzás* büntetében (306. §) pl. az válik bűnössé:

„a) aki belföldön akárkit vagy külföldön az osztrák hadcsapatok felállítási körletében, ezek szolgálati létszámához vagy kíséretéhez tartozó valamely embert más, mint osztrák császári hadiszolgálatra vagy valamely lázadó párt fegyverszolgálatára toboroz; vagy

b) aki valamely, az ezen állam katonai szolgálatára eskü alatt kötelezett egyént, hábár csak idegen tartományba való letelepedésre is toboroz; vagy

c) aki emberrablást követ el a végett, hogy más, mint az osztrák császári csapatokhoz újoncokat vagy a lázadóknak fegyvertársakat vagy valamely idegen állam számára — osztrák katonai szolgálatra esketett egyént, — települő gyanánt szerezzon.

S amennyiben „ezen büntett háború idején az ellenséges állam vagy a lázadók javára követtetett el, akkor a tettes kötél általi halállal büntetendő, és ha a háború alatt elfogatik, rögtönbíróságilag kell vele elbánni.” (307. §)

Az esküvel fogadott katonai szolgálati kötelesség megszegésére való csábításról vagy segélynyújtásról pedig a 314. és 316. § rendelkezik. A 314. § ugyanis előírja:

„Akatonai szolgálati kötelesség megszegésére való csábítás mindannak állam hadi ereje elleni büntett gyanánt számít tik be, aki valamely császári királyi szolgálatra eskü alatt kötelezett egyént — hábár ő maga ily kötelezettségben nem is áll —, a hadi szolgálatnak hűtlen odahagyására (szökésre) vagy az esküvel fogadott hűségnek, engedelmességnek, éberségnek vagy egyéb katonai szolgálati kötelességnek — bármely ezen törvényhez képest büntettnek tekintendő — megsértésére csábít, felszólít, buzdít vagy csábítani igyekszik, történjék ez ajándék vagy más előnyök nyújtása, ígéretek, hitegetések által vagy bármi más módon.”

Ehhez kapcsolódik a 316. §, mely szerint: „Valamely a 314. §-ban megjelölt katonai büntetthez való segélynyújtás büntetében az válik bűnössé, aki, ha maga nem is áll katonai kötelezettségben, valamely császári királyi hadi szolgálatra eskü alatt kötelezett egyént valamely katonai büntett elkövetésében akármi módon elősegít.”

Mindkét elkövetési magatartás büntetéséről rendelkezve azután a 317. § kimond-

ja, hogy amennyiben „az előbbi 314. és 316. §§-ban említett csábításnak vagy segélynyújtásnak tárgyát az adott esetben halállal büntetendő katonai büntett képezi, vagy ha az háború idején történik..., akkor a bűnös 5 évtől 10 évig terjedhető súlyos börtönre ítéendő”, az esetben pedig, „ha az ily büntettek elharapódzásának megakadályozása tekintetéből rögtönítélő eljárás elrendelése mutatkozik szükségesnek, akkor a rögtönbíráskodásnak előzőleg való kihirdetése után minden bűnös agyonlövés általi halállal büntetendő.”

A kémkedésről és az állam hadiereje ellen intézett más cselekményekről rendelkező §-ok közül ehelyütt csak a 321. és 322. §§-t idézzük, melyek közül a 321. § szerint: „Aki háború idején vagy oly időben, a midőn köztudomású dolog, hogy valamely fenyegető küllellenség vagy belföldön fellépett lázadók ellen katonai intézkedések vagy előkészületek tételnek, a szárazföldi vagy vízi hadi hatalom erejét vagy állapotát, intézkedéseit vagy terveit, állásait vagy mozdulatait, valamely erősségnek vagy tábori elsáncolásnak, a készleteknek vagy a raktáraknak vagy általában az állam katonai védelmére vagy a hadsereg és tengerészet működésére vonatkozó viszonyoknak vagy tárgyaknak állapotát azon szándékkal kémleli ki, hogy arról az ellenségnek vagy azon hatalomnak, amellyel a háború kitörőfélben van, vagy a lázadóknak bármi módon hírt adjon: — a kémkedés büntetettében válik bűnössé.” És mint a 322. § leszögezi: „Ezen büntett, habár minden eredmény nélkül csupán a kísérletnél maradt is, kötél általi halállal büntetendő és a bűnös ellen, ha tetten éretett vagy még a háború tartama alatt elfogatott, rögtönbíráskodásig kell eljárni.”

Az osztrák katonai Btk. 327. §-a az ellenség előnyére, ill. a saját vagy szövetséges hadsereg hátrányára elkövetett bűncselekményről rendelkezik, és az alábbiakban tartalmazza: „Aki az ellenséggel háború idején vagy a 321. § kezdetén megjelölt időben egyetértésbe bocsátkozik, vagy ily egyetértés nélkül is, akármily cselekményben vagy mulasztásban oly célból válik bűnössé, hogy az ily egyetértés, cselekmény vagy mulasztás által a császári osztiák haderőre, vagy valamely azzal szövetséges hadseregre hátrány vagy az ellenségre előny háramoljék, az állam hadiereje ellen még akkor is büntettet követ el, ha az efféle cselekvés módja más büntett vagy vétség jellegével bírna.” A következő, 328. § pedig leszögezi: „Ezen büntett miatt mindenki, aki annál közreműködött kötél általi halállal büntetendő, ha:

a) a tettes ezen büntett kivitele céljából más, ezen törvényben már különben is halálbüntetés terhe alatt tiltott büntettet... követett el; vagy ha

b) ezen büntett által a császári osztiák haderőnek az ellenség elleni működésre nézve, igen fontos hátrányt okozott.”⁵¹

Az osztrák katonai Btk. fent idézett és polgári személyekre is kiterjeszteni szándékolt rendelkezései azonban — mint erre Polner is utalt — jórészt a magyar Btk.-ban is megtalálhatók, noha a büntetési tételek ez utóbbiban jóval enyhébbek. Így pl. a fenti felsorolásban nem említett, „a katonai behívási parancs hiánytalan tanúsított engedetlenség és az erre csábítás megbüntetéséről” nálunk expressis verbis rendelkezett az erről szóló 1890: XXI. tc., amely 1. §-ának utolsó bekezdésében kimondotta, hogy „ezen büntett három hónaptól egy évig terjedő börtönnel, elrendelt mozgósítás vagy háború esetében pedig egy évtől öt évig terjedő börtönnel büntetendő.”

⁵¹ Lásd 23. jegyzetet 20—23. old.

Az osztrák katonai Btk. kivonata, amely az idézett tényállásokat is tartalmazza, a „Tájékoztató a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről. A magyar szent korona országai területére J—25, b.” (Budapest, 1914.) című kivételes jogszabálygyűjtemény függelékében a 307—316. oldalakon, a „Magyarországi rendeletek tárában” pedig (Budapest, 1914) 48. folyam II. kötet 1991—1999. oldalon található.

És ha nem is ennyire kifejezetten, de lényegében és túlnyomórészt szintén fellelhetők az osztrák katonai Btk.-ból idézett többi elkövetési magatartások is a magyar Btk.-ban, noha megnevezésük más — és mint mondtuk —, büntetési tételeik pedig lényegesen enyhébbek voltak, mint a katonai Btk.-ban. A magyar Btk. 144. §-a szerint pl. ugyanis a „*hűtlenség* büntetett követi el és életfogytig tartó fogházzal büntetendő azon magyar honos: ... aki valamely hadi művelet, tábor, vár vagy erőd tervét az ellenséggel közli”, valamint az is, „aki a (az osztrák-) magyar haderő állásáról, állapotáról vagy mozdulatáról az ellenséget értesíti. . .”, ill, a szóban forgó cselekményeket „Magyarország (az osztrák-magyar monarchia) szövetségesének területére nézve vagy ennek haderejével közösen működő haderő ellen követi el.” Béke idején elkövetett hasonló magatartásokat öt évig terjedhető államfogházzal fenyeget a magyar Btk. 455. §-a., 453. §-a pedig azt mondja ki, hogy „aki a hadsereg, haditengerészet vagy a honvédség tagját béke idején szökésre csábítja: két évig terjedhető fogházzal”, ha azonban „e cselekményt a hadüznet megtörténte után követte el: öt évig terjedhető börtönnel büntetendő”. Ugyanígy büntetendő az is (454. §), „aki a hadsereg, haditengerészet vagy a honvédség tagját, akiről tudja, hogy megszökött, szökése alatt magánál vagy a felügyelete alatt álló helyiségben tartja, vagy annak lappangásra vagy menekülésre bármiképp segílyt nyújt”. Aki pedig felségsértés, hűtlenség vagy lázadás elkövetése céljából „a törvény vagy a magyar kormány engedélye nélkül, a magyar állam területén csapatot gyűjt, azt felfegyverzi, hadi szerekkel ellátja, vagy hadi gyakorlatokban oktatja, — úgyszintén az is ki ily csapat vezényletét vagy abban valamely tisztséget elvállal, lázadást követ el és két évtől öt évig terjedhető államfogházzal büntetendő”. (Btk. 161. §)

Az osztrák katonai Btk. és a magyar Btk. fenti szabályainak összevetése után bizvást mondhatjuk, hogy azok, az eltérő terminológia dacára, lényegében hasonló magatartások pönalizálását tartalmazzák, magyar részről azonban szembeszökően enyhébb büntetésekkel.

Visszatérve azonban az előértekezlet munkájának ismertetéséhez, mint Polner szavaiból is kitűnt, a katonai bírászkodás és az osztrák katonai büntetőjog lehető mellőzésével, az Igazságügyminisztérium maga is szükségesnek tartotta a bírászkodás terén bizonyos kivételes rendszabályokat háború esetére. Ezeket a tárca másik képviselője, Megyeri István királyi főügyvéthelyettes ismertette részletesebben, aki azonban szintén főleg csak az eljárásjog bizonyos, leendő módosítását körvonalazta, és abból indult ki, hogy a „háború tartama alatt is megkísérlendő volna a fennálló büntetőszabályok alkalmazása, rendeleti úton történő kiegészítése mellett”. És csak ha ez az eljárás célszerűtlennek látszanék, akkor lépne életbe a kivételes rendszabály. Ilyen kivételes intézkedés lenne, súlyos bűncselekmények esetén a nyomozás mellőzése, és azonnali vizsgálat indítványozása a rendőrség vagy a katonai hatóság feljelentésére, a helyszínen lévő, felemelt létszámú vizsgálóbírák és a veszélyes helyekre előzőleg már kirendelt ügyészek személyes részvételével. Ezenkívül a kir. ügyészség utasítandó volna arra is, hogy a nyert információk alapján állandóan rendes székhelyén kívül tartózkodják akkor is, ha konkrét bűncselekmény még nem merült fel, s az ügyészek mellé a rendőrség tagjai és detektívek is kirendelhetők volnának. További kivételes intézkedésként jöhetne számításba katonaiszakértők kirendelése és azoknak az ügyészség által való igénybevétele, a határszéli rendőrkapitányságok szolgálatainak igazságügyi célokból való felhasználása, a rendes tárgyalás soron kívüli kitézése, a tárgyalási napoknak s evégből az esküdtbírószági ülészakoknak a szaporítása, a perorvoslatok elintézésének gyorsítása, a büntetés végrehajtásának halasztás nélkül való eszközzése. Hasonlóképpen kivételes intézkedésnek számítana az erődítmények színhelyére és a határszélekre előre kirendelt ügyészségi tagnak a kiküldése a kémkedés

elleni fokozottabb harc céljából. Ha pedig mindezek a rendelkezések kevésnek bizonyulnának, „akkor a háború tartamára törvényileg volna szükséges büntető igazságszolgáltatásunkat berendezni”. S „mivel a katonai hatóságok a fegyveres erőhöz tartozó személyeken kívül mások ellen folyamatba tett bűnügyekben nem járhatnak el: a törvényben ideiglenesen fel kell függeszteni a Btkv. és a Bp., valamint több mellékletvény ezt kimondó rendelkezését, mert meg kellene engedni, hogy bizonyos bűncselekmények miatt és bizonyos területen az előzetes eljárást katonai hatóságok a polgári hatóságokkal együtt teljesítsék ... Czélszerűségi és jogi kérdés tárgya lehet azután, hogy a katonai hatóságok és közegek ezen eljárását nem lehetne-e ún. vegyes bizottságokra bízni, amint különösen a Bp. előtt előfordult, hogy a hadbírák a büntető vizsgálóbíróval együtt teljesítették vizsgálatot ... Kétségtelen továbbá az is, hogy ezen sükségtörvényben az esküdtbíróságok helyett a kir. törvényszék rendes hatáskörébe volnának utalandók a felségsértésnek, a hűtlenségnek, a lázadásnak és más súlyosabb cselekményeknek az esetei, a perorvoslatok megszorításával ... Ebben az ideiglenes törvényben némileg szabályozandó volna a védelem kérdése is, amely talán hasonló lehetne a katonai vagy csendőrségi eljárásban meglévő védelmi rendszerrel. Az esküdtzéki hatáskörnek a nyomtatvány útján elkövetett súlyos cselekményekre való felfüggesztése szintén indokolt volna.”⁵²

Az igazságügyi megbízottaknak a katonai bíraskodás kiterjesztésének elhárítására irányuló, szinte görcsös igyekezetét Pap Kálmán tábornok-hadbíró, a Honvédelmi Minisztérium kiküldötte próbálta ellensúlyozni. Azt ugyan ő is kénytelen volt elismerni hogy sem a véderőről szóló 1889. évi VI. tc., sem az 1878. évi V. tc. (Btk.), sem pedig az 1896: XXXIII. tc. (Bp.) „nem tartalmaznak olyan értelmű rendelkezést, amely szerint polgári egyének bár csak kivételesen is katonai bíróságok illetékessége alá lennének rendelhetők, sőt... még az 1869. évi IV. tcz. azon rendelkezését is felemlíti, mely szerint senkit illetékes bírójától elvonni nem lehet.” Véleménye szerint azonban „mindez még nem zárja ki azt, hogy egy új törvénnyel e hatásköri kiterjesztés kivételesen megtörténhessék akképp, hogy e kiterjesztésnek területi és tárgyi köre, valamint időtartama is szorosan megjelöltetnék, a kivételes intézkedések elkerülhetetlen sükségének megszűnte után pedig ismét a rendes jogállapot állana vissza.” Ennélfogva „a már idézett törvénycikkekre való hivatkozás e hatásköri kiterjesztés ellen érv gyanánt csak addig szolgálhat, míg a törvényhozás másképpen nem határoz” — mondotta Pap Kálmán —, aki ezt követően kimerítően fejtegette, hogy a magyar jogi felfogás egyébként sem mindig tanúsított ilyen mereven elutasító magatartást a szóban forgó hatásköri kiterjesztéssel szemben. „Volt idő — mondotta ugyanis —, amikor itt polgári egyének felett is katonai törvényszékek ítétek, és noha eljárásuk jogalapja teljesen tisztázva nem volt, mégis a közfelfogás abba belenyugodott és még az országgyűlésen sem történt ellene feszölalás.” Példaként említett gróf Zichy Ödön közismert esetét, „a kit Görgey, mint a Csepelszigeten levő honvéd csapatok parancsnoka, 1848. évi szeptember havában hazaarulás büne miatt rögtönítélő hadítörvényszék elé állítatott és teljesen az osztrák hadsereg szabályainak is megfelelő eljárás mellett kötél általi halálra ítéltetett. Görgey — folytatta fejtegetéseit Pap Kálmán — emlékirataiban azt írja, hogy ő akkor, mikor a Csepelsziget katonai parancsnokává kineveztetett, gróf Batthyány miniszterelnöktől oly írásbeli felhatalmazást kapott, melynek alapján polgári egyéneket is hadítörvényszék elé állíthatott.” De bármiként történt is a dolog, a felszólaló tábornok-hadbíró „sehol sem olvasott arról semmit sem, hogy akár Görgeyt, akár a kormányt e miatt magyar részről szemrehányás érte volna.” Úgy-szintén felemlíti Pap Kálmán Szemere Bertalannak azt az 1849 januárjában kiadott

⁵² Lásd a 23. jegyzetet 24—25. old.

enedletét, amely szerint „12 vármegye, a jász-kun kerület és a szepesi városok területén a most szóban forgó bűncselekmények miatt nem- és rangkülönbség nélkül mindenki rögtönítelő haditörvényszék elé állítandó és agyonlövétéssel büntetendő”, hangúlyozván, hogy arról sem tud, miszerint „Szemere Bertalan ezen intézkedése magyar ésszről kifogásoltatott volna. Pedig ugyanazon időben a kormány intézkedése folytán törvényhatóságok már úgysis állítottak fel polgári bírásokból rögtönítelő bíróságokat.” „Ámde” — és itt Horváth Mihály: Magyarország függetlenségi harcának története c. művét idézi — „ezek a rögtönítelő bíróságok inkább csak a rablásokat és gyilkolásokat büntették, a hazaárulási bűnöknek elejét nem vették, minek következtében az árusok mindenféle oly aggasztó mérvben elszaporodtak, hogy a kormány a hadügyminisztérium által hadi bíróságokat állíttatott fel, melyek mind katonai, mind polgári zemélyekre kiterjesztvén, leginkább az árulások megtorlását vennék célba, s a bűnetes szigora által vetnének gátat azok szaporodásának”. A Honvédelmi Minisztérium képviselője sem tagadta azonban, hogy mindezek „zűrzavaros időkbén, a kedélyek zgotottsága közben történt elhatározások és intézkedések voltak”, de kijelentette, hogy „nyugodtabb megfontolásra alkalmas időkből” is vannak az ő felfogását támogató adatok. Így pl. az Igazságügyminisztérium részéről felhozott azon megállapítás, miszerint „a katonai bíróságok hatásköréről az 1868. évben készült törvényjavaslat az országgyűlésen tudvalevőleg még tárgyalható sem volt, némi kiegészítésre szorul. Igaz ugyan, hogy a törvényjavaslatot Csanády Sándor egyenesen a haza és alkotmány elleni merényletnek nevezte; de viszont figyelembe veendő, hogy az igazságügyminiszter, ki azt beterjesztette, Horváth Boldizsár, kiválóan liberális gondolkodású politikus volt, mégis a maga részéről a törvényjavaslatot „egy nagy alkotmányos előlépés”-nek mondta, e felfogásban a képviselőház jogügyi bizottsága is osztozván, a törvényjavaslatot — jelentése szerint — örömmel üdvözölte és ehhez az egyes osztályok előadóiból alakult központi bizottság is csatlakozott. A törvényjavaslatban benne volt a katonai bíróságok hatáskörének háború idején kivételesen a polgári egyénekre is kiterjesztése; de nem ez buktatta meg, sőt, miután erre nézve maga Deák Ferenc ajánlott egy szövegezt, ez minden valószínűség szerint el is fogadtatott volna. Hanem volt a törvényavaslatban egy oly értelmű rendelkezés tervezve, hogy a tartalékos katonák bizonyos katonai bűncselekmények miatt még akkor is a katonai bíróságok hatásköre alatt maradjanak, mikor a tényleges szolgálattól megválva, családi tűzhelyeikhez visszatérnek. Erre mondotta Tisza Kálmán: „én részemről ily módon az országból kaszárnnyát alakítani nem akarok”, és ez idézett elő oly hangulatot, melyre való tekintettel az igazságügyminiszter a törvényjavaslatot a további tárgyalás alól visszavonta.” 1872-ben, (valójában 1873-ban) azonban az akkori honvédelmi és igazságügyminiszterek közösen nyújtottak be egy újabb törvényjavaslatot, melyben a katonai bírásokodás háború idején való kiterjesztése szintén tervbe volt véve, de e törvényjavaslat országgyűlési tárgyalásának elmaradását Pap Kálmán sem tudta megindokolni. Mindazonáltal megjegyezte, hogy az akkori honvédelmi miniszter, Szende Béla hazafiságában senki sem kételkedett, hiszen „Budavár megostromlásakor a honvédek soraiban küzdött”, az akkori igazságügyminiszter pedig Pauler Tivadar, a hírneves jogtudós volt, míg a kérdéses törvényjavaslat indokolását „tudomása szerint” Csemegi Károly készítette.

A tábornok-hadbíró honvédelmi megbízott tanulmányszámába is elmenő és mindenképpen alapos felkészültségéről tanúskodó felszólalásának volt azonban egy, a korabeli körülményekből és saját pozíciójából eredő, de mégiscsak szembeötölő hiányosság. Nevezetesen az, hogy miközben neves közéleti személyiségek egész sorára való hivatkozással hatásosan bizonyította a katonai bírásokodás kiterjesztésének szükséges voltát háború idejére, egyetlen szót sem ejtett arról, hogy e bíróságok, amelyek

szabadságharc idejében valóban betölthettek pozitív szerepet is, a megtorlás szörnyű eszközei voltak Bécs kezében a szabadságharc bukását követő önkényuralom sötét éveiben, és börtön, bitó, valamint a kivégző osztagok sortüzei tették gyűlöletessé emlékeztüket.

Hasonló egyoldalúság jellemzi érvelését egyébként akkor is, amikor már nem az előzményeket, hanem a kérdéses probléma gyakorlati vonatkozásait elemzi. Az a megállapítása ugyan, amely szerint a „polgári bíróságok eljárására vonatkozó törvények csak a rendes viszonyokra számítják, holott a háború a legrendkívülbb és a legvégtetesebb viszonyokat idézi elő, amelyek között az államnak egész fennállása kockán forog”, aligha vitatható, és bizonyára helytálló az a Mészáros Lázárra történt hivatkozáson alapuló érvelése is, amely szerint „hol oly sok árulás történt, ott egy ijesztő rendszert kell behozni és pedig annál ijesztőbbet, minél inkább akarjuk, hogy kevesebbet kelljen használni”. Úgyszintén sok igazság lehet abban a megállapításában is, amely szerint „pusztán az a tény, hogy bizonyos cselekmények elbírálása „a katonai bíróságokra ruháztatik”, már önmagában is sokakat visszariaszt azok elkövetésétől, annál kifogásolhatóbb azonban az a törekvése, amellyel az állampolgárok katonai, ill. polgári minősége közti különbségek elmosásával akarta a katonai bíraskodás kiterjesztését, s ezzel a különben is elavult idegen (osztrák) katonai büntetőjog további magyarországi térnyerését elfogadhatóvá tenni. Márpedig ilyen törekvést mutat az a megjegyzése, amely szerint a modern katonai bűnvádi perrendtartás hiányát a katonai bíróságok hatáskörének háború idején való kivételes kiterjesztése ellen helytálló érvnek nem tekintheti még akkor sem, ha „a jelenlegi katonai büntető bírósági eljárás fogyatékoságát maguk a hadbírák érzik a legjobban és ezért az oly régóta vajdó modern katonai bűnvádi perrendtartás létrejöttét ők kívánják a legélnkebben.” Nem pedig azért, „mert ha ez a jelenlegi katonai büntető eljárás elég jó arra, hogy egy évek hosszú során át kifogástalanul szolgál, erkölcsileg teljesen tiszta, de végezetül a katonai fegyelem szabályaiba mégis belebotlott katona ügye e szerint nyerjen elintézészt, akkor a polgári állásban lévő, haszoniesésből cselekvő hazaárulók és az ellenségnek mindenféle megfizetett kémei vajjon miért tarthatnának igényt arra, hogy ő velük a katonai bíróságnak csak egy modern, az ő büntetéstől menekülésüket könnyebben megengedő bűnvádi perrendtartás feltétele alatt legyen szabad szóba állni. Nem tévesztendő ugyanis szem elől — hangsúlyozta Pap Kálmán —, hogy a kivételes törvény nem a kötelességüknek híven megfelelő állampolgárok, hanem azok részére szól, akik rendelkezéseivel összeütközésbe jönnek.” Arról azonban úgy látszik megfeledkezett, hogy pl. Batthyány gróf és mártírtársai is „kötelességüknek híven megfelelő állampolgárok” voltak, mégis elítéltettek a hadbíróóságok által. És arról is, amit pedig éppen ő maga hangsúlyozott az imént, hogy ti. az érvényes katonai büntetőeljárást maguk a hadbírák sem tartották „elég jónak” katonák ügyeinek „elintézésére” sem.

A Honvédelmi Minisztériumot képviselő tábornok-hadbíró végül a katonai bíróságok hatásköri kiterjesztése melletti érvként hozta fel azt a körülményt is, hogy úgy mond „a magyar büntetőtörvénykönyv a fegyveres erő elleni büntettekről szóló részében csak oly rendelkezéseket tartalmaz, melyek a fegyveres erő érdekeit még rendes viszonyok közt sem védik meg eléggé”, nemhogy azok háború esetére elegendők lennének. Ennek alátámasztására, s egy valóban létező joghézag illusztrálására egy, a nazarénus szektához tartozó katonának az ügyét hozta fel példaként, aki a fegyveres szolgálat megtagadása miatt börtönbe került. Ott azonban meggondolta magát, mire büntetését kegyelemből elengedték, és megkezdte a katonai szolgálat ellátását, de a falujabeli nazarénus prédikátor rábeszélésére azt ismét megtagadta. A katona ezzel nagyon szigorú büntetést vont magára, „az ige hirdető pedig vígan mehetett tovább, mert hiszen... cselekménye a magyar büntetőtörvénykönyvben büntetendőnek je-

lezve nincs.” Ha ez háborúban történik, a függelemsértő katona büntetése agyonlövés lehet, de a felbujtó még akkor is büntetlenül maradjon-e?” — kérdezte Pap Kálmán. Kénytelen-kelletlen azonban azt sem hallgatta el, hogy „az igazságügyminisztérium kiküldöttének nyilatkozatából . . . most értesül, hogy a magyar büntetőtörvénykönyv szóban forgó rendelkezéseinek a hadügyi vezetőség által régóta sürgetett revíziójára legközelebb kilátás lehet”, és „ha ez a revízió megvalósul, akkor a katonai bírói hatáskör kivételes kiterjesztésének egy érve elesik ugyan, de a többi azért továbbra is fennmarad”.

Hosszas fejtegetésének mintegy az összegezeként állapította meg végül Pap Kálmán azt a látszólag eleve nyilvánvaló körülményt, miszerint az addig mondottak dacára sincs „kiegyenlíthetetlen ellentét” az igazságügyi és a honvédelmi küldöttek felfogása között, „mert hiszen van eset, a melyben az igazságügyminisztérium részéről is megengedhetőnek van jelvezve, hogy a katonai bíróságok illetékessége polgári egyénekre is kiterjesztessék. De ha e kiterjesztés csak akkor történne meg, mikor már a szóban forgó bűncselekmények (mint az igazságügyminisztérium részéről tett kijelentés mondja) tömegesen fordulnak elő: akkor az ily elkésztett hatásköri kiterjesztésnek célja már alig lehetne, mert hiszen az ellenség az ily bűncselekményekből várt eredményt akkor már elérhette, és mert a katonai bíraskodás akkor már csak a megtorlásban való szigort érvényesíthetné, holott célja főképpen a visszariasztás, a bűncselekmények megelőzése lett volna.” Azt indítványozta tehát, hogy „háború esetén a hatályosság időtartamának és területének szoros meghatározása mellett, azok miatt a bűncselekmények miatt, a melyeket a katonai büntetőtörvénykönyv „az állam hadi ereje elleni büntettek” címe alá foglal, kivételesen a polgári egyének is — külön megalkotandó törvénnyel — a katonai bíróságok illetékessége alá lennének adandók.” Az osztrák katonai büntetőjog magyar polgári személyekre történő kiterjesztéséhez tehát változatlanul ragaszkodott a honvédelmi miniszter megbízottja, figyelemre méltó azonban, hogy a közös hadsereg bíróságainak illetékességét ő sem erőltette magyarországi polgári személyekre kiterjeszteni. „Annak a kívánságnak a teljesítése — mondotta ugyanis befejezésül —, hogy közjogi szempontokra tekintettel Magyarországon ily esetekben ne a cs. és kir. közös hadsereg, hanem a m. kir. honvédség bíróságai járjanak el, nem gondolná, hogy elháríthatatlan akadályba ütköznek, mert hiszen a cél csak az, hogy a többször említett bűncselekmények gyorsan és példát adó szigorral toroltassanak meg, ez a cél pedig a m. kir. honvéd bíróságok eljárása útján is elérhető.”⁵³

Úgy látszik azonban, hogy az előértekezletet nemigen nyugtatták meg ezek a megjegyzései, mert az úgy határozott, hogy miután „az igazságügyminisztérium kiküldötteinek és a honvédelmi minisztérium kiküldötteinek egymással ellentétben álló felfogása összeegyeztethető nem volt, s mindkét minisztérium kiküldöttei előterjesztett álláspontjukat fenntartották, ezen kérdést az értekezlet nyílt kérdésnek hagyta a nevezett miniszter urak között — esetleg maga a magyar királyi kormány által — leendő eldöntés végett.” Egyidejűleg az igazságügyi kiküldött megbízatást kapott saját álláspontjának megfelelő javaslat kidolgozására és „esetleg alternative” a honvédelmi miniszter kívánságának megfelelően olyan tervezet elkészítésére, amely szerint a honvéd bíróságok illetékessége polgári személyekre is megállapítható lenne.⁵⁴

Az osztrák kivételes intézkedések sorrendjét követve, ismét a sajtóügyekre vonatkozó, fentebb már ismertetett kivételes intézkedések megvitatása szerepelt ezután az előértekezlet napirendjén, majd áttértek a *vasúti és hajózási forgalommal*

⁵³ Uo. 25—30. old.

⁵⁴ Uo. 30. old.

kapcsolatos korlátozó rendelkezések előkészítésére. Ezzel kapcsolatban Polner, az Igazságügyminisztérium többször idézett állásfoglalását ismertette, itt is elmondotta, hogy a vasúti és hajózási forgalomnak az osztrák Orientierungsbehef-be foglalt korlátozása ellenkezik a Szerbiával kötött hajózási szerződés (1882: XXXI. tc.) I. cikkével és az Olaszországgal kötött kereskedelmi és hajózási szerződés (1908: XXIII. tc.) I. és XVIII. cikkével. S valóban, a Szerbiával kötött hajózási szerződés hivatkozott cikke szerint: „Mindkét szerződő fél alattvalói a másik fél területén levő összes vízi utakon... árukat és személyeket szállíthatnak és mindenben, ami a folyamhajózást illeti... *egyenlő jogokat, kedvezményeket és kiváltságokat élveznek* és ugyanazon feltételeknek lesznek alávetve, mint saját alattvalóik és a *legtöbb kedvezményben részesített nemzet alattvalói*”. Hasonlóképpen az Olaszországgal kötött kereskedelmi és hajózási szerződés 1. cikke kimondja, hogy „a magas szerződő felek állampolgárai között *a kereskedés és a hajózás teljesen és egészen szabad leend, és mindegyik szerződő fél állampolgárai a másik fél területén szabadon letelepedhetnek...*, és *azon jogosítványok, kiváltságok, kivételek, mentességek és bármely más kedvezmények, amelyeket a magas szerződő felek egyikének állampolgárai a kereskedelem és ipar tekintetében élveznek, a másik fél állampolgáraitra is ki fognak terjedni.*” A 18. cikk pedig egyebek között úgy rendelkezik, hogy „az egyik magas szerződő fél hajói a másik fél kikötőiben mind érkezésükkor, mind tartózkodásuk ideje alatt, mind elindulásukkor *a saját nemzetbeli hajókkal egyenlő bánásmódban* fognak részesülni...” Igaz ugyan, hogy a nemzetközi szerződések háború esetén megszűnnek — jegyezte meg Polner — „azonban csak a hadüzenettel vagy az ellenségeskedés tényleges megkezdésével, s nem már a mozgósítással, a mi a hadüzenetet vagy az ellenségeskedés tényleges megkezdését megelőzi.” A mondottakhoz Polner még hozzáfűzte, hogy „a vasúti forgalom megszorítása tekintetében Szerbiával szemben ez az aggály nem áll fenn,” ami azért bírt különös jelentőséggel, mert abban az időben — a Monarchián kívül — Magyarországnak csupán Szerbiával és Romániával volt közvetlen vasúti összeköttetése. Mivel azonban Follért Károly, a kereskedelemügyi miniszter kiküldötte időközben az értekezlet tudomására hozta, hogy a magyar kereskedelemügyi miniszter a közös hadügyminiszterrel közvetlen érintkezésbe lépett a vasúti és hajózási forgalom háború esetére való korlátozását illetőleg, ezzel a témával az előértekezlet érdemben nem foglalkozott, hanem a posta-, távirat- és telefonforgalom korlátozására vonatkozó kivételes jogszabályok előkészítésére tért át.

A *posta-, távirat- és telefonforgalom* korlátozását illetően Megyeri István kir. főügyész helyettes kifejtette, hogy a bűnvádi perrendtartás, halaszthatatlan szükség esetében, a királyi ügyészségnek is megengedi a levelek és táviratok lefoglalását, „mely esetben a postahivatalok a postaküldeményt a vizsgálóbíró intézkedéséig visszatartanak”. Véleménye szerint azonban postaküldemények, valamint a táviratok feltartóztatásának jogát a rendőrségnek is meg lehetne adni „anélkül, hogy valamely törvényes szabály megsértetnék”. A Bp. 171. §-ára hivatkozva hangsúlyozta azonban azt is, hogy a levelek lefoglalásának csak büntett és súlyosabb természetű vétségek esetén van helye, majd utalt arra, hogy a lefoglalt küldemények átvizsgálására általában csak a bíróságok jogosultak. Talán nem haszontalan Megyeri tájékoztatásával kapcsolatban a Bp. 178. §-ának azon rendelkezését idézni, amely szerint „a 171. §-ban megjelölt tárgynak lefoglalását a vizsgálóbíró vagy a járásbíró... rendelheti el, de halaszthatatlan szükség esetében... a kir. ügyészség is elrendelheti”, mely esetben az érintett hivatalok kötelesek azt három napig visszatartani. Ha azonban „a kir. ügyészség részéről haladéktalanul értesítendő vizsgálóbíró ez idő alatt a lefoglalást fenn nem tartja... a lefoglalás hatályát veszti...” És talán nem érdektelen megismerni a Bp. 186. §-át sem, amely szerint: „A 171. § alapján lefoglalt levelet, táviratot vagy

egyéb küldeményt, ha felbontásuk szükségtelennek mutatkozik, felbontatlanul azonnal rendeltetésük helyére kell küldeni, illetőleg továbbításukat meg kell engedni. A felbontásra csak a vizsgálóbíró vagy az eljáró bíróság jogosított. Az ugyanabban a községben lakó czimzett vagy feladó a felbontásra lehetőleg megidézendő és előle- gesen kihallgatandó. A felbontás mindig két tanú jelenlétében és lehetőleg a pecsétek megsértése nélkül történjék.”

Megyeri azonban e garanciális jellegű megszorítások ellenére sem látott nehézséget a gyanús postaküldemények lefoglalását és felbontását illetően, mivel „a háború esetén elkövethető cselekmények a törvénynél fogva általában büntettet képeznek, bűncselekmény esetén pedig lefoglalásnak van helye, s mert a vizsgálóbíró a hely színén mindig és mindenütt jelen lehetne — e tekintetben sincs semmi aggály a fennforgó érdek kielégítését illetőleg.” Az előértekezlet azonban ebben az ügyben is mellőzte az érdemi vitát, mivel Follért Károly, a kereskedelmi miniszter egyik megbízottja közölte, hogy a kereskedelemügyi miniszter a hadügyi kormányzattal már „letárgyalta” a posta- és távírda, valamint a telefonszolgálatra vonatkozó kivételes intézkedések előkészítését, és megegyezésük szerint azok „ki fognak kapcsoltatni a most tárgyalt kivételes intézkedéseknek az anyagából, és . . . teljesen külön szabályzatokba fognak belefoglaltatni”. Follért felszólalása azonban a mondottakon túl is figyelmet érdemel. Ugyanis nemcsak azt jegyezte meg, hogy „e részben külön törvényhozási intézkedésekre alig lesz szükség, mert a nemzetközi posta és távírdaszerződések és egyezmények, valamint a fennálló törvényeink háború és mozgósítás esetére is elég módot és eszközt nyújtanak a védekezésre” szigorúbb alkalmazásuk esetén, hanem annak szükségességét is hangsúlyozta, hogy „a levél- és távírdatitkok sérthetlensége minden körülmények között a törvény biztosította oltalomban részesüljön”. Sőt külön kiemelte, hogy „sem katonai, sem közigazgatási és rendőri hatóságoknak e határokon túlmenő rendelkezési jogot a posta- és távírda küldeményekre nézve átengedni nem lehet. A posta ezen hatóságok megkeresésére a posta- és távírdaküldeményeket visszatartja, s csakis bírói végzésre adja ki” — hangoztatta Follért. Majd kategorikusan leszögezte, hogy a hadbíróságokat ez a jog csak a katonai bíraskodás alá tartozó személyek leveleire és távírirtaira nézve illeti meg. „Tehát katonai bíraskodás alá nem tartozó egyének leveleit és távírirtait a posta csak az esetben adhatná ki, ha a hadbíróságok hatósága háború vagy mozgósítás esetére a véderő elleni bűncselekményekben a polgári egyének is kiterjesztnék.”⁵⁵

Az előértekezlet, miután a mondottakat tudomásul vette, a Kereskedelemügyi Minisztérium kiküldöttét kérte meg a posta-, távírda- és telefonforgalom háború vagy mozgósítás esetén való szigorúbb kezelésére vonatkozó szükséges jogszabálytervezet elkészítésére, majd áttért a *postagalambokra* vonatkozó korlátozó rendelkezések előkészítésére. Most ismét Polner ismertette a már meglévő hatályos megszorításokat (2596/1908. M. E. sz. r.), amelyek a galambok külföldről való behozatalát engedélyhez kötötték, ill. eltiltották, és közölte, hogy nincs jogi akadály a tilalmakat háború esetén a galambok *kivételére* is kiterjeszteni. „Az a tilalom azonban, a melyről jelenleg szó van — utalt Polner az *Orientierungsbehelf*-ben szereplő megszorításra — ezen túlmegy, mert általában a postagalambok *tartását* köti engedélyhez.” Az igazságügyi előadó ezért azt indítványozta, hogy „miután a többi kivételes intézkedések megtételéhez úgyszólamint szükséges törvényhozási intézkedés, czélszerű volna a postagalambok tartásának engedélyhez kötésére is törvényben felhatalmazást adni”, továbbá feltétlenül törvényi felhatalmazást látott szükségesnek ahhoz is, hogy a postagalambokul felhasználható galambok „úgyszólamint kisajátíttassanak”. Hangsúlyozta azonban, hogy semmi esetre

⁵⁵ Uo. 32—33. old.

sem lehetne az itt szóba jövő engedélyezési, elkobzási, kisajátítási jogot a katonai hatóságoknak megadni, mint Ausztriában, hanem a polgári hatóságoknak kellene fenntartani. Az előértekezlet pedig „hosszabb eszmecsere után”, mivel az osztrák kivételes intézkedésekhez hasonló „megszorító” szabályozást maga is szükségesnek tartotta, erre vonatkozólag egy megfelelő törvénytervezet elkészítésére Bölcs Gyula miniszteri tanácsost, a Belügyminisztérium előadóját kérte fel.⁵⁶

A postagalambokra vonatkozó korlátozások megtárgyalása után a *hadifontoságú cikkek forgalomba hozásának tilalmára, ill. korlátozására* vonatkozó szabályozás előkészítése szerepelt az előértekezlet napirendjén. Ezen a területen azonban külön törvényi rendezést nem tartottak szükségesnek (noha, mint Polner megállapította, azzal szemben aggály nem forog fenn). Egyébként minden bizonnyal azért, határoztak így, mert az 1907: LIII. tc. VII. cikke felhatalmazást adott a kormány számára, hogy az bizonyos áruk forgalmát közérdekből korlátozza (e felhatalmazást egyébként az 1908: XII. tc. VII. cikke is tartalmazza), az 1879: XL. tc. 34. §-a pedig büntetni rendelte azt, aki „olyan időben, midőn ez kormányrendelet által tiltatik, fegyvert, lőszert vagy lovat külföldre szállít”. Az előértekezlet mindenesetre ezen a területen feleslegesnek ítélte a törvényi szabályozást, s úgy határozott, „felkéri a kereskedelemügyi miniszter urat, hogy a fentebb említett kérdéseknek háború esetén való szabályozása, illetőleg a kivitelnek korlátozása, avagy eltiltása iránt a pénzügyi és a földművelésügyi miniszter urakkal, illetőleg a bán úrral egyetértőleg kormányrendeleti úton intézkedni sziveskedjék”.⁵⁷

A Belügyminisztériumban tartott, többször említett előértekezlet résztvevői végezetül az első tárgyalási napon a tárgyalások végére hagyott hivataliszerv, az ún. Kriegsüberwachungsamt (hadfelügyeleti hivatal) megszervezésével kapcsolatos problémák megvitatását tűzték napirendre. A szóban forgó hivatalt illetően először Polner ismertette az Igazságügyminisztérium vonatkozó állásfoglalását, felvetve a tanulmányunk megelőző részében már részletesebben vázolt aggályokat az említett intézménnyel szemben. Polner itt is kifejtette, hogy ez az intézmény az ország hatóságaival bizonyos mértékig rendelkezne, így tulajdonképpen lehetőséget teremtene egy közös minisztériumnak arra, hogy „az ország közigazgatási hatóságaival szemben hatósági jogokat gyakoroljon”. Az sem változtatna ezen, ha „a polgári hatóságokhoz intézett utasításai a belügyi és kereskedelemügyi minisztériumok rendeleteinek lennének is tekintendők”, még ha ezeket az utasításokat a kérdéses hivatalba beosztott belügyi és kereskedelemügyi minisztériumi meghatalmazottak közvetítenék is. Az *intézkedést* ugyanis a Kriegsüberwachungsamt mint olyan tenné, melynek vezetője a közös hadügyminiszter által kirendelt közös közeg lenne. Márpedig ez sértené az 1867. évi XII. tc. megfelelő rendelkezéseit, és Polner itt az 1867: XII. tc. 43. §-ára hivatkozott, noha annak 27. §-a már egyértelműen kizárta a közös minisztériumokat a tagállamok belügyeibe való beavatkozástól. Ez azzal magyarázható, hogy míg a 27. § általában zárja ki a közös minisztériumokat az egyes részek külön ügyeibe való beavatkozásból, addig a 43. § a *közös ügyekre* nézve is úgy rendelkezik, hogy azokat „Magyarországban Ő Felsőge csak a felelős magyar ministerium által hajthatja végre”. Ezért mondotta Polner, hogy mint az 1867. évi XII. tc. 43. §-ából „is kitűnik, ki van zárva az, hogy a közösügyi minisztériumok, vagy azoknak valamely közége Magyarországon hatósági jogokat gyakoroljon és . . . ha ily hatósági jogok *közös ügy érdekében* gyakorlandók, azt csak a magyar kormány vagy annak közégei gyakorolhatják”. (Ennek megfelelően pl. a közös Pénzügyminisztérium tevékenysége is csupán a közösügyi költségvetés összeállítására vonatkozott, a fedezetről azonban már az egyes országok saját pénzügy-

⁵⁶ Uo. 34. old.

⁵⁷ Uo. 34—35. old.

miniszterei gondoskodtak.) Mindebből logikusan következik Polner azon indítványa, miszerint: egy ilyen szervet Magyarországon küln, magyar királyi hivatalként kellene felállítani és vezetőjét a magyar honvédelmi miniszternek kellene kirendelnie, valamint a kérdéses hivatal nyelvének is magyarnak kellene lenni. A hadseregben fennálló tényleges viszonyokat azonban természetesen Polner sem hagyhatta figyelmen kívül. Ezért itt is hangsúlyozta: „Annak, hogy ez a vezető a közös hadsereg állományában szolgáló tábornok legyen, ha kiküldetését a magyar honvédelmi minisztertől kapná, s annak, hogy ez a kiküldetés a közös hadügyminiszter meghallgatása után és azzal egyetértésben történjék, nem volna akadálya, valamint annak sem volna akadálya, hogy ehhez a hivatalhoz három katonai tagot a (közös) vezérkari főnök kijelölése alapján küldjön ki a m. honvédelmi miniszter.”

A kiegyezés betűjéhez való feltétlen ragaszkodást, és a fennálló közbizonyi helyzet megőrzésére való eltökéltséget mutatja, hogy az igazságügyi álláspontra ismertetése után még a Honvédelmi Minisztérium küldöttei is úgy nyilatkoztak, hogy „az igazságügyi m. kir. miniszter kiküldöttje által kifejtettekhez közbizonyi szempontból észrevételük nincs”. S hogy a bécsi hadügyi szervek mennyire nem tekintették feladatuknak a magyar Honvédelmi Minisztérium tájékoztatását még ily fontos kérdésekben sem, azt jól tükrözi ez utóbbi kiküldötteinek az a megjegyzése, miszerint a Kriegsüberwachungsamt szervezésére és hatáskörére vonatkozó javaslatokra „a tárgyalás alapját képező segédletben, „Orientierungsbehelf”-ben adott szervezet belső indokainak ismerete hiányában állást foglalni nem lehet”. Az előértekezlet pedig, az Igazságügyminisztérium közbizonyi észrevételeit osztva úgy határozott, hogy a „Kriegsüberwachungsamt” szervezésére és hatáskörére vonatkozó javaslat elkészítését akkor látja szükségesnek, ha ezen hivatali szerv mikénti létrejötte körülményeiről, ezen hadfelügyelő bizottság rendeltetéséről, feladatáról, hatás- és ügyköréről a közös hadügyminiszter úr tájékoztatást, részletes felvilágosítást nyújt. A mennyiben ezután a mi közbizonyi helyzetünknek megfelelően elfogadható alapon ezen szóban forgó hivatal létrejöhetne, annak a létesítése az összes szervezési ágak kívánásainak figyelembe vételével történjék, s abban az érdekelte minisztériumok... képviselve legyenek”.⁵⁸

Az előértekezletet következő, harmadik ülésére ezután viszonylag később, csak február 22-én került sor, azért, hogy az igen részletes jegyzőkönyv, valamint az egyes jogszabálytervezetek elkészítésére elegendő idő álljon rendelkezésre. Mindazonáltal mégsem tudta valamennyi főhatóság megbízottja ez utóbbi feladatot elvégezni, a fennakadást azonban, mint látni fogjuk, nem időzavar okozta, hanem egy a Monarchia sajátos problémáit jól tükröző, a gazdasági életre vonatkozó közbizonyi megszorítás. Az történt ugyanis, hogy Sztérenyi Sándor — akkor még miniszteri titkár — a kereskedelmi miniszter egyik megbízottja közölte, hogy a február 12-én tartott értekezleten kapott megbízatását, amely szerint a hadiszükségleti cikkek külkereskedelmi korlátozásának ügyében rendelet-tervezetet kellett volna készítenie, nem tudta elvégezni. Az akadály okát abban jelölte meg, hogy noha az autonóm vámtarifáról szóló 1907: LIII. tc. VII. cikke „mint időhöz nem kötött” jogszabály jogalapot biztosít a jelzett forgalomkorlátozások kibocsátására, a monarchia két államának szerződéses vámtarifáját (is) tartalmazó 1908: XII. tc. vonatkozó részének VII. cikke szerint azonban mégis az ilyen forgalomkorlátozásoknál, „amennyiben a behozatali, kiviteli és átviteli tilalmak kibocsátásáról van szó, nem egyoldalúlag, mint osztrák részről a vonatkozó intézkedési tervezet előkészítve lett, hanem a két állam (azaz Ausztria és Magyarország) kormánya által kölcsönös egyetértéssel bocsáthatók ki a tartalmilag egybehangzó szükséges rendelkezések”, amelyeket az 1908: XII. törvény XXII. cikkének értel-

⁵⁸ Uo. 35—37. old.

mében mindkét állam illetékes minisztereiből, illetőleg azok képviselőiből álló vám- és kereskedelmi értekezleten kell megállapítani. (A félreértések elkerülése végett jegyezzük meg, hogy az említett XXII. cikket a *kölcsönös kereskedelmi és forgalmi viszonyokról szóló szerződés* tartalmazza, melyet azonban a monarchia két államának szerződéses vámtarifájához hasonlóan szintén az 1908: XII. tc-be vettek fel.) Az előértekezlet ezért úgy határozott, felkéri a belügyminisztert a kereskedelemügyi miniszter megkeresésére avégett, hogy ez utóbbi az osztrák kormánnyal a kérdéses ügyben tartandó tárgyalásokat kezdeményezze. Tette ezt annak ellenére, hogy Polner véleménye szerint a vonatkozó jogszabálytervezet megalkotásához még nem szükséges az osztrák kormány beleegyezése, mivel itt még nem a konkrét tilalom *kibocsátáról*, hanem csupán arról van szó, hogy a „kormány háború esetére való kivételes intézkedési hatalmának törvényes alapját szabályozzuk, ami belső alkotmányjogi kérdésünk”. „A most szóban forgó törvényjavaslat — fejtegette ugyanis Polner — állandó érvényű törvény megalkotását célozza, tehát nemcsak arra az időre fog szólni, mely időre a kölcsönös kereskedelmi és forgalmi viszonyoknak a szabályozása tárgyában 1907. évi október hó 8-án kötött szerződés (1908. évi XII. t-czik) fennáll, és a mely időre Ausztria és Magyarország le vannak egymásnak kötve.”

A mondottakkal kapcsolatban talán nem érdektelen megjegyezni, hogy Polner és Sztérényi eltérő álláspontját az akkor fennálló törvényi szabályozás bonyolultsága is magyarázza. Az 1867: XII. tc. 59. §-a szerint ugyanis a magyar országgyűlés csupán aziránti készségét juttatta kifejezésre, hogy „kereskedelmi ügyekre nézve egyrésztől a magyar korona országai, másrésztől Ő Felségének többi országai között *időnkint* vám és kereskedelmi szövetség kötéssék”. Ennek megfelelően az 1907. évi október 8-án Ausztriával kötött kereskedelmi szerződés, valamint a két állam szerződéses vámtarifája, melyeket nálunk az 1908: XII. tc-be foglaltak, *meghatározott* időre szólt, és 1908. január 1-től 1917. december 31-ig terjedt ki hatálya. Azt ugyan Polner is elismerte, hogy „ezen szerződés fennállása alatt a behozatali, kiviteli és átviteli tilalom *konkrét kibocsátása* csak az osztrák kormánnyal együttesen történhetik”, de hozzátette, hogy „a magyar autonóm vámtarifáról szóló törvény (az 1907. évi LIII. tc-czikk) VII. cikkében és ennek megfelelően a jelenleg érvényes szerződéses vámtarifa VII. cikkében máris megvan a törvényes jogalapja annak, hogy a kormány bizonyos áruk forgalmát biztonsági szempontból *korlátozza*”, s ezt Sztérényi sem vonta kétségbe. A többször citált 1908: XII. tc. VII. §-a tehát lényegében mindkét vitázó fél érvelését alátámasztotta. Polnerét annyiban, hogy kimondotta: „A két kormány fel van hatalmazva, hogy bizonyos áruknak forgalmát közérdekből, különösen pedig egészségügyi és biztonsági szempontból rendeleti úton korlátozhassa.” Sztérényit (de részben Polnerét is) pedig oly módon, hogy rendelkezése szerint: „Amennyiben behozatali, kiviteli és átviteli tilalmak *kibocsátásáról* (tehát nem csupán megalkotásáról, T. Á.) van szó, a két kormány kölcsönös egyetértéssel fogja a szükséges rendelkezéseket tartalmilag egybehangzóan *kibocsátani*.” És noha mind a fennálló szabályozás, mind pedig célszerűség szempontok inkább Sztérényi indítványa mellett szólottak, nem kétséges, hogy a magyar állam gazdasági szuverenitását Polner állásfoglalása jobban védelmezte, amit az előértekezlet is némileg honorált. Felkérte ugyanis „a m. kir. belügyminister urat, hogy dr. Polner Ödön min. o. tanácsos által kifejtett indokokat is a kereskedelemügyi minister úr nagybecsű figyelmébe ajánlani méltóztassék”.⁵⁹

Ezt követően azután valóban sor került a február 12-i ülés határozata alapján elkészített jogszabálytervezetek bemutatására, azonkívül egy, úgyszintén Polnertől származó, igen figyelemre méltó garanciális célzatú indítvány betérjesztésére is. Ez utób-

⁵⁹ Uo. 40—42. old.

bi szerint ugyanis, „miután az egész törvényjavaslat a kormánynak kivételes intézkedési jogát a háború esetére csak mintegy elvileg szabályozza, mint pl. az adótörvény az adófizetési kötelezettséget, ahhoz, hogy a kormány ezen törvényben megállapított kivételes hatalommal adott esetben élhessen, ... szükséges volna, hogy a kormány abbeli jogát még egy külön felhatalmazási törvény mondaná ki, a melyet a közeli háború veszélye esetén az országgyűlés mindig gyorsan meghozhatna”. Maga az előértekezlet pedig úgy határozott, hogy „a bemutatott törvényjavaslatok egységes összeállítása és szabatos, végleges megszövegezése végett egy szűkebb körű bizottságot küld ki, s az abban való részvételre a honvédelmi, az igazságügyi, a belügyi, valamint a horvát-szlavonországi kiküldötteket kérte fel.⁶⁰

⁶⁰ Uo. 42—46. old.

IV.

A KOALÍCIÓS KORMÁNY IDEJÉN KÉSZÜLT FONTOSABB JOGSZABÁLYTERVEZETEK A KIVÉTELES HATALOMRÓL

Az imént említett szűkebb bizottság tevékenysége eredményeként csakhamar elkészült egy 16 §-ból álló jogszabálytervezet, amely „Törvényjavaslat a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről” cím alatt foglalja össze a szakértők által szükségesnek ítélt különleges felhatalmazásokat. Ennek első §-a felhatalmazza a kormányt, „hogy a háború okából történő mozgósítás elrendelésétől a béke megkötéséig terjedő idő tartamára”, a benne foglalt kivételes hatalmat „a szükséges mértékhez képest egészen vagy részben, az egész országban vagy az ország területének egyes részein igénybe vegye”. A kivételes hatalom hatálya alá helyezett területet, továbbá az életbeléptetendő kivételes intézkedések körét és mindezek kiterjesztését, korlátozását, ill. megszüntetését ugyancsak a kormány állapítja meg, azzal a megszorítással azonban, hogy mind a kivételes hatalom igénybevételét, mindpedig azt, hogy a kivételes hatalomból folyó intézkedések mely területre terjednek ki, „az országgyűlésnek — amennyiben az együtt van — azonnal, ellenkező esetben pedig ennek legközelebbi összejövetele után az első ülésben — be kell jelenteni”.

Az országgyűlés utólagos ellenőrzési jogát a tervezet tehát biztosítja, de Polner javaslatától eltérően arra nincs szüksége a kormánynak, hogy minden alkalommal külön kérjen előzetes törvényi felhatalmazást a kivételes hatalom igénybevételéhez. Megjegyzendő azonban, hogy az Igazságügyminisztérium ezt a megoldást nem tartotta megnyugtatónak, ezért újabb garanciális követelést támasztva, külön javaslatként azt indítványozta, hogy „amennyiben a jelen törvény hatályba lépésétől számított egy év alatt a háború ki nem törne, az ebbe a §-ba foglalt felhatalmazás hatálya és az annak alapján igénybe vett kivételes hatalom megszűnik, s a kivételes hatalom csak újabb törvényi felhatalmazás alapján vehető igénybe. A kivételes hatalom megszűnésével az abból folyólag tett intézkedések is hatályukat veszítik”.

Nem kétséges, hogy az Igazságügyminisztérium ezzel a különjavaslattal a kivételes hatalom békeidőben történő, visszaélészerű alkalmazását kívánta megakadályozni, de legalábbis korlátozni. Visszatérve azonban a vizsgált törvénytervezet 1. §-ához, az, miután a már mondottakon kívül szabályozta a kivételes hatalom igénybevétele, valamint megszüntetése kihirdetésének módját, a megszüntetést illetően úgy rendelkezett, hogy „a kivételes hatalom a béke megkötésével megszűnik, és csak az országgyűlés határozata alapján hosszabítható meg a mozgósítottviszony megszűnéséig. Ott azonban, ahol a kivételes hatalomnak, illetőleg az ennek alapján tett egyes intézkedéseknek szükségessége korábban megszűnik, a kivételes hatalomból folyó intézkedéseket a ministerium a béke megkötése előtt is hatályon kívül helyezheti.”

A kivételes intézkedésekről szóló most elemzett törvénytervezet 2. §-a a kormánybiztosi intézmény felállításáról, pontosabban, a Belügyminisztérium ismert álláspontjának megfelelően, a főispánok kormánybiztosi hatáskörrel való felruházásáról rendelkezik. A kormány ugyanis e § alapján felhatalmazhatja a főispánokat, valamint

a budapesti főpolgármestert és a fiumei kormányzót arra, hogy „mindazokat a közigazgatási intézkedéseket, amelyek a hadsereg akadálytalan felvonulásának és a hadműveletek sikeres keresztülvitelének lehetővé tétele és biztosítása céljából szükségesek, a katonai hatóságokkal egyetértőleg, saját hatáskörükben, mint kormánybiztosok elrendelhessek, illetőleg megtehessék”. A mondattakon kívül még a „közbéke és közbiztonság fenntartása végett szükséges intézkedések megtételére is felhatalmazhatja” a kormány az említett főtisztviselőket, sőt ezt a felhatalmazást oly törvényhatóságok területére vonatkozóan is megadhatja, amelyeket nem érintenek a hadműveletek. Ugyancsak az idézett második § ezután úgy rendelkezik, hogy „a ministerium szükség esetén más polgári egyéneket is kinevezhet kormánybiztosokká”, mintegy kompromisszumot teremtve ily módon az elértekezleten egymással szemben álló belügyi és igazságügyi állásfoglalások között, amennyiben az előbbi kívánságának megfelelően első sorban a főispánok kormánybiztosi hatalmát rögzíti, de ugyanakkor az igazságügyi álláspontnak megfelelően más polgári kormánybiztosok kinevezését is lehetővé teszi. A hadügyi elvárásokkal szemben azonban a nem polgári (katonai) személyeket kifejezetten kizárja ebből a hivatalból.

A kormánybiztosok e tervezet szerint a belügyminiszter alá vannak rendelve, de a miniszterelnök kezébe tartoznak esküt tenni, és a kivételes törvény alapján kiadott miniszteri rendeletek végrehajtásával is megbízhatók. Hatáskörük egy vagy több törvényhatóság területére terjedhet ki, ahol a kivételes hatáskörükbe utalt teendőkre nézve rendelkezhetnek az önkormányzatok (törvényhatóságok, rendezett tanácsú városok, községek) alkalmazottai és közegei felett, sőt a csendőrség, a fővárosi államrendőrség és a határőrség alkalmazottaival és közegeivel is. A csendőrség, az államrendőrség és a határrendőrség alkalmazottai és közegei pedig — a belügyminiszter engedélyével — oly területen is igénybevehetők, amely rendes hatáskörükön kívül esik, a szóban forgó tervezet 2. §-a értelmében, amely kimondja még, hogy a késlekedő vagy nem engedelmeskedő alkalmazottakat és közegeket — a kivételes hatalom megszűnéséig terjedő időre — a kormánybiztos hivataluktól vagy állásuktól fegyelmi eljárás nélkül felfüggesztheti és másokkal helyettesítheti. Ilyenkor azonban a fegyelmi eljárást hivatalból kell folyamatba tenni, de annak eredménye a kormánybiztos által elrendelt felfüggesztés hatályát nem érinti.

Nem nehéz felismerni, hogy a kormánybiztos intézmény felállítása milyen messzeően érinti mind a magánosok, mind pedig az önkormányzatok jogállását még akkor is, ha a kormánybiztos rendelkezései ellen 15 nap alatt, de csak birtokon kívül fellebbezésnek van helye a belügyminiszterhez, hiszen — mint ismeretes — az 1886: XXI. tc. alapján főleg csak felügyeleti és ellenőrzési joga volt a főispánnak. Az önkormányzatoknak ezt, a kormánybiztosi intézmény által már egyébként is megtépzott jogkört tovább csökkentette azután a tervezet 3. §-ába foglalt azon rendelkezés, amely felhatalmazta a belügyminisztert az önkormányzatok minden, a hadviselés sérelmével járó, továbbá a közbiztonság és közbéke fenntartását veszélyeztető határozatának hivatalból való megsemmisítésére, és a fenti szempontból szükséges intézkedések saját hatáskörében történő megtételére. Ugyanez a § megszüntette a törvényhatóságok felirati jogát is „a mozgósítással és a mozgósítottsági viszonytal összefüggésben álló kormányrendeletekkel szemben”, megtiltva ezzel a törvényhatóságokról szóló 1886: XXI. tc. és a Budapest fővárosi törvényhatóság rendezéséről szóló 1872: XXXVI. tc. azon rendelkezéseinek alkalmazását a szóban forgó kormányrendeletek esetében, amelyek szerint a törvényhatóság „jelen törvény korlátai között felírhat egyes kormányrendelet ellen a végrehajtás előtt, ha azt törvénybe ütközőnek vagy a helyi viszonyok miatt célszerűtlennek tartja”. Márpedig ez a jogosultság még akkor is nagyon elentős lehetett a törvényhatóságok számára, ha az így kifogásolt rendelet végrehaj-

tását, amennyiben erre a miniszter a tiltakozás ellenére is utasítást adott, ilyen esetekben sem lehetett megtagadni.

A kormánybiztosi intézmény létrehozása, valamint az önkormányzatok jogkörének kivételes szabályozása (korlátozása) után a következő, tehát a 4. § az egyesületi, az 5. § pedig a gyülekezési jog korlátozására, illetve felfüggesztésére adott felhatalmazást. A 4. § szerint ugyanis a kormány „oly törvényhatóság területén, amelyben ez az állam biztonsága szempontjából szükségesnek mutatkozik” megtilthatja az új egyesületek vagy fiókegyesületek alakítását, a már meglévők gyűléseit pedig ellenőrizheti, működésüket korlátozhatja vagy felfüggesztheti. Ezenkívül elrendelheti a kereskedelmi társaságok és a közigazgatási hatósági ellenőrzés alatt nem álló, külön törvények alapján létesült társulások, pénztárak rendőrhatalósági ellenőrzés alá helyezését, „ha annak gyanúja merül fel, hogy működésük törvénybe, rendeletbe vagy alapszabályaikba ütköznek, avagy államellenes irányzatot vesz”. A gyanú beigazolása esetén e társulások, ill. társulatok és pénztárak gyűlései betilthatók, ill. feloszthatók, jogellenes határozataik végrehajtása pedig megtiltható. Úgyszintén a 4. § — sürgős esetekben — egyébként a kormánybiztost is feljogosítja a már meglévő egyesületek vagy fiókegyesületek működésének korlátozására ill. felfüggesztésére csakúgy, mint gyűléseik ellenőrzésére. Az 5. § pedig a kormányt hatalmazza fel a politikai jellegű népgyűlések, felvonnulások, körmenetek betiltására és arra, hogy a közigazgatási hatóságok gyűléseinek kivételével az egyéb gyűlések tartását hatósági engedélytől tegye függővé azokban a törvényhatóságokban, amelyekben ez az állam biztonsága érdekében szükségesnek mutatkozik.

A tervezet 6. §-a a *külföldieknek* a magyar korona országai területén való lakhatásáról szóló 1903: V. tc. megfelelő rendelkezéseinek magyar állampolgárokra történő kiterjesztésével a bejelentési kötelezettséget magyar állampolgárokra is kiterjeszti, ha azok olyan nagy- vagy kisközségben szállnak meg, amely nem állandó lakhelyük. (Nyilván azért korlátozódott csak ezekre a helységekre a javaslatba foglalt rendelkezés, mert mint fentebb láttuk, a nagyobb városokra nézve már megvolt a törvényes alap a bejelentési kötelezettség magyar állampolgárokra való kiterjesztésére, a rendőri bejelentést Budapesten bevezető 1879: XXVIII. tc. 23. §-a alapján.) Ez a § egyébként — úgyszintén az 1903: V. tc. megfelelő kiterjesztésével — még a *kitiltásra* is felhatalmazást ad valamely törvényhatóság területéről azokkal szemben, kiknek illetőségi községe nem az adott törvényhatóság területén fekszik, ha az ilyen személyeknek az illető törvényhatóság területén való tartózkodása „az állam érdekeire vagy a közbiztonságra és a közrendre aggályos”. Ugyancsak a 6. § végül *kényszerlakhely* kijelölésre is felhatalmazást biztosít, mert abban az esetben, ha az imént említett „aggályosság olyan egyénre nézve forog fenn, akinek illetőségi községe ugyanabban a törvényhatóságban van, „az arra kötelezhető, hogy illetőségi községét e törvény hatálya alatt hatósági engedély nélkül el ne hagyja”.

A Belügyminisztériumban készült törvénytervezet következő, 7. §-a felhatalmazza a kormányt a fegyverek, lőszer, lőpor és robbantó anyagok *tartásának* engedélyhez kötésére és annak elrendelésére, hogy „akik ily engedélyt nem nyernek, kötelesek a birtokukban lévő fegyvereket, lőszerket, lőport és robbantó anyagokat a hatósághoz a megállapítandó időn belül *beszolgáltatni*.” Sőt, „gyanú esetén” az is „elrendelhető, hogy a meghatározandó területen *mindenki*, vagy a közelebről megjelölt egyének a birtokukban levő fegyvereket, lőszerket, lőport és robbantó anyagokat haladéktalanul *beszolgáltassák*”, de „az általános beszolgáltatási kötelezettség alól a hatóság egyes egyénekre kivételt állapíthat meg”. Különben is, „a fegyver, lőszer, lőpor és robbantó anyagok tartására vonatkozó engedélyt a hatóság az egyes jogszolgáltatástól bármikor visszavonhatja, ha egyénileg gyanúsakká lettek, és az illetőket a birtokukban

levő fegyverek, lőszer, lőpor és robbantó anyagok beszolgáltatására utasíthatja”. Azoknál pedig „akik fegyver, lőszer, lőpor és robbantó anyagok tartására nem bírnak engedéllyel, vagy akiktől ez az engedély visszavonatot”, a hatóság „bármikor *személymotosztást és házkutatást* tarthat abban az esetben, ha annak gyanúja merül fel, hogy ily tárgyak vannak” birtokukban, s „a jogosulatlanul birtokolt fegyvereket, lőszer lőport és robbantó anyagokat el kell kobozni”. Hasonló természetű rendelkezéseket tartalmaz különben a tervezet 8. §-a is, amely a postagalambok *tartásának* engedélyhez kötésére hatalmazta fel a kormányt, és arra is lehetőséget teremtett, hogy a postagalambok, valamint más hírhordásra alkalmas madarak „(közönséges galambok, fecskék stb.) . . . kártalanítás mellett megváltassanak”.

A 9. és 10. §-ok a *bírói hatáskör és illetékesség* kivételes szabályozásáról, megváltoztatásáról rendelkeznek. A 9. § arra ad felhatalmazást, hogy a kormány meghatározott bűntettek és vétségek esetén a főtárgyalást az esküdszékek hatásköréből a törvényszékek hatáskörébe utalja, sőt, ugyancsak a kormány, olyan helyeken, ahol a hadjárat által az esküdtbíróóságok zavartalan működése veszélyeztetve van, az esküdtbíróóságok működését egészen is felfüggesztheti, és az esküdtbíróóságokhoz tartozó ügyekben a főtárgyalás megtartását a kjr. törvényszékek hatáskörébe utalhatja”. A 10. § pedig, melynek — az előértekezlet állásfoglalásának megfelelően — két változatát is kidolgozták, a katonai bírászkodás polgári személyekre való kiterjesztéséről rendelkezik oly módon, hogy az ún. A/ alternatíva az Igazságügyminisztérium, a B/ változat pedig a Honvédelmi Minisztérium állásfoglalását tartalmazta. Szembeszökő azonban, hogy az igazságügyi állásfoglalást tartalmazó változat — a szóban forgó minisztérium korábbi állásfoglalásaitól eltérően — részben talán az osztrák Orientierungsbehelf azon ötletét is felhasználva, miszerint közelebbről meg nem határozott ügyekben egyes polgári-katonai bíróságok járnának el, de szemelláthatóan inkább az 1848/49-es szabadságharc vészbíróóságainak emlékéből merítve arra ad felhatalmazást, hogy a kormány, meghatározott bűncselekmények miatt, az eljárás lefolytatására „a hadrakelt sereg körletére *tábori kir. törvényszékeket* és *tábori kir. ügyészségeket* szervezhet”. E törvényszékekhez ugyanis az igazságügyminiszter azon első folyamodású bíróságok tagjait helyezheti át hivatalból, „melyeknek székhelye oly kir. ítélőtábla kerületében fekszik, melynek kerülete részben vagy egészben a hadművellet által érintett területre esik”, elnökeiket pedig a szóban forgó ítélőtáblák ítélőbírái és tanácselnökei közül nevezheti ki. Szükség esetén azonban e tábori királyi törvényszékek ítélőtanácsába *szavazóbírák*ul *hadbírák* is *meghívhatók*, de ezek nem lehetnek többen az ítélőtanács tagjai számának felénél.

Az Igazságügyminisztérium most idézett kompromisszumos javaslata — amely egyébként közvetlenül Günther Antal akkori igazságügyminisztertől származott — tehát még kivételesen sem teszi lehetővé a hadbíróóságok illetékességének polgári személyekre történő kiterjesztését, noha erre Polner az előértekezleten — végső esetben — hajlandónak mutatkozott. Említésre méltó pozitívuma az igazságügyminiszter most elemzett javaslatának továbbá az is, hogy a bírói függetlenség megőrzését még e kivételes törvényszékek felállítása esetén is lehetőleg biztosítani törekedett. Kimondotta ugyanis, hogy „a tábori kir. törvényszékeknél alkalmazott bírák fegyelmi tekintetben előbbi állásuknak megfelelő fegyelmi hatóság alatt állnak, és felmentésük esetében, amennyiben beleegyezésükkel más állásba ki nem nevezetnének, előbbi állásukba visszahelyezendők”.

Az Igazságügyminisztérium állásfoglalását tartalmazó alternatív javaslat — e tekintetben megfelelően a minisztérium korábban is vallott álláspontjának — egyértelműen kizárta az osztrák katonai Btk. hatályának magyar állampolgárságú személyekre történő, a katonai szervek által szorgalmazott kiterjesztését is. A felállítandó tábori

törvényszékek ugyanis nem az osztrák katonai Btk. rendelkezései szerint, hanem az 1878: V. tc. 143. és 144., továbbá 148. és 149. §-aiban meghatározott hűtlenség, a 453. §-ban meghatározott katonának szökésre csábítása, a 454. §-ba foglalt szökésben való segélynyújtás, valamint az 1890: XXI. tc. 6. §-ában szabályozott katonai behívó parancs iránti engedetlenségre csábítás eseteiben ítéltettek volna. Úgyszintén ők jártak volna el továbbá a most ismertetett törvénytervezet 14. §-a 3. pontjában új elkövetési magatartásként felvett azon katonai büntetettre *csábítás* esetében is, „amely katonai büntetett nem tartozik az 1878: V. t. cz. 453. §-ában említett szökésnek, vagy katonai behívási parancs iránti tanúsított engedetlenségnek (1890: XXI. t. cz. 1. és 3. §) esetei közé, (ezeket eddig is pönalizálta a büntetőjog, és az idézett tervezet, már fentebb, az említett vegyesbíróóságokhoz utalta őket) amennyiben ez a cselekmény különben is nem büntetendő és súlyosabb beszámítás alá nem esik. . .”. Vagyis a tervezet 14. §-ának 3. pontja egy, a katonai szervek által kifogásolt tényleg meglévő joghézagot kiküszöbölve, bármely katonai büntetettre való csábítást büntetni rendel a felállítandó vegyesbíróóságok által „a hadrakelt sereg körletére”. Tehát az előértekezleten a Pap Kálmán tábornok-hadbíró által példaként felhozott nazarénus „igehirdető” cselekményét is.

Itt indokolt végül megjegyezni, hogy a katonai szervek követeléseivel szemben, a felállítandó tábori kir. ügyészségnek, ill. törvényszékeknek az eljárása is a magyar, noha rendkívüli jogszabály alapján történt volna. Az idézett tervezet 10. §-ának igazságügyi változata szerint ugyanis, a kormány azon hatóságok számára, amelyek az imént felsorolt „büntetendő cselekményekre vonatkozólag eljárnak, a háború esetére szóló bűnvádi hatásköri, illetékességi és eljárási szabályokat léptetheti hatályba”. Az említett szabályok szerint történő bűnvádi eljárás esetén azonban a hűtlenség meghatározott esetei (Btk. 144., 445. §§) halálal büntetendők, ha ilyen cselekmény „ezen eljárás hatálybalépése után a hadműveletek által érintett területre vonatkozólag vagy ezen a területen követtetett el”, noha eredetileg a Btk. 144. §-ba foglalt cselekmények büntetése életfogytig tartó fognáz volt, a 455. §-ba foglalt kémkedésé pedig csupán 5 évig terjedhető államfogház lehetett. Vagyis az idézett jogszabály tervezet, az osztrák katonai büntetőjog kiterjesztése helyett, a magyar büntetőjog szigorítását helyezte kilátásba háború esetére.

Rátérve ezek után a vizsgált jogszabálytervezet 10. §-ának a Honvédelmi Minisztérium állásfoglalását rögzítő, B/ alternatívájának ismertetésére, az az előértekezleten elhangzott követelésnek megfelelően arra hatalmazza fel a kormányt, hogy az a „m. kir. honvéd hadbíróóságok hatáskörét a fegyveres erőkhöz nem tartozó személyekre is kiterjesztetheti”. Mégpedig bárkire, „aki a jogosulatlan toborzás, az eskü alatt fogadott katonai köteleességek megszegésére való csábítás vagy segélynyújtás, a kémkedés és az ellenséggel való más egyetértés büntetében, vagy egyéb, a fegyveres erőnek, vagy szövetséges csapatainak hátrányát, vagy az ellenségnek előnyét célzó cselekményben vagy a katonai behívási parancs iránti engedetlenségre csábításban vagy valamely ily cselekmények által elkövetett súlyosabb bűncselekményben válik bűnössé”. Úgyszintén kiterjeszti a honvéd hadbíróóságok hatáskörét az idézett B/ változat mindenkire, aki az imént „elsorolt bűncselekmények valamelyikét ellenséges országban a mozgósított csapatok (intézetek) vagy szövetségei hatalmi körén belül követi el, tekintet nélkül arra, hogy az ő felségének uralkodása alatt álló két állam területén vagy azon kívül kerültek-e kézre”. Végül az idézett változat még arra is felhatalmazza a kormányt, hogy az, a felsorolt esetekben, (ezeket a cselekményeket, mint említettük, az osztrák katonai Btk. szabályai alapján kellett volna elbírálni) a közös hadsereg (haditengerészet) bíróságait hatalmazza fel az eljárásra a honvéd hadbíróóságok helyett, „ha ezekkel a háború eseményei következtében az összeköttetés meg van szakítva.”

A Belügyminisztériumban előkészített kivételes törvénytervezet következő, 11. §-a a *sajtószabadság* korlátozására hatalmazta fel a kormányt. Ennek megfelelően a „minisztérium elrendelheti”, hogy az időszakos lapok és más nyomtatványok sajtórendészeti köteles példányait még a szétküldés előtt kell a legközelebbi ügyészségnek, ill. rendőrhatalóságnak kézbesíteni, és a szétküldés az időszakos lapoknál ezt követően három óra, más nyomtatványoknál pedig csak egy hét múlva veheti kezdetét, hacsak az említett hatóságok azt korábban nem engedélyezik. Az ügyészség, ill. a rendőrhatalóság e § értelmében *eltilthatja* a sajtótermékek szétküldését, ha arról győződik meg, hogy a nyomtatvány megjelenésével olyan bűncselekmény valósul meg, amelyre vonatkozólag a főtárgyalás a tervezet előbb említett 9. §-ának megfelelő pontjai alapján az esküdtzékektől a törvényszékek hatáskörébe utalható, ilyenkor azonban köteles a tilalom megszegésének következményeit a nyomdással közölni és őt azokra figyelmeztetni.

Az 1848: XVIII. tc. (sajtótörvény) az „*előző vizsgálat*” (cenzúra) örökre való eltörléséről szóló rendelkezése ilyenformán *sértetlen* maradt ugyan, nem így azonban a mondott jogszabály 30. §-ának az az előírása, amely szerint: „*Melly időpontban a lap vagy füzet szétküldöztetik, annak egy példánya a bejegyzett felelős személy aláírásával a helybeli hatóság elnökénél tétetik le*”. Valamint az sem, hogy „*csupán ennek nem teljesítése miatt a lapok szétküldését megtiltani nem szabad, hanem ki e szabály ellen vét, 200 forintig terjedő pénzbüntetéssel fog büntettetni*”. E megállapítást egyébként az a további rendelkezése is alátámasztja az idézett jogszabálytervezet 11. §-ának, amely szerint „... a sajtórendészeti köteles példány beszolgáltatásának elmulasztása vagy a nyomtatvány szétküldésének megkezdése a *megállapított idő előtt*, amennyiben súlyosabb beszámítás alá nem esik, kihágás, mely két hónapig terjedhető elzárással és 600 koronáig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő”. Abban az esetben azonban, ha valaki az imént említett rendőrhatalósági vagy ügyészi *tilalmat* ismerve, *annak dacára* küldi szét a nyomtatványt, vagy annak szétküldését „*szándékos mulasztásával lehetővé teszi*”, az szabja meg a büntetés mértékét, hogy a tilalom ellenére szétküldött sajtótermék tartalma milyen — a tervezet 11. §-ában kimerítően felsorolt — büntetendő cselekmény tényállását meríti ki. Az idézett 11. § továbbá a sajtótermék tartalma szerint rendeli büntetni a „nyomdászt” akkor is, ha az, a nyomtatvány beszolgáltatását szándékosan elmulasztotta, vagy annak szétküldését a megállapított idő előtt megkezdte, noha *tudta*, hogy a nyomtatvány tartalma az alábbiakban részletesen is felsorolt büntetendő cselekmények tényállását alkotja.

A tilalom dacára történt szétküldésért felelős és azzal egy tekintet alá eső személy ugyanis, a szóban forgó tervezet idézett 11. §-a értelmében, „ha a nyomtatvány tartalma az 1878: V. tc. (Btk). 134., 140., 141., 149., 158., 172., és 173. §-ában meghatározott büntetendő cselekmények tényálladékát foglalja magában, amelyekre vonatkozóan a tervezet 9. §-a alapján a főtárgyalás a kir. törvényszékek hatáskörébe utalható, a Btk. most hivatkozott szakaszai értelmében, mint *terjesztő* büntetendő. Ennek megfelelően, ha a tilalom dacára szétküldött nyomtatvány a Btk. 134. §-ába foglalt *felségsértés* elkövetésére egyenes felhívást tartalmaz öt évtől tíz évig terjedhető fegyház, ill. öt évtől tíz évig terjedhető államfogház lehet a szétküldő, vagy a szétküldést szándékos mulasztásával lehetővé tevő büntetése. A 140. §-ba foglalt *király elleni sértés* esetén pedig, három évig terjedhető államfogház és hivatalvesztés, míg a 141. §-ba foglalt, a *királyi ház valamelyik tagja elleni sértés* esetén két évig terjedhető államfogház, a 149. §-ban említett *hűtlenség* esetén öt évtől tíz évig terjedhető államfogház, a 158. § szerinti *lázadásra* való felbújtás esetén öt évtől tíz évig terjedhető államfogház, sőt tíz évtől tizenöt évig terjedhető államfogház, ill. ugyanilyen időtartamú fegyház lehet az ilyen bűncselekményeket tartalmazó sajtótermék vétkes

szétküldőjének, mint terjesztőnek a büntetése. A Btk. 172. §-ába foglalt *izgatás* esetén két évig terjedhető fogház és ezer forintig terjedhető pénzbüntetés, a 173. §-ba foglaltak esetén pedig öt évig terjedhető államfogház lehet a terjesztő, tehát az ilyen büntetendő tényállást megvalósító sajtó termék a tilalom dacára szétküldőjének vagy a vele azonos megítélés alá eső személynek is a büntetése. Abban az esetben viszont, „ha a nyomtatvány tartalma az 1878: V. tcz. 144. §-ában, 146. § első bekezdésében vagy 147. §-ában meghatározott büntettek (hűtlenség) valamelyikének tényálladékát foglalja magában, öt évtől tíz évig terjedhető fogházzal” sújtható a szétküldésért felelős személy (noha a Btk. ezekben az esetekben nem szól a terjesztés büntetéséről), akinek büntetése más, itt tovább részletezni nem kívánt esetekben 5 évig terjedhető államfogház és nyolcezer koronáig terjedhető pénzbüntetés is lehet. Az idézett tervezet 11. §-a bizonyos vonatkozásban érinti tehát az 1848: XVIII. tc-nek a fokozatos felelősséget szabályozó 13. §-ának azon rendelkezését is, amely szerint: „Sajtóvétségért büntetetik a szerző, ha az nem tudatná, a kiadó, ha az sem tudatná, a nyomda vagy metszde tulajdonosa.” Joggal merülhet fel tehát az a kérdés, hogy a már sok költséggel elkészült nyomdatermékek szétküldésének eltiltása, illetve a tilalom megsértésének a fentiekben vázolt megtorlása nem jelentett-e ténylegesen súlyosabb csapást a burzsoá sajtószabadság egyébként igen tiszteletreméltó elvére, mint amilyent a kéziratok előzetes vizsgálatának a hagyományos értelemben vett és más vonatkozásban joggal kárhozottatott sajtócenzúrának a visszahozatala jelentett volna.

Hasonlóképpen igen fontos szabadságjog, a *levéltitok* megszorítására, s általában a postaforgalom korlátozására adott felhatalmazást a vizsgált törvénytervezet 12. §-a. Ez ugyanis megengedte a nyílt levelezés jellegével bíró és egyéb *le nem zárt* postai küldemények — mégtékintés, és tartalmukról a háború céljaira történő tudomásszerzés végett — az arra jogosított hatóságoknak és közegeknek a postán eszközölhető átengedését. Azonkívül felhatalmazást adott arra is, hogy az ily küldemények, „ha tartalmuk az állam biztonsága és a hadviselés érdekei szempontjából veszélyesnek mutatkozik”, továbbá a postára adott csomagok, „ha tartalmuk olyan tárgy, amelynek szállítását az arra jogosult hatóság a hadviselés érdekei szempontjából akadályozni kívánja”, háromszor 24 óráig visszatartassanak. Kimondja ez a § továbbá azt is, hogy „amennyiben meghatározott helyen a posta forgalma egészen vagy részben felfüggesztetik, az összes már feladott küldemények visszatartatók”, sőt úgy rendelkezik, hogy „a postára adott csomagok tartalmuk megállapítása céljából felbonthatók”. A postára adott *zárt levelek hatósági felbontását azonban nem engedi meg*, hanem ehelyett úgy rendelkezik, hogy amennyiben annak gyanúja merül fel, hogy a postára adott zárt levelek „a postai szállításból kitiltott nyomtatványt, vagy az állam biztonságát vagy a hadviselés érdekeit veszélyeztető nyomtatványt, iratot vagy képes ábrázolatot tartalmaznak, a hadműveletek által érintett területen csak a postán, hatósági közeg jelenlétében kézbesíthetők, és a címzett arra kötelezhető, hogy az elfogadott levelet azonnal felbontsa és tartalmát a jelenlévő hatósági közegnek megmutassa”. Nemigen szorul bizonyításra, hogy ez a rendelkezés a hadműveleti területeken lényegében egyértelmű a levéltitok — egyébként eléggé körülményes — felszámolásával, noha annak *expressis verbis* kimondását megkerüli. Mindazonáltal nem lebecsülendő az a találmányosság és mai szemmel nézve talán kissé naiv igyekezet, amellyel legalább a látszatát törekedtek megőrizni a szóban forgó jogosultságnak. Meg kell azonban jegyezni, hogy — feltehetően a két hírközlési mód különbözősége miatt — a táviratok vonatkozásában már nem tapasztalható ilyen „látszatmentő” törekvés sem, mert a szóban forgó § szerint a táviratok nemcsak visszatartatók, hanem a kijelölt hatóságok rendelkezésére is bocsáthatók „a háború céljaira leendő felhasználás végett.”

A mondottak ellenére sem lebecsülhető védelmet jelentett azonban a levél- és távirdatitok korlátozása folytán előfordulható visszaélésekkel szemben az a rendelkezése az idézett §-nak, amely kimondja, hogy „aki e § alapján valamely postaküldemény, távirat vagy távbeszélgetés tartalmáról tudomást szerez, arra nézve ez a tudomás hivatali titok, s annak közlése vagy közzététele, amennyiben súlyosabb büntetendő cselekményt nem képez, az 1878: V. t. cz. 479. §-ának rendelkezése alá esik”⁶¹ — mivel a hivatkozott törvényhely egy évig terjedhető államfogházzal fenyegette a hivatali titok megsértését.

Az eddig mondottak alapján az állapítható meg tehát, hogy az előértekezleten elhangzott, szinte fogadkozásszerű felszólalásokkal némileg ellentétben mind a távirda, mind pedig a levéltitok eléggé széles körű korlátozását eredményezte a Belügyminisztériumban készült törvénytervezet. Itt indokolt azonban megjegyezni, hogy az előértekezleten történt közlésnek megfelelően, már 1909 márciusában a elkészült kereskedelemügyi miniszter utasítása a háború, ill. mozgósítás estére a posta, távirda és távbeszélő ügykörébe tartozó rendkívüli intézkedések végrehajtásáról, s ez nem tartalmazza a zárt levelek felbontására, ill. megmutatására vonatkozó fenti rendelkezéseket. A postaforgalom korlátozását illetően azonban ez is számos részintézkedést foglal magában, itteni vázlatos ismertetése tehát szintén szükségesnek látszik.

A szóban forgó *utasítás* mindenekelőtt előírja, hogy „a táviratforgalom ellenőrzésére Budapesten, Zágrábban és Eszéken táviratellenőrző bizottságok működnek, amelyek teendőit és hatáskörét külön utasítás állapítja meg”. Továbbá kimondja, hogy „a háború okából elrendelt mozgósítás és háború esetében a postánál a magánforgalom a szükség követelményeirez képest, meghatározott irányokban egészben vagy részben beszüntethető, avagy korlátozható”, az ellenséges állammal fenntartott postaforgalom pedig már az elrendelt mozgósítás esetén „minden további erre vonatkozó rendelet bevárása nélkül azonnal teljesen megszüntetendő”. Kimondja a szóban forgó utasítás továbbá azt is, hogy a „posta- és távirdaigazgatóságok a katonai hatóságok és parancsnokok kívánságára intézkednek, hogy a hadműveletek területén levő, általuk megjelölt posta- és távirdahivatalok a magánforgalmat, az összes postaküldemények visszatartása mellett, meghatározott időre teljesen felfüggeszék, vagy meghatározott mértékben korlátozzák”. Sőt, úgyszintén a hadműveleti területeken levő posta- és távirdahivatalok, „az igazgatósági intézkedés bevárása nélkül is kötelesek a magánforgalmat beszüntetni, illetve korlátozni, ha ezt a katonai hatóság vagy a hivatali székhelyén tartózkodó katonai parancsnokság halaszthatatlan szükség okából kívánja; kötelesek azonban a hivatalok erről előttes igazgatóságukhoz táviratilag, távbeszélőn, vagy ha ez nem lehetséges, írásbelileg haladéktalanul jelentést tenni, s eljárásuk jóváhagyását kérni”.

Ugyancsak az idézett utasítás szerint a postahivatalok csak olyan leveleket és egyéb postaküldeményeket vehetnek fel és kézbesíthetnek, amelyek latin vagy német (nyilván gót) betűkkel vannak címezve, és a folyamatban levő bűnügyekben a *terheltek* szánt vagy tőle eredő leveleket, ill. más postaküldeményeket a katonai bíróságok számára is kötelesek kiszolgáltatni, noha egyébként ilyen kötelezettsége a postának csupán a rendes „kir. bíróságok” irányában állt fenn. További megszorításként azután azt is előírja a szóban forgó utasítás, hogy a postaküldemények három napig való visszatartása bűnügyekben nemcsak az ügyészség megkeresésére, hanem akkor is kötelező, „ha ily megkeresés az arra feljogosított más hatóságtól érkezik”. „Ha azon-

⁶¹ OL. BM. Eln. 1909: 1717. sz. alatti törvénytervezet, amely megtalálható az OL. ME. I. 1909: 1513. sz. XLI. tsz.—nál is. A tábori kir. törvényszékeket és tábori kir. ügyészségeket illetően pedig lásd az OL. IM. Bi. 1909: 22/6. sz. iratot is.

ban e határidő lejártáig a lefoglalás elrendelésére jogosult bíróságtól vagy bírótól a visszatartott küldemény lefoglalása iránt végzés nem érkezik, a posta a küldeményt visszaküldi, illetve kézbesíti.” Mindezeken túl köteles a posta arra is, hogy a rendes bíróságokon, ügyészségeken és rendőrhatóságokon kívül a katonai bíróságok és hatóságok számára is adatokat szolgáltatson az általuk megjelölt *bármely egyén* postaküldeményeiről, hadműveleti területeken pedig — megtekintés végett — a le nem zárt postaküldeményeket a katonai hatóságoknak is át kell a postán engedni. Sőt a hadműveleti területeken működő postahivatalok azt is kötelesek megengedni a katonai hatóságoknak, hogy azok az általuk megjelölt címzetteknek szóló vagy feladóktól eredő postacsomagokat a hivatal főnökének helyiségében és jelenlétében megtekinthessék és felbonthassák, miként, ugyancsak a hadműveleti területeken, az is kötelessége a postának, hogy az ilyen küldeményeket, a legközelebbi rendőrhatóság értesítése mellett, háromszor huszonnégy óráig visszatartsa, ha a katonai hatóságok vagy közegek ezt kívánják. Sajátságos és figyelemre méltó rendelkezése az idézett utasításnak, hogy ugyancsak a hadműveleti területeken, az ott működő posta- és távírdahivatalok „azokat a leveleket és csomagokat, amelyek gyaníthatólag kitiltott nyomtatványokat, vagy az állam biztonságát, vagy a hadviselés érdekeit veszélyeztető iratokat tartalmaznak, csak közigazgatási hatósági közeg jelenlétében kézbesíthetik”. Ilyen gyanú esetén „a címzettet és a hatóságot meghatározott időre a postahivatalba meghívják és a címzett csak abban az esetben kapja kézhez küldeményét, ha hajlandó azt a hatósági közeg jelenlétében *felbontani*”. A Belügyminisztériumban készült törvénytervezet megoldásától eltérően azonban itt egy olyan megszorítás is szerepel, amely szerint: „Ha a címzett ebbe bele nem egyezik, ha kijelenti, hogy a küldeményt nem fogadja el, végre ha meg nem jelenik; a küldeményt feladási helyére kell visszaküldeni”.

A belügyi törvénytervezet megoldásával szemben a kereskedelmi miniszter utasítása tehát háború esetén sem teszi kötelezővé a lezárt levelek felbontását és megmutatását, noha más vonatkozásokban igen messzemenő korlátozásokra ad felhatalmazást. Így, a már mondottakon kívül, további ilyen megszorításokat tartalmaznak azok az előírásai is, melyek szerint kötelesek „a postahivatalok az olyan csomagokról, amelyek a hadműveletek tartamára a szállításból kitiltott tartalommal bírnak a katonai hatóságoknak... értesítést küldeni és a csomagot háromszor huszonnégy óráig visszatartani és a rendelkezéshez képest azt esetleg kiszolgáltatni”. Mindazonáltal a végtelenségig menő önkényeskedésnek a kereskedelemügyi miniszter utasítása általánosságban is némi gátat kívánt szabni elrendelve, hogy amennyiben „akár a rendőri, akár a katonai hatóságok részéről postaküldeményekre vonatkozólag más, a fentieket meghaladó kívánságok merülnének fel, ezeket a hivatalok nem teljesíthetik, de kötelesek ily ügyben azonnal... jelentéssel a posta- és távírda-vezérigazgatóságához fordulni”.

A kereskedelemügyi miniszter utasítása külön rendelkezik a *táviratforgalom* korlátozásáról, kimondván, hogy mozgósítás és háború esetén a magán-táviratforgalom felfüggeszthető, ill. korlátozható, „a táviratok katonai célokra lefoglalhatók, megtekinthetők és azokról adatok szolgáltatathatók”, a postaküldeményekre megállapított, fentebb ismertetett rendkívüli szabályozás keretei között. A táviratellenőrző bizottságok kötelesek megengedni, hogy a visszatartott táviratokat a katonai hatóságok megtekinthessék, sőt ha a katonai hatóságok úgy kívánják, tartoznak azokat katonai célokra kiszolgáltatni. A továbbiakban meghatározott nemzetközi távírdavezetékek megszakításáról rendelkezik, (ideértve az ilyen vasúti távírdavezetékeket is a vasúti forgalom beszüntetése esetén) majd a magán-táviratforgalom igen aprólékos korlátozásával foglalkozik a jelzett utasítás, amely a táviratforgalom további részle-

tes ellenőrzését, ill. az ellenőrzés célját is szabályozza. Ez a cél, az idézett utasítás szerint, annak megakadályozása, hogy „közértelmű vagy titkos szövegű táviratok útján a haderő harcképességére, készültségére, felhasználására, mozdulataira stb. vonatkozó adatok illetékteleneknek jussanak tudomására; továbbá, hogy oly táviratok, amelyek tartalmunknál fogva az állam biztonságát veszélyeztetik, a törvénybe és közrendbe ütköznek, vagy erkölcsi szempontból kifogás alá esnek... ne továbbíttassanak és ne kézbesíttessenek.”

Mint mondtuk, a táviratellenőrzést részletesebben is szabályozza a szóban forgó utasítás. Ennek során úgy rendelkezik, hogy a budapesti, kassai, kolozsvári, nagyváradi, pécsi, pozsonyi, soproni és temesvári posta- és távírdaigazgatósági kerületekben a táviratforgalom ellenőrzését részben maguk a posta- és távbeszélő hivatalok, ill. a vasúti- és magántávírdák végzik, részben pedig a budapesti táviratellenőrző bizottság látja el azt. A zágrábi posta- és távírdaigazgatóság területén azonban a hivatalok nem, hanem „kizárólag a zágrábi vagy eszéki ellenőrző bizottságok végzik” az ellenőrzést. A budapesti, kassai, kolozsvári, nagyváradi, pécsi, pozsonyi, soproni és temesvári igazgatóságok területén egyébként a *belföldre*, azonkívül az Ausztriába és Bosznia-Hercegovinába szülő táviratok ellenőrzését végzik a távírda- és távbeszélő-hivatalok, valamint a vasúti és magántávírdák, az egyéb *külföldre* küldött táviratokat azonban a budapesti táviratellenőrző bizottsághoz kellett ellenőrzésre eljuttatniuk. Az ellenőrzés során mindenekelőtt a feladó személyazonosságát kellett megállapítani, kivéve ha az egyébként is nyilvánvaló volt, és a részben vagy egészben titkos nyelven szerkesztett magántáviratokat vissza kellett utasítani csakúgy, mint az olyan közértelmű nyelven szerkesztett magántáviratokat, amelyek „a kereskedelmi nyelvnek rövidített kifejezéseit vagy kereskedelmi jelzéseket tartalmaznak, vagy amelyben katonai vonatkozású adatok fordulnak elő”. Az utasítás a magántáviratokban alkalmazható nyelveket is pontosan felsorolta, és kimondta, hogy az olyan magántáviratokat, amelyek más nyelven vannak szerkesztve, elfogadni, továbbítani, ill. kézbesíteni tilos. Abban az esetben pedig, amikor a megengedett nyelvek valamelyikén szerkesztették ugyan a magántáviratot, de annak szövegét a feladó hivatal nem érti, a táviratot nem fogadhatja el, hanem „felhívja a feladót, hogy táviratáról a katonai hatóság, főszoigabíró, szolgabíró, járásbírótság vagy kir. közjegyző által hitelesített magyar fordítást mutasson be. E fordítás alapján a feladóhivatal a táviratot elfogadja vagy visszautasítja aszerint, amint az a fennebbi feltételeknek megfelel, vagy sem”. És „habár a belföldön, Ausztriában és Bosznia-Hercegovinában feladott magántáviratokat a feladó hivatalok már megbírálták, az ellenőrző, illetve áttávírató hivatalok mégis gondot fordítsanak a magántáviratok ellenőrzésére”, mondja a szóban forgó utasítás, majd leszögezi, hogy „*az udvari, katonai állami és egyéb belföldi állami és szolgálati táviratok ellenőrzés alá nem eshetnek*”.

Az ellenőrzés lényegét, valóságos értelmét fejezi ki végül az utasítás azon előírása, miszerint azokat a magántáviratokat, „melyek tartalmuknál fogva az állam biztonságát veszélyeztetik, a törvénybe és közrendbe ütköznek, vagy erkölcsi szempontból kifogás alá esnek; továbbá a gyanús, vagyis az olyan táviratokat, melyekről... fel lehet tételezni, hogy állami, ill. katonai érdekeket sérthetnek, továbbá a külföldi államoknak és képviselőiknek titkos vagy közértelmű nyelven szerkesztett összes táviratait *el kell fogadni*” — de természetesen nem a címzettnek való kézbesítés céljából. Ezeket a táviratokat ugyanis a „Budapest 4. sz.” távírdahivatalba kellett továbbítani, csakúgy, mint a külföldre (Ausztria és Bosznia-Hercegovina kivételével) szülő magántáviratokat, ha csak ez utóbbiak a továbbításukhoz szükséges jelzéssel ellátva nincsenek. A „Budapest 4. számú” hivatal pedig a székhelyén működő táviratellenőrző bizottságnak köteles az említett táviratokat átadni, s ugyanígy járt el a külföldről érkezett távira-

tokkal is. A kereskedelemügyi miniszter utasítása végül Horvát-Szlavonországra nézve is a fentieknek megfelelő rendelkezéseket tartalmazott, majd kimondotta, hogy „mozgósítás esetén a magyar szent korona területén 3 táviratellenőrző bizottság fog felállítani, úgymint Budapesten, Zágrábban és Eszéken”, s ezen „táviratellenőrző bizottságok felállítása és az idevágó összes intézkedések megtétele a budapesti, illetve zágrábi posta- és táviratigazgatóságok hatáskörébe tartozik”.^{61/a}

A postaforgalmat sújtó korlátozások kissé részletesebb ismertetése után, visszatérve a Belügyminisztériumban készült törvénytervezet még hátralevő rendelkezéseinek ismertetésére, annak soron következő 13. §-a az ellenséges országgal közös határon „a közúti közlekedési eszközökkel és legelő állatokkal” való forgalom eltiltására, a más országokkal közös határon pedig általában a forgalom korlátozására hatalmazza fel a kormányt. Ugyanez a § a továbbiakban 2 hónapig terjedhető elzárással és 600 koronáig terjedhető pénzbüntetéssel fenyegeti azt is, „aki bizonyos áruk forgalmának közérdekből, különösen pedig biztonsági szempontból való korlátozására vonatkozólag a ministerium által, törvényadta jogánál fogva kiadott rendelkezéseket megszegi”, amennyiben a cselekmény súlyosabb beszámítás alá nem esik. Vagyis az utazási korlátozásokon túlmenően, felhatalmazást ad az áruforgalom korlátozására is, törvényszabta keretek között ugyan, de mégiscsak a burzsoá magánjog alapvető elveinek sérelmével.

E magánjogi vonatkozású megszorítások után a törvénytervezet következő, 14. §-a vizont az *anyagi büntetőjog* háború esetére történő módosítását, szigorítását szabályozza, ennél fogva rendelkezéseinek súlya, valamint terjedelme miatt úgyszintén kissé részletesebb ismertetést és elemzést igényel.

A Belügyminisztériumban készült törvénytervezet 14. §-a — amely a sajtószabadság megszorításával kapcsolatos fentebb már ismertetett büntetőjogi rendelkezéseket természetesen már nem ismétli meg — mindenekelőtt a Btk. 455. §-ába foglalt elkövetési magatartásért, nevezetesen az állam hadierejére és hadivédelmére vonatkozó intézkedések és tárgyak az ellenség róluk való értesítése céljából való kikémleléséért kiszabható öt évig terjedhető államfogházban letöltendő szabadságvesztést és négyezer forintig terjedhető pénzbüntetést emeli fel háború idejére a Btk. 144. §-a által előírt büntetésre. Ez, a Btk. 144. §-a szerint, életfogytig tartó fegyház volt, amennyiben az elkövetők magyar vagy osztrák állampolgárságú személyek. Megjegyzendő azonban, hogy a most vázolt tervezet alapján halálbüntetés is kiszabható lett volna mind a 144., mind pedig a 455. §-ok megsértése esetén. A tervezet 10. §-ának A/ alternatívája szerint ugyanis, mint fentebb láttuk, a hadrakelt sereg körletében felállított tábori kir. törvényszékek és tábori kir. ügyészségek számára a minisztérium „a háború esetére szóló bűnvádi hatásköri, illetékességi és eljárási szabályokat léptetheti hatályba”, és az „említett szabályok szerint lefolytatott bűnvádi eljárás során az 1878: V. t. cz. 144. §-ában és a jelen törvény (tehát a vizsgált tervezet) 14. §-ának 1. pontjában meghatározott hűtlenség büntette, ha ezen eljárás hatálybalépése után a hadműveletek által érintett területre vonatkozólag, vagy ezen a területen követtetett el, halállal büntetendő”.

Az életfogytig szóló, ill. a halálbüntetés ilyenén kiterjesztése után az idézett törvénytervezet 14. §-a további rendelkezéseiben kimondja, hogy aki a Btk. 439—440. §-aiban meghatározott cselekményeket (távirda vagy annak tartozékának szándékos megrongálása, vagy olyan mulasztás, amely miatt a távirda használhatósága „félbeszakíttatik”, illetve ez utóbbi gondatlan elkövetése is) háború idején szándékosan kö-

^{61/a} OL. IM. Bi. 1909: 22/14. szám alatt található 1909: 16 282. sz. kereskedelemügyi miniszter „Utasítás a háború okából elrendelt mozgósítás és háború esetére a m. kir. posta, távirda és távbeszélő ügykörében tartozó rendkívüli intézkedések végrehajtására (Budapest, 1909.)”

veti el, az egyébként kiszabható két évig terjedhető fogház- és ezer forintot elérhető pénzbüntetés, ill. három hónapig terjedhető fogház- és száz forintig terjedhető büntetés helyett egységesen öt évig terjedhető börtön- és négyezer koronáig terjedhető pénzbüntetéssel sújtható. Aki pedig a Btk. 441. §-ában meghatározott cselekményt követi el háború idején, (távir dai hivatalnok szolgálati kötelességszegése, amely a távir da használhatóságának félbeszakadását okozza) annak büntetése az eredeti, maximum hathónapi elzárás és ötszáz forintig terjedhető pénzbüntetés helyett két évig terjedhető fogház és kétezer koronáig terjedhető pénzbüntetés lesz. Ugyancsak a 14. §-ban szabályozták háború idejére, új elkövetési magatartásként, mint a 10. § elemzése során már érintettük, a *katonának katonai büntettré való csábítása*, valamint a *katonai bűncselekményben való segélynyújtás* tényállását is, amit — amennyiben az addig nem volt büntetendő, azaz ha olyan katonai büntettről van szó, amely nem tartozik a Btk. 453. §-ában említett szökésnek vagy a katonai behívási parancs iránt tanúsított engedtlenségnek (1890: XXI. tc. 1. és 3. §) esetei közé, és súlyosabb beszámítás alá nem esik, öt évig terjedhető fogházzal és négyezer koronáig terjedhető pénzbüntetéssel kívántak sújtani. Kiterjesztette továbbá a szóban forgó 14. § a Btk. 481. §-ában megállapított három évig terjedhető börtönbüntetést a hivatali kötelesség megtagadására vagy szándékos elmulasztására is, ha az háború idején a haderóvel szemben vagy pedig a hadivédelemből kifolyólag „törvény alapján teljesítendő hivatali kötelességre vonatkozik”, noha ez a büntetés eddig csak akkor sújtotta az elkövetőket, ha a hivatali kötelesség megtagadása két vagy több közhivatalnok összeheszelésének eredményeként következett be. Végül az 1879: XL. tc. 33. §-ának rendelkezését módosítja a Belügyminisztérium tervezetének idézett §-a, amennyiben az ott említett valamely vár vagy erőd vagy a védelem céljából létesített megerősített tábor fekvéséről, erődítményeiről vagy ezeknek valamely részéről az illetékes hatóság engedélye nélkül készült terv vagy vázlat készítőjének, megszerzőjének, lemásolójának, ill. publikálójának büntetését növeli az eredeti két hónapi elzárás és háromezer forintig terjedhető pénzbüntetés helyett két évig terjedhető fogházra és kétezer koronáig terjedhető pénzbüntetésre, amennyiben a felsorolt cselekmények elkövetése háború idején történik.

Az anyagi büntetőjog itt tervezett módosításai szemléletesen bizonyítják, hogy a magyar uralkodó osztályok az osztrák katonai büntetőjog kiterjesztése nélkül is képesek voltak megteremteni a háború esetén számukra szükséges kivételes büntetőjogi eszközöket. Mindazonáltal megjegyzendő, hogy a magyar Btk. szankciói még a fentiekben vázolt kiterjesztésük, ill. súlyosbításuk esetén is enyhébbek maradtak volna, mint az osztrák katonai Btk. magyar polgári személyekre is kiterjeszteni szándékolt rendelkezései. Ez utóbbiak szerint ugyanis — mint az előző fejezetben láttuk — a jogosulatlan toborzás — amelyet a magyar Btk. 161. §-a két évtől öt évig terjedhető állampolgázzal fenyeget — maximális büntetése háború idején kötéláltali halál. Az esükével fogadott katonai szolgálati kötelesség megszegésére való csábítás vagy segélynyújtás pedig meghatározott esetekben 5 évtől 10 évig terjedhető „súlyos” börtönnel büntetendő, „de ha az ily büntettek elharapódzásának megakadályozása tekintetéből rögtönítél eljárás elrendelése mutatkozik szükségesnek, akkor a rögtönbíráskodásnak előzőleg való kihirdetése után minden bűnös agyonlövés általi halállal büntetendő az osztrák katonai Btk. szerint, míg a Belügyminisztériumban készült tervezet 14. §-a lényegében hasonló esetekre „csupán” öt évig terjedhető börtönt és négyezer forintig terjedhető pénzbüntetést helyez kilátásba, az ott említett kivételektől eltekintve. Sőt eltérés tapasztalható még a kémkedés büntetésénél is, mivel az osztrák katonai Btk. szerint: „Ezen büntett, habár minden eredmény nélkül csupán a kísérletnél maradt is, kötél általi halállal büntetendő és a bűnös ellen, ha tetten éretett vagy még a

háború tartama alatt elfogatott, rögtönbíróságilag kell eljárni, míg a szigorított magyar szabályozás, mint az imént láttuk, erre a büntetetre általában az életfogytig tartó fegyház büntetés kiszabását engedélyezi, és halálbüntetést csupán a hadműveleti területen, vagy arra vonatkozólag történt elkövetés eseteiben tart megengedhetőnek.

Két világháború tapasztalataival magunk mögött természetesen nem állíthatjuk, hogy a háborús büntetőjog viszonylagos enyhétsége feltétlenül pozitívan értékelendő. Így pl. komoly fogyatékosága a Belügyminisztériumban készült tervezetnek, és a lényegében annak alapján később elkészült kivételes hatalomról szóló törvénynek, hogy változatlanul hagyta a Btk. 457. §-ának azt a rendelkezését, amely csupán két évig terjedhető fogházzal és kétezer forintig terjedhető pénzbüntetéssel fenyegette a hadiszállításokra vonatkozó szerződések megszegését.

Az anyagi büntetőjogot érintő fenti módosítások áttekintése után a bűnvádi eljárás tervezett megváltoztatásával kell foglalkoznunk, amit a tervezet 15. §-a végez el, kétféle (alternatív) megoldást is tartalmazva. Az első, ún. A/ alternatívájában (amely a 10. § A/ alternatívájának elfogadása esetére készült — tehát arra az esetre, ha a katonai bíraskodás polgári személyekre való kiterjesztését sikerülne elkerülni) felhatalmazza az igazságügyminisztert, hogy a háború esetére szóló bűnvádi hatásköri, illetékességi és eljárási szabályokat a Bp-től eltérő módon állapítsa meg, továbbá körvonalazza, hogy milyen lényegesebb módosításokat tart ezen a területen szükségesnek. Ennek során kimondja, hogy „a bűncselekménnyel alaposan gyanúsított terhelt ellen az előzetes letartóztatás és vizsgálati fogság elrendelendő akkor is, ha az 1896: XXXIII. t. cikkben (Bp.) megállapított feltételek nem forognak fenn, és az előzetes letartóztatás az 1896: XXXIII. t. cz-ben meghatározott határidőn túl is terjedhet.” Ügyszintén ez a § ad felhatalmazást a büntető perrendtartás olyan megváltoztatására, amely szerint — ha a késedelem veszéllyel járna — a nyomozást teljesítő hatóság elrendelheti a Bp. 171. és 172. §-aiban megjelölt tárgyak lefoglalását, s azok felbontására is jogosult, csakúgy mint a Bp. 567. §-ában említett nyomtatványok lefoglalásának elrendelésére és a lefoglalás foganatosítására.

Kissé részletesebben is kifejtve a fenti felhatalmazások lényegét, megállapítható, hogy a bűnvádi perrendtartás itt tervezett módosítása mindenekelőtt a *személyes szabadság* és a *levéltitok* messzemenő korlátozására adott volna lehetőséget, azonkívül kedvezőtlenül érintette volna a *sajtószabadságot* is. Az előzetes letartóztatás feltételei, vagyis: a Bp. 141. §-ában említett *tettenérés* az esetben, „ha a tettenkapott kiléte azonnal meg nem állapítható”, továbbá a *terhelt szökése* vagy *elrejtőzése* abból a célból, hogy magát a bűnvádi eljárás alól kivonja, és utóbb a hatóságnál önként nem jelentkezett, továbbá a szökésre tett bizonyított *előkészület*, illetve az az eset amikor a *szökéstől* meghatározott okok miatt *alaposan tartani lehet* stb. (Bp. 148—149. §§) ugyanis *most már figyelmen kívül hagyhatók lettek volna* mind az előzetes letartóztatás, mind pedig a vizsgálati fogság elrendelésénél. Ez pedig szinte beláthatatlan következményekkel járhatott volna a személyes szabadság felszámolásának útján még akkor is, ha csupán a „bűncselekménnyel alaposan gyanúsított terhelt ellen” lehet az előzetes letartóztatást, az említett feltételek híján elrendelni. Az itt felidézett veszélyt csak fokozta a tervezet 15. § A/ alternatívájának azon rendelkezése, amely azokat a garanciális rendelkezéseket helyezte hatályon kívül (Bp. 147. §), amelyek szerint az *előzetes letartóztatás* rendszerint *csak a nyomozás befejezéséig* és legfeljebb tizenöt napig tarthat, és annak egy ízben történő, újabb tizenöt nappal való meghosszabbítására a vádtanács az ügyészség indokolt előterjesztésére jogosult. Mindazonáltal a személyes szabadság *teljes* felfüggesztését úgy, mint azt az osztrák Orientierungsbehelf-ben tervezték, a most idézett rendelkezések sem tették expressis verbis lehetővé.

A Btk. 171. és 172. §-aiban megjelölt tárgyak, azaz levelek, táviratok és egyéb

küldemények lefoglalásának, sőt felbontásának a nyomozó hatóság számára történő engedélyezése pedig joggal tekinthető a *levéltitok* jelentős megszorításának, hiszen a Bp. 178. §-a értelmében csak a vizsgálóbíró vagy a járásbíró és csak — halaszthatatlan szükség esetén — az ügyészség jogosult a lefoglalásra, a felbontásra pedig csupán a vizsgálóbíró vagy az eljáró bíróság jogosított a Bp. 186. §-a értelmében. A 15. § A/ alternatívája ebben a szövegezésben tehát nincs összhangban sem a kereskedelmi miniszter fentebb idézett utasításával, sem pedig a Belügyminisztériumban készült, most elemzett törvénytervezet 12. §-ának rendelkezéseivel, mivel azok a zárt levelek felbontását e hatóságoknak nem engedélyezték, noha az sem hagyható figyelmen kívül, hogy ez utóbb említett rendelkezések — a Bp. 171—172. §-aitól eltérően — nem a már folyamatban levő bűnvádi eljárás esetére vonatkoztak.

Mint fentebb említettük, a büntető perrendtartás itt tervezett módosítása a sajtószabadságot sem kímélte. Ez a módosítás — mint láttuk — a nyomtatványok lefoglalására a nyomozó hatóságot is feljogosította. A Bp. 567. §-a értelmében ugyanis rendszerint csak az illetékes vizsgálóbíró, vagy sajtóbíró jogosult — és az is csak a vádló indítványa alapján — arra, hogy valamely nyomtatványt, „büntettet vagy vétiséget megállapító tartalma miatt”, lefoglaljon. Más vizsgálóbíró vagy a járásbíró pedig csak akkor bír ilyen jogosultsággal, ha „a késelem veszéllyel járna”.

Itt jegyezzük meg végül, hogy a Bp. módosítását a szóban forgó tervezet idézett 15. §-ának A/ alternatívája szinte korlátlan mértékben megengedte, mivel csupán azt tiltotta meg, hogy annak 32. §-án változtatás történjen, azaz országyűlés és a delegációk tagjainak mentelmi jogát a Bp. itt tervezett módosítása sem érinthette.

A bűnvádi perrendtartás módosítását célzó, imént vázolt javaslatok jól szemléltetik, hogy a magyar hatóságok, miközben felléptek az osztrák Orientierungsbehelf rendelkezéseivel szemben, maguk is szükségesnek ítélték az egyes szabadságjogok, köztük a személyes szabadság, a levéltitok és a sajtószabadság igen messzemenő megszorítását. Ezek a megszorítások azonban a tervezet 10. §-ának A/ változatában szereplő ún. tábori kir. törvényszékek és ügyészségek felállítása esetére vonatkoztak. A „rendes” katonai bíróságok hatáskörének polgári személyekre történő kiterjesztése esetére készült ezzel szemben a tervezet 15. §-ának B/ alternatívája, amely „csupán” a sajtóügyekben követendő eljárás módosítására hatalmazza fel az igazságügyminisztert, jogot adván neki arra, hogy „a sajtóügyekben követendő, háború esetére szóló bűnvádi, hatásköri, illetékességi és eljárási szabályokat az 1896: XXXIII. t. cz. XXX. fejezetében foglalt rendelkezésektől eltérőleg megalkothassa és azokban azt is megállapíthassa, hogy 1896: XXXIII. t. cz. 567. §-ában érintett nyomtatványok lefoglalásának elrendelésére és foganatosítására a nyomozó hatóság is jogosult”.

A most idézett változat — egyebek között — feltehetően a sajtóügyekben illetékes esküdtbíráskodás megszorítását célozhatta elsősorban. A büntető perrendtartás további részletes módosítását pedig bizonyára azért tartották feleslegesnek a tervezet készítői a B/ változat esetére, mert a katonai bíráskodás kiterjesztésével a katonai bűnvádi eljárás megfelelő kiterjesztése is együtt járt volna, s így a kivételes bűnvádi eljárást túlnyomórészt ennek alkalmazása jelentette volna polgári személyek ügyeiben.

A Belügyminisztériumban készült törvénytervezet érdemi része ezzel lezárult, hiszen annak utolsó, 16. §-a már csak a törvény hatálybalépésére és végrehajtására vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. Ez a § kimondja, hogy a szóban forgó jogszabály kihirdetése napján lép életbe, s annak végrehajtásával a kormányt, a 14. és 15. §-ok vonatkozásában az igazságügyminisztert, Horvát—Szlavonországban pedig a bánt bírta meg.^{61/b} Itt indokolt azonban megjegyezni, hogy a fenti tervezettel

^{61/b} Lásd a 61-es jegyzetnél említett törvénytervezetet, az osztrák katonai Btk. idézett rendelkezéseire nézve pedig az 51. jegyzetet.

párhuzamosan, az előértekezleten tett javaslatnak, ill. a két állam kölcsönös kereskedelmi és forgalmi viszonyairól, valamint szerződéses vámtarifájáról szóló jogszabálynak (1908: XII. tc.) megfelelően, a közös Külügyminisztériumban a magyar és az osztrák kormányok, valamint a közös Kül- és Hadügyminisztérium megbízottainak részvételével folytatott tárgyalások eredményeként elkészült a hadiszükségleti cikkek kiviteli tilalmát szabályozó rendelettervezet is. Mindazonáltal az áruforgalom korlátozására vonatkozó rendelkezéseknek a tervezett kivételes törvénybe való felvételét a kereskedelemügyi miniszter mellőzhetőnek tartotta, „miután az összes igényeket kielégítő, időhöz nem kötött jogforrás erre nézve az *autonóm vámtarifáról* szóló 1907 évi LIII. törvénycikk VII. cikkében adva van”^{61/c}. Ami azért érdemel figyelmet, mert a szóban forgó korlátozások jogalapját ő sem a Monarchia két állama említett viszonyait szabályozó, s az adott esetben ténylegesen alkalmazott, de csak 10 évre szóló 1908: XII. t. cz.-ben jelölte meg, hanem Polnerhez hasonlóan a csak magyar vonatkozású 1907. évi jogszabályban.

Mindent összevetve, és csupán röviden összegezve a Belügyminisztériumban készült törvénytervezet lényegét, megállapítható tehát, hogy annak rendelkezései messzemenő korlátozásokra hatalmazták fel a kormányt háború esetére, s lehetőséget adtak egyebek közt a személyes és a sajtószabadság, az egyesületi és a gyűlekezési jog, valamint a levéltitok megszorítására, csakúgy mint a törvényhatóságok önkormányzatának megnyírálására, sőt a bírósági hatásköri és illetékességi szabályok megváltoztatására, s ebben a vonatkozásban a katonai szervek jogkiterjesztésére is. Készítői azonban ennek ellenére is igyekeztek a közös Hadügyminisztérium részéről támasztott követelések legtöbbjét enyhíteni, s a polgári szabadságjogoknak legalább a látszatát megőrizni, valamint a kiegyezéssel létrejött közjogi viszonyokat, lehetőleg érintetlenül, fenntartani. Ugyanakkor erőfeszítéseket tettek a polgári parlamentarizmus védelmére is, amikor a kormánybiztosi intézményből (a végrehajtó hatalomból) kifejezetten kizárták a katonai szerveket, továbbá országgyűlési bejelentéshez kötötték a kivételes hatalom életbeléptetését. Sőt mint láttuk, az Igazságügyminisztériumnak az 1. §-hoz csatolt különjavaslata a törvényhozástól minden alkalommal előzetesen nyert külön engedélyhez kívánta kötni annak bevezetését, azonkívül a parlamentarizmus megőrzését tűzte célul Polnernek a kivételes hatalom meghatározott időhöz való kötését célzó indítványa is. Az Igazságügyminisztérium illusztris képviselője azonban mindenekelőtt a törvényhozástól nyert előzetes engedélynek a minden alkalommal külön történő elnyerését tartotta a parlamentarizmus legfőbb garanciájának, amit igen szemléletesen érzékeltet egy, az igazságügyminiszter számára készített fejtegetése, amely — egyebek közt — a következőket tartalmazza:

„Annak az álláspontnak fenntartása, hogy a kormány a most szabályozandó kivételes hatalommal *minden egyes esetben* csak akkor élhessen, ha erre az országgyűléstől felhatalmazást nyert, legfőképpen alkotmányjogi szempontból fontos. A parlament kormányrendszer egyik elsőrendű alkotmányos garanciáját képezné és a parlamentarizmus kiküzdéséhez és fenntartásához egyik legerősebb alkotmányos fegyver volna, ha a fentjelzett álláspont fenntartatnék. Hogy a kivételes hatalom igénybevételehez az országgyűlés külön felhatalmazása legyen szükséges, az alkotmányos szempontból fontosságban teljesen az országgyűlés újonc megajánlási és adó megszavazási jogához sorakozik.”

Polner azonban kénytelen volt számolni azzal is, hogy idézett álláspontját a kivételes hatalom hatékonyságának védelme címén támadhatják. Ezt a vádat törekedett

^{61/c} OL. IM. Bi. 1909: 22/39. számmal, a közös külügyminiszter 1909: 93 750/9a. számú átiratához mellékelte német nyelvű jegyzőkönyv, és az OL. BM. Eln. 1909: 1717. sz. iratoknál található 2592/1909. eln. sz. kereskedelemügyi miniszteri átirat.

megelőzni, midőn azzal érvelt, hogy az országgyűlés többségének bizalmát élvező kormánynak nincs mitől félnie akkor sem, ha minden egyes alkalommal külön, előre kell kérnie az országgyűlés hozzájárulását a kivételes hatalom bevezetéséhez. „Ha a kormány parlamenti többségen alapul — hangoztatta ugyanis Polner —, nem lehet attól a veszélytől félni, hogy komoly időben a szükséges felhatalmazást sürgősen meg ne kapja... Parlamenti többséggel bíró kormánynak még attól sem kell félnie, hogy a... szükségből felhatalmazás nélkül tett intézkedésekért is ne nyerve meg az utólagos felmentést. Csak akkor, ha azt akarjuk lehetővé tenni, hogy a nemzetet képviselő parlamenti többség akarata ellenére lehessen kormányozni, mutatkozik mellőzendőnek az az álláspont, hogy a szabályozandó kivételes hatalom igénybeviteléhez mindig külön felhatalmazás legyen szükséges, mert ily külön felhatalmazás szükségességének kimondása *azt a kényszerűséget idézi elő, hogy állardán oly kormány legyen, mely a parlament többségére számíthat.*”

Polner szavaiban lehetetlen nem észrevenni, hogy nem csupán elvi indítékú aggályok készítették ezeket a megállapításokra, hanem a parlament által bojkottált „darabont” kormány idején szervezett — akkor még egészen közeli —, rossz tapasztalatok megismétlődését igyekezett kizárni, megelőzni, azaz a szükségből akart erényt kovácsolni. Ez a kabinet ugyanis — köztudottan — nemhogy parlamenti többséggel, de szinte semmiféle parlamenti bázissal nem rendelkezett, s ennek ellenére — törvényi felhatalmazás nélkül is, mint láttuk — egyfajta kivételes állapotot léptetett életbe. Márpedig hasonló veszélyek megismétlődését a jövőre nézve sem lehetett kizártnak tekinteni, hiszen a kormány kinevezése az 1867: VIII. tc. 1. §-a értelmében a király jogkörébe tartozott, így a kivételes állapot törvényesítése esetén, a törvényadta rendkívüli hatalom birtokában, egy antiparlamentáris kormány is a törvényesség látszatával álcázhatta volna valójában önkényes intézkedéseit.

Ez a felismerés egyébként különös élességgel tükröződik Polnernek az alábbiakban ismertetendő azon állásfoglalásában is, amely szó szerint idézve, a következőket tartalmazza:

„A most tervezett szabályozással tulajdonképpen az ostromállapot intézményét hozzuk be. Ha az államhatalom egyik tényezőjének (ti. a kormánynak T. Á.) ilyen nagy jogkört és hatalmat adunk, a másik tényező számára is fenn kell tartanunk azt a jogkört, amely nélkül az államhatalmi tényezők közötti egyensúly annak javára billenik le, amely különben is több hatalommal bír. Ha egy időhöz nem kötött felhatalmazással az országgyűlés kezéből a parlamenti kormányrendszernek egyik erős fegyverét kiadjuk, ezt többé visszaszerezni nem lesz lehetséges. Azt pedig alig lehet mondani, hogy Magyarországon a parlamenti kormányrendszer annyira szilárd, hogy alkotmányos fegyverekre és védelemre ne szorulna.”⁶²

Hasonlóképpen figyelmet érdemlőek azonban Polnernek azok az indítványai is, amelyeket a másik fő vitatott kérdésben, nevezetesen a katonai bíraskodás magyar honos polgári személyekre való kiterjesztésének ügyében tett, úgyszintén az igazságügy-miniszter számára készített, a fentiekben idézett jelentésében. Erről a jogkiterjesztésről — mint láttuk — a törvénytervezet külön alternatív megoldásokat tartalmazott az igazságügy-miniszter, ill. a honvédelmi miniszter egymástól eltérő elvi álláspontjának megfelelően. Polner, áthidaló megoldást keresve az eltérő álláspontok között — mivel úgy látszik, maga sem tartotta kivihetőnek az igazságügy-miniszter által javasolt vegyes bíróságok, az ún. tábori kir. törvényszékek felállítását —, inkább egy olyan megoldást javasolt, amelyhez hasznolt — fenntartásokkal ugyan —, de már az előértekezleten is elképzelhetőnek tartott. Nevezetesen azt, hogy a „*hadrakelt sereg működési*

⁶² OL. IM. Bi. 1909: 22/6. sz.

körében az állam hadi ereje ellen elkövetett büntetendő cselekmények tekintetében átmenne ugyan a bírászkodás a honvédbíróságokra, és külön felhatalmazás alapján, szükség esetén a közös hadsereg bíróságaira is, de ezek a bíróságok a *magyar büntető törvénykönyv* szerint ítéleznének, amely büntető törvénykönyv idevonatkozó rendelkezései a 10. § A/ alternatívájának megfelelően ebben az esetben is szigoríthatnának.” „Polner szerint ugyanis már az a körülmény is sérelmes a magyar állam igazságügyi felségjogára, hogy a katonák felett a magyar állam területén a nem katonai szolgálatra vonatkozó, hanem polgári viszonyoknak tekintendő közönséges bűncselekmények miatt sem a magyar büntető törvénykönyv alapján történik az ítélezés, „hanem az osztrák büntető törvénnyel lényegileg azonos, ún. katonai büntető törvénykönyv szerint, mely Magyarországon a törvényhozás útján elfogadva nincs”, noha ez a gyakorlat az 1867: XII. tc. 14. §-ának rendelkezéseivel sincs összhangban. S valóban, az említett törvényhely szerint: „A magyar hadsereg egyes tagjainak mindazon magyarországi polgári viszonyai, jogai és kötelezettségei fölött, melyek *nem* a katonai szolgálatra vonatkoznak, a magyar törvényhozás és illetőleg a magyar kormányzat fognak intézkedni.” Ezt a sérelmet csak tetéznénk — hangoztatta Polner —, ha kimondanánk, hogy, „az idegen büntető törvénykönyv rendelkezései még polgári egyénekre is alkalmazandók.” És bár Polner szerint is „némi bonyodalmak mindenesetre származhatnának abból, hogy a katonai bíróságok az eddig általuk talán nemigen ismert magyar büntető törvénykönyv egyes rendelkezéseit tartoznak alkalmazni, vagy hogy ugyan egy ügyben terhelt katonai személyekkel szemben az egyik, polgári személyekkel szemben a másik büntető törvénykönyvet fog kelleni alkalmazni”, de véleménye szerint: „az a körülmény, hogy katonákkal szemben más büntető törvény szerint szigorúbb ítéletet kell esetleg hozni, nem elég fontos ok arra, hogy a magyar állam igazságügyi felségjogának további csorbítását megengedjük.” Polner végül kifejezésre juttatta azt a reményét is, miszerint az ő közvetítő javaslata „esetleg kiindulópontja lehetne a katonai büntetőbíráskodás olyan értelmű szabályozásának, hogy a magyar állam területén a *katonák által* elkövetett közönséges büntetendő cselekmények tekintetében is a *magyar büntető törvénykönyvet kell alkalmazni.*”

Jól tükrözi a korabeli viszonyokat, hogy arra, a ma embere számára kézenfekvő megoldásra, miszerint magyar katonák felett a magyar állam területén elkövetett katonai bűncselekmények vonatkozásában is magyar anyagi katonai büntető törvénykönyv alapján történjen az ítélezés, még Polner sem gondolt, s talán nem érdektelen itt megjegyezni, hogy csak az 1930: II. tc. alkotta meg a magyar katonai Btk-t. Sőt, a neves jogtudósna azzal kellett számolnia, hogy ez a közvetítő javaslat sem lesz elfogadható. Ezért arra az esetre, ha „a minisztertanács a honvédelemügyi miniszter úr elvi álláspontján a 10. § B/ alternatívája mellett döntene,” vagyis hozzájárulna nemcsak a katonai bírászkodás, hanem az osztrák katonai Btk. polgári személyekre való kiterjesztéséhez is, véleménye szerint az említett B/ változatot oly garanciális rendelkezéssel kellene kiegészíteni, amelyek a magyar állam szuverenitását védelmézik. Nevezetesen, az „kiegészítést igényelne oly rendelkezéssel, mely 1/ a kegyelmezési jog átruházására vonatkozik és 2/, a mely kimondaná, hogy 1. a katonai bíróságok ezekben az ügyekben Ő Felsége a király nevében ítéleznének, és módosítást tenne szükségessé oly irányban, hogy a katonai bíróságok területi hatásköre csak a hadrakelt sereg működési körére szorítkozik, és 2, hogy az odautalt büntetendő cselekményeknek a katonai büntető törvénykönyv terminológiájának megfelelő felsorolása helyett általános meghatározás használtassék.”

Polner a továbbiakban kifejtette, hogy a kegyelmezési ügyek vonatkozásában azért lenne szükség a javasolt kiegészítésre a katonai bírászkodásnak a vizsgált törvénytervezet 10. § B/ alternatívája szerinti kiterjesztése esetén, mert a katonai büntető per-

rendtartás 385. §-ában az uralkodó a hadseregparancsnokot feljogosította a hadbíró-
ságok büntetéseinek enyhítésére, sőt elengedésére is. Mivel pedig háború esetén a hon-
védbíróságok is a közös hadsereg parancsnoka alatt állanak, illetékességüknek polgári
személyekre való kiterjesztése lehetőséget adna a közös hadsereg parancsnokának
arra, hogy a kegyelmezési jogot magyar polgári személyek ügyében is gyakorolja.
Ez azonban — mutat rá helyesen Polner — „ellenkezik egyes sarkalatos törvényeink-
kel, ti. az 1848: III. törvénycikkkel, melynek 7. §-a értelmében a kegyelmezési jogának
gyakorlata egyenesen Ő Felségét illeti.” És ha ennek ellenére mégis az az álláspont
érvényesül, hogy a kegyelmezés jogát polgári egyének ügyeiben a hadseregparancsnok
gyakorolja, akkor e jogkiterjesztéssel egyidejűleg törvényben kell intézkedni aziránt
is, „hogy a katonai bíróság hatáskörébe utalt ügyekben Ő Felsége a kegyelmezés jogát
alkotmányos úton a hadseregparancsnokra átruházhassa, és hogy a magyar király
jogköréből folyó ez a kegyelmezési jog a magyar király nevében gyakoroltassék.” (Talán
szükségtelen is itt emlékeztetni arra, hogy a magyar király akkor egyben Ausztria
császára volt.) Külön intézkedni aziránt pedig azért volna szükség — folytatta fejte-
getéseit Polner —, mert az, hogy kit illet meg a kegyelmezés joga nem eljárási kérdés,
és mert az által, hogy a bíraskodást katonai bíróságokra ruházzuk át, amelyek a kato-
nai bünvádi perrendtartás szerint fognak eljárni, a kegyelmezési jog átruházását elin-
tézettnek nem tekinthetjük”. Annak törvénybe iktatása pedig, hogy a katonai bíróság-
ok a rájuk átruházott hatáskörében a király nevében ítéelkeznek, azért szükséges
Polner véleménye szerint, mert „ezekben az ügyekben különösen kívánatos, hogy ki-
domboríttassék, hogy a katonai bíróságok a magyar államban, a magyar állam igaz-
ságügyi felségjogából kifolyólag és csak a polgári bíróságok helyett járnak el”. S még
mindig a 10. § B/ alternatívájának az a további módosítása pedig, amely szerint „a ka-
tonai bíróságok területi hatásköre csak a hadrakelt sereg működési körére szorítkozik”
azért indokolt, mert „*semmi...különös ok nem forog fenn* arra nézve, hogy az állam
más területén ezek a cselekmények szintén a katonai bíróságok hatáskörébe utaltas-
sanak”. Azonkívül „a jelenlegi katonai bünvádi perrendtartás 383. §-a szerint is ez a
bíraskodás csak a hadsereg működési körében (im Bereiche der Arme) elkövetett bün-
tetekre nézve áll fenn” — szögezi le Polner, az igazságügyminiszterhez intézett jelen-
tésében.

Végezetül, ugyancsak Polner jogászi precizitással párosult patriotizmusát tükrözi
az elemzett törvénytervezet 10. § B/ alternatíváját érintő utolsó módosító indítványa
is. Ebben — mint arra már utaltunk — javasolja a szóban forgó 10. § B/ alternatívája
oly irányú megváltoztatását, amely szerint „a helyett, hogy ott a szóban forgó bünte-
tendő cselekmények taxativ felsoroltassanak a katonai büntető törvénykönyv termino-
lógijának megfelelőleg, általában mondassék ki, hogy a katonai bíróság hatásköré-
be utalhatók azok a büntettek, melyek az állam hadi védelmének megghiúsítására vagy
az állam fegyveres ereje ellen irányulnak”, és csak az ennek az általános felhatalmazás-
nak az alapján kiadott miniszteri rendelet eszközölné „a 10. § B/ alternatívájának
megfelelőleg” a taxatív felsorolást. Az Igazságügyminisztérium kiemelkedő képviselője
szerint ugyanis ily módon elkerülhető lenne az, „hogy törvénybe a katonai büntető
törvénykönyv meghatározásait elfogadjuk, és nyitva tartanánk a lehetőségét annak,
hogy ezen törvény alapján esetleg egy későbbi időben azok a büntetendő cselekmények,
melyekre a katonai bíróság hatásköre kiterjesztetik, a magyar büntető törvény szerint
állapíttassanak meg.”⁶³ Jellemző Polner jóhiszeműségére, hogy fel sem merült benne
az a gyanú, miszerint egy pusztán általánosságokban körvonalazott jogkiterjesztés
visszaélésekre adhatna alkalmat, és lehetővé tehetné az osztrák katonai Btk. magyar

⁶³ Uo.

polgári egyének ügyében történő, még annál is szélesebb körű kiterjesztését, mint amilyen a szóban forgó bűncselekmények taxatív törvényi felsorolása esetén lehetséges.

Polner fáradozásai azonban, csakúgy mint az előértekezlet erőfeszítései — legalább is egyelőre — csekély eredménnyel jártak. A Minisztertanács ugyanis nem a Belügyminisztériumban készült, s a fentiekben ismertetett, ill. elemzett törvénytervezetet fogadta el — noha annak szövegét az egyes illetékes miniszterek is jóváhagyták — hanem egy másikat. Ezt azonban már nem a Belügyminisztériumban, hanem a Miniszterelnökségen állították össze oly módon, hogy egy 1888-ban készült, hasonló témájú törvénytervezetet vettek mintául, és „annak az igazságügyre vonatkozó §-ai kicseréltek a jelenlegi előkészítő tárgyalásokon kidolgozott javaslat egyes §-ainak némely részleteivel.”⁶⁴ Ez utóbbi törvénytervezetet egyébként a Minisztertanács 1909. március 22-i ülése fogadta el, és a miniszterelnök már a következő napon az uralkodó elé terjesztette előzetes jóváhagyás végett. A koalíciós kormány e törvényjavaslatának tartalmát — úgy véljük — szintén indokolt áttekinteni, hiszen abban már nemcsak a szakértők és az egyes miniszterek, hanem magának a koalíciós kormánynak, mint testületnek az állásfoglalása tükröződik, még akkor is, ha a kezdeményezés — mint fentebb láttuk — a közös Hadügyminisztériumból származott.

A koalíciós kormány kivételes állapotról szóló törvénytervezete mindössze 12 §-ból áll, és már az első § az alábbi általános felhatalmazást tartalmazza: „A minisztérium felhatalmaztatik, hogy háború esetén a fegyveres erőnek vagy a fegyveres erő egy részének mozgósítását elrendelő legfelsőbb rendelet kibocsátása után a minisztérium valamennyi tagjának felelősség mellett mindazon intézkedéseket megtehesse, amelyek az ország biztonsága, valamint a személy- és vagyónbiztonság érdekében, a fegyveres erő sikeres működésének biztosítására és a közrend és csend fenntartására szükségesek, nevezetesen, hogy az egész országban, vagy az ország azon területén, melyre nézve ezt mellőzhetetlennek tartja, a következő szakaszokban megállapított kivételes intézkedéseket léptethesse hatályba.”

Ebben a szövegezésben, mint látható, nem esik szó sem az előértekezleten készült tervezetben szereplő, sem az Igazságügyminisztérium, ill. Polner által külön szorgalmazott garanciális rendelkezésekről, bár — mint látni fogjuk — azokat a későbbi §-okba foglalt egyes rendelkezések részben pótolják, hanem azok helyébe egy szinte korlátlan felhatalmazást biztosító szabályozás került, melynek alapján már a részleges mozgósítás esetén is életbe léptethető lett (volna) a kivételes hatalom. És noha igaz ugyan, hogy a kormány csak „valamennyi tagjának felelőssége mellett” teheti meg a tervezetben körvonalazott kivételes intézkedéseket, különösebb garanciának azonban ez sem igen tekinthető, hiszen a miniszteri felelősséget illetően már az 1848: III. tc. részletesen rendelkezett, mihez képest a tervezetben foglaltak legfeljebb annyiban jelentettek változást, hogy ténylegesen a kormány *kollektív* felelősségét helyezték ki-látásba.

Nem kevésbé sommás szövegezésű egyébként a tervezet 2. §-a sem, amely arra adott felhatalmazást ugyancsak a kormánynak, hogy az „az 1. §-ban kijelölt célok elérése végett a fegyver, lőszer és más robbantószerkezetek tartását, a személy- és sajtószabadságot, a levél és távirati titok sérthetetlenségét, a posta, távirat és távbeszélő szolgálatot, a gyülekezési jogot, végre az egyletek, kereskedelmi társaságok és egyéb társulások működését és a szabad forgalmat korlátozó rendszabályokat alkothasson, és vonatkozó intézkedési végrehajtása, valamint a közigazgatásnak vezetése végett egy vagy több törvényhatóságra kiterjedő hatáskörrel kormánybiztosokat rendelhessen ki”.

A szabadságjogok ilyen egyértelmű és szinte teljes felszámolása aligha igényel

⁶⁴ OL. IM. Bi. 1909: 22/7. sz. alatti féljegyzés.

kommentárt, különösen ha azt az előértekezleten elhangzott állásfoglalásokkal, illetve az ott elfogadott törvénytervezet még „mentsük ami menthető” szellemben fogant rendelkezéseivel vetjük össze.

A kormánybiztosok jogkörét egyébként úgyszintén az idézett 2. § szabályozza, és az előértekezleten elfogadott tervezethez hasonlóan leszögezi, hogy azok, kivételes hatáskörükbe utalt teendőikre nézve, működésük területén közvetlenül rendelkeznek az összes önkormányzatok, továbbá a csendőrség és a fővárosi államrendőrség, valamint a határőrség alkalmazottaival és közegeivel, és azokhoz közvetlenül intézhetnek rendeleteket, amelyek azok részéről haladék nélkül és feltétlenül végrehajthatók, és amelyek miatt az említettek fölöttes hatásaik részéről felelősségre nem vonhatók. Azonkívül arra is joguk van a kormánybiztosoknak, hogy a késlekedő vagy nem engedelmeskedő alkalmazottakat és közegeket hivataluktól vagy állásuktól fegyelmi eljárás nélkül felfüggeszték és másokkal helyettesítsék. Intézkedéseik ellen azonban a kormány idézett törvényjavaslata szerint is — tizenöt nap alatt és csak birtokon kívül — fellebbezésnek van helye az illetékes miniszterhez. Nem hiányzik a március 22-én elfogadott törvénytervezet 2. §-ából az a korábbi tervezetből ismert felhatalmazás sem, melynek alapján a kormánybiztos a csendőrség, államrendőrség és határrendőrség alkalmazottait és közegeit a belügyminiszter engedélyével, oly területeken is igénybe veheti, amely rendes hatáskörükhöz kívül esik. Az a megszorítás azonban már nem kapott benne helyet, amely szerint a kormánybiztos teendőkkel elsősorban a főispánok, de mindenképpen csak *polgári személyek* bízhatók meg. Végül ugyancsak a 2. § szerint — az előértekezleten elfogadott tervezet rendelkezéseivel is összhangban — a belügyminiszter megsemmisítheti az önkormányzatok minden olyan határozatát, amely a hadviselés érdekeinek sérelmével jár, vagy a közbéke és közbiztonság fenntartását veszélyezteti, és a szükséges intézkedéseket saját hatáskörében megteheti. Valamint ugyanez a § rendeli el azt is, hogy a törvényhatóságoknak az 1886: XXI. és az 1872: XXXVI. törvénycikkekbe foglalt felirati joga, „a mozgósítással és a mozgósítottsági viszonytal összefüggésben álló kormányrendeletekkel szemben”, nem alkalmazható.

Mindazonáltal az eddig idézett első és második §-okkal szemben, a koalíciós kormány tervezetének 3. k-a arról tanúskodik, hogy ez a kabinet mégsem hajolt meg teljesen Bécs követelése előtt, amikor a kivételes hatalom szabályozásáról szóló javaslatát elkészítette, ill. elfogadta. A 3. § ugyanis megismétli az igazságügyminiszter által kezdeményezett és a belügyminisztériumi tervezet 10. §-ának A/ alternatívájában szereplő tábori vegyes bíróságok és ügyészségek felállításáról szóló rendelkezést, és pontosan megszabja e bíróságok hatáskörét is. Mégpedig anélkül, hogy a katonai bíróságok jogkiterjesztését vagy az osztrák katonai Btk. magyar állampolgárságú polgári személyekre történő alkalmazását megengedné. A kormány tehát, bizonyára Günther Antal, az akkori igazságügyminiszter fellépésére, még Polner közvetítő javaslata szerint sem volt hajlandó hozzájárulni a katonai bíróságok illetékességének polgári személyekre való kiterjesztéséhez, ami, mint látni fogjuk, végül is a tervezet elutasítását okozta Bécs részéről. A tervezet többi §-ait vizsgálva azonban már nemigen találkozzunk hasonló kiállással, mert a 4. § pl., miközben a nyomtatványok útján elkövetett büntetendő cselekmények elbírálását az esküdtszékek hatásköréből a törvényszékekhez utalja — egyébként a Belügyminisztériumban készült tervezethez hasonlóan —, arra is felhatalmazza a kormányt, hogy „oly helyeken ahol a hadjárat által az esküdtbíróságok zavartalan vagy részrehajlatlan működése veszélyeztetve van, az esküdtbíróságok működését egészen is felfüggesztheti, és az esküdtbíróságokhoz tartozó ügyekben a főtárgyalást a kir. törvényszékek hatáskörébe utalhatja”. Az 5. § a büntető törvénykönyvet módosítva az egyes bűncselek-

mények súlyosabb megítéléséről intézkedik háború esetére, és szó szerint átveszi a Belügyminisztériumban készült tervezet 14. §-ának rendelkezéseit, anélkül azonban, hogy utalna az ottani 10. § A/ változatának a halálbüntetés kiterjesztésére vonatkozó előírásaira. A következő, 6. § a belügyi tervezet 8. §-ához hasonlóan, a postagalambok tartását köti engedélyhez, és lehetővé teszi, hogy a hírhordásra alkalmas madarak „a minisztérium által megállapítandó kártalanítás mellett, megváltassanak”, a 7. § pedig a *hadiszolgáltatások* elrendelése hatalmazza fel a kormányt, s ezzel olyan intézmény bevezetését teszi lehetővé, amely a Belügyminisztérium tervezetében nem is szerepelt. E § szerint ugyanis a kormány *hadiszolgáltatásokat* vehet igénybe „a fegyveres erő mozgósított részének, az ezt kísérő személyzetnek, a fegyveres erő be-tegeinek, hadifoglyainak és állatállományának élelmezésére, ellátására és elhelyezésére”, továbbá a „szolgáltatételre bevont egyének” családtagjainak segélyezésére, valamint a szükségességé vált fuvarok, háttas, hámos és máhállatok mellé alkalmazandó személyek kirendelésére, a fegyveres erő felszereléseinek és a hadmozdulatok elősegítése végett szükséges eszközöknek előállítására és pótlására. Ugyancsak a 7. § ad a kormánynak arra is felhatalmazást, hogy ezekről a hadiszolgáltatásokról „még a mozgósítást elrendelő legfelső parancs kibocsátása előtt is rendeletileg intézkedhessék és az ezen hadiszolgáltatásokért járó kárpótlásokra vonatkozó szabályokat rendelettel megállapíthassa”.

A magántulajdon elvét nem csekély mértékben sértő, de háborús időkben aligha nélkülözhető hadiszolgáltatások intézményesítése mellett nem kevésbé nagy horderejű a minisztertanácsi tervezet 8. §-ának a parlament költségvetési jogát sem kímélő azon rendelkezése, amely felhatalmazza a kormányt, hogy az „valamennyi tagjának felelősségére”, a hadiszükségletek fedezésére szükséges összegeket hitelműveletek útján beszeresse „addig, míg azok törvényes úton megállapíthatók”. Megjegyzendő azonban, hogy ez a § — melynek megfelelője szintén nem szerepelt a vonatkozó belügyminisztériumi tervezetben — azt is előírja, hogy „az eziránt tett rendelkezések az országgyűlésnek, amennyiben együtt van azonnal, ellenkező esetben pedig ennek legközelebbi összejövetele után azonnal bejelentendők”.

Ugyiszintén garanciális jellegűek a szóban forgó tervezet 9. §-ában található azon rendelkezések is, amelyek szerint az e tervezetben szereplő felhatalmazások (a 7. §-ba foglalt, azaz a hadiszolgáltatásokról szóló felhatalmazás kivételével) a mozgósítás elrendelésével lépnek hatályba, és legkésőbb a béke megkötésével, illetőleg a hadjáratokból kifolyólag szükséges utóműveletek befejezésével hatályukat veszítik. De hasonló természetűek a 10. §-nak a kivételes intézkedések közzétételéről, kihirdetéséről szóló rendelkezései is, amelyek kimondják azt is, hogy „ezen kivételes intézkedésekről az országgyűlésnek, amennyiben az együtt van azonnal, ellenkező esetben pedig ennek legközelebbi összejövetele után azonnal jelentés teendő”.

Végül, csupán a teljesség kedvéért megemlítjük, hogy a 11. § Horvát—Szlavonországokat illetően előírja, hogy az ottani önkormányzat körébe tartozó ügyekre nézve „ezen országok külön törvényei, és az ott érvényben levő rendeletek irányadók”, és a szükséges rendelkezéseket a bán fogja kibocsátani, a 12. § pedig a szokásos zárórendeleteket tartalmazva kimondja, hogy e „törvény a kihirdetése napján lép életbe és végrehajtásával a minisztérium bízatik meg”.⁶⁵

⁶⁵ A koalíciós kormány idézett törvénytervezete megtalálható az 1909: 1513. ME. I. sz. XLI sz. 63. alapszám alatti iratoknál, és közölte azt a Budapesti Napló 1912. december 6-i száma is. Ugyancsak megtalálható az OL. 1909: 2478. ME. I. sz. alatt, a kereskedelmi minisztérium 1909: 2940. Eln. sz. iratával visszaküldve a miniszterelnöknek, továbbá az OL. IM. Bi. 1909: 22/7. sz. iratoknál is, az ad ME. I. 1909: 1513. sz. miniszterelnökségi átíratához mellékelve.

A fertiekre nézve lásd még az OL. 1909. március 22-i 10/MT. sz. jegyzőkönyvet és az OL. ME. I. 1909: 1513. sz. felterjesztést, amelyet visszaküldése után az ME. I. 1909: 1858. sz. alatt iktattak.

A koalíciós kormány törvénytervezete tehát — mint erről meggyőződhattünk — mutat ugyan hasonlóságot a Belügyminisztériumban készült javaslattal, alapjában véve azonban nem csekély visszalépést jelent az előbbihez képest. Joggal merül fel ezért az a kérdés, hogy ennek ellenére mégis miért ezt részesítette előnyben a Minisztertanács, a hosszas előkészületek után, nagy körültekintéssel összeállított belügyi javaslattal szemben. Az okot Polner a sürgősségben jelölte meg, és ugyancsak a sürgősséget emeli ki a Minisztertanács március 22-i ülésének jegyzőkönyve is, amely szerint: „A miniszterelnök úr előterjeszti, hogy a jelenlegi külügyi helyzet folytán immár *égetően* szükséges, hogy a háború esetére teendő kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslat *végleg* megállapíttassék.”⁶⁶ Tekintettel azonban arra, hogy a Minisztertanács március 22-én tartott ülésén már rendelkezésre állt a Belügyminisztériumban készült tervezet is, hiszen azt március 18-i keltezéssel a Belügyminisztérium a Miniszterelnökségnek megküldte, sőt március 20-án a belügyminiszter személyesen is átadta a miniszterelnöknek^{66/a}, a sürgősség alatt minden bizonnyal azt is érteni kellett, hogy a koalíció urai, az annexió miatt nem sok jóval biztató nemzetközi helyzet hatására, feltehetően a közös Hadügyminisztériummal való könnyebb, tehát gyorsabb megegyezés reményében fogadtak el egy olyan tervezetet, melynek számos rendelkezését korábban (1888-ban) maga az uralkodó is jóváhagyta. Bizonyára úgy gondolták, hogy ezt a tervezetet a katonai vezetők könnyebben elfogadják, mint a Belügyminisztériumban készült, s a garanciális rendelkezésekre nagyobb súlyt helyező javaslatot, amely esetleg olyan nézeteltérések forrása lehet, melyeknek kiküszöbölésére a kiélezett nemzetközi helyzetben nem szabad időt vesztegetni. Csalódnia kellett azonban, ha tényleg ilyen megfontolások alapján döntöttek, mert a közös Hadügyminisztérium igényeit a kormány törvényjavaslata sem elégítette ki, főleg azért, mert a katonai bíraskodás kiterjesztését ez sem tette lehetővé. Így történt azután, hogy néhány nap múlva a tervezetnek az uralkodóhoz történt felterjesztése után Budapestre érkezett Hoffman Hugó altábornagy, a közös Hadügyminisztérium osztályfőnöke azzal a megbízással, hogy a szóban forgó tervezet „katonai szempontból szükséges módosítása és kiegészítése iránt tárgyaljon”. (Egyébként valóban sürgős lehetett a dolog, erre vall, hogy az említett tárgyalásra 1909. március 28-án, vasárnap délután került sor.) Ezen a megbeszélésen Hoffman altábornagyon és Hadügyminisztérium másik két megbízottján kívül jelen voltak: a Miniszterelnökség részéről Skerlecz Iván miniszteri tanácsos, a Belügyminisztérium részéről Bölcs Gyula miniszteri tanácsos, az Igazságügyminisztérium részéről Tóry Gusztáv államtitkár és Polner Ödön miniszteri tanácsos, a Honvédelmi Minisztérium részéről Payr Vilmos miniszteri tanácsos és Pap Kálmán tábornok-hadbíró. „Később, 4 óra tájban megjelent az értekezleten az akkori igazságügyminiszter, Günther Antal is, és egy ideig a tanácskozásban részt vett.” Az értekezlet megállapodásait azután Hoffman Hugó közölte Wekerlével, hogy azok alapján az uralkodóhoz már felterjesztett javaslaton a szükségesnek vélt módosításokat eszközölgék. „Az értekezlet megállapodásai között a legelső és egyik legfontosabb volt az, mely az 1. §-ban jött létre. Miután Hoffman altábornagy kifejtette és az akkori állapottal ad oculus demonstrálta, hogy katonai szempontból nem kielégítő a kivételes intézkedéseknek csak kifejezett mozgósítás esetére szorí-

⁶⁶ Lásd az OL. IM. Bi. 1909: 22/7. sz. iratot és a 65. jegyzetben említett minisztertanácsi jegyzőkönyvet.

^{66/a} Lásd az OL. ME. I. 1909: 1513. sz. XLI. tételszámú 63. alapszámú iratoknál a BM. eln. 1909: 1717. sz. átiratot, valamint az 1909: 1752. ME. sz-nál a BM. eln. 1909: 1984. sz. iratot, továbbá az OL. IM. Bi. 1909: 22/7. sz. (II. oszt.) iratot.

tása, az értekezlet beható tanácskozás abban állapodott meg, hogy a következő meghatározás helyébe: „háború esetén a fegyveres erőnek vagy a fegyveres erő egy részének mozgósítását elrendelő legfelsőbb rendelet kibocsátása után” a következő lépjen: „háború fenyegető veszélynek okából elrendelt katonai készülődések esetében.” Ugyancsak ezen „az értekezleten még beható tárgyalás alá került a polgári egyéneknek katonai bíraskodás alá helyezése. Miután az igazságügy-miniszter úr kijelentette, hogy ehhez az akkori körülmények közt nem járulhat hozzá, a kérdés a további tárgyalásból egészen kikapcsolatott, és abban jött létre megállapodás, hogy az 1909. évi március hó 22-én tartott miniszteri tanácson elfogadott törvényjavaslat 3. §-a (:tábori bíróságok :) egészben maradjon ki, s e kérdésben külön tárgyalások folyjanak”.⁶⁷

Hoffman küldetése ilyenformán csak fél sikert hozott. Azt elérte ugyan, hogy a kivételes hatalom már a háborús veszély okából tett katonai előkészületek idején is bevezethető legyen, de a katonai bíróságok illetékességének polgári személyekre való kiterjesztéséhez az igazságügyminiszter nem járult hozzá. A szembenálló álláspontok közelítésére, vagy inkább az egyelőre kibékíthetetlennek tűnő ellentétek feloldására azonban ezután is történtek kísérletek, amint erről Wekerlének egy, az uralkodó kabinetirodája osztályfőnökéhez, Daruváryhoz küldött átiratából értesülünk. Ebben ugyanis, noha rendkívül homályos fogalmazásban, de lényegében mégis azt írta a koalíciós kormány elnöke, hogy egy, Aehrenthal külügyminiszternél tartott konferencián olyan megállapodásféle jött létre, amely szerint szükség esetén a koalíciós kormány tervezetében szabályozott tábori törvényszékeket állítanak ugyan fel, de azok a katonai büntetőjog „anyagi dispositioit” alkalmaznák, vagyis pontosan az ellenkezője történne annak, amit korábban Polner indítványozott. Szó szerint is idézve a Miniszterelnökség átiratából: „e conferentián abban történt megállapodás, hogy a törvényjavaslat csak a mozgósítás elrendelése után terjesztessék be, nehogy nyugtalan-ságot keltsen fel. Én azt a megjegyzést tettem, hogy ez helyes ugyan, de én azért sajnálom, mert némely intézkedéseket már a mozgósítás elrendelésekor, sőt azt megelőzőleg kell megtenni, de ezen ügy fogunk segíteni, hogy addig is míg törvényerőre emelkedik a javaslat, saját felelősségünkre tesszük meg az intézkedéseket. A dolog természetéből folyik, hogy ezek az előleges intézkedések nem mehetnek tovább, mint maga a javaslat, hanem csakis annak keretében mozoghatnak. *Ebből folyik*, hogy Kriegrecht, Standrecht nem lennének inagurálhatók, hanem csakis az a tábori bíróság lett volna tervezhető, mely tervbe volt véve s ennek hatásköre állapítottatott volna meg. E hatáskör úgy volt és van contemplálva, hogy némely ügyekben jelesül a kémkedés esetén a tábori bíróság ítelt volna, de a katonai büntető törvény anyagi dispositioit alkalmazta volna.”⁶⁸ Végeredményben tehát Wekerle beleegyezett abba, hogy szükség esetén törvényhozási felhatalmazás nélkül is hatályba léptessék a szükségessé váló kivételes intézkedéseket, sőt azt sem tartotta kizártnak, hogy az osztrák katonai büntető törvénykönyv „anyagi” szabályait magyar polgári személyekre is kiterjesszék. A hadbíróságok illetékességének, valamint a feudális elemekkel terhelt osztrák katonai büntető eljárásnak polgári személyekre történő kiterjesztése elől azonban — úgy tűnik — a miniszterelnök is elzárkózott. Itt jegyzendő meg azonban, hogy a koalíciós kormány által elfogadott törvényjavaslat és a rajta utólag eszközölt módosítások nemcsak a hadseregvezetés számára voltak elégtelenek, s nem csupán a miniszterelnök eléggé homályos ellenkezését váltották ki, hanem — a Hadügyminisztériumával

⁶⁷ OL. IM. Bi. 1911: 22/63. sz. iratoknál található, „A katonai előkészületek meghatározó genezise a kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslatban” címet viselő, jelzet nélküli feljegyzés.

⁶⁸ OL. ME. I., II. ad 1909: 1513. sz., tételszám XLI., alapszám 63/1513.

természetesen ellenkező előjellel — igen éles ellenállásba ütköztek a leginkább érintett magyar minisztériumokban is. A belügyminiszter pl. az alábbi, szinte kizárólag garanciális vonatkozású észrevételeket tette a szóban forgó módosítások kapcsán (miközben hangsúlyozta, „hogy az újból megbeszélte és ehhez képest átjavított törvényjavaslatához csupán belügyi szempontból és ... csak belügyi ügykört érintő réhez” kíván hozzászólni).

„Miután az Ő felségéhez fölterjesztett törvényjavaslat a vasárnapi értekezleten újabb átdolgozást, átjavításokat nyert, azon kívánságomnak kell kifejezést adnom, hogy ennél fogva ezen javaslat alábbi észrevételeim figyelembevételével egy újabb átdolgozás alá vétessék. Részemről ugyanis, föltéve, hogy a szóban levő törvényjavaslat állandó érvényű törvényül kontempláttatik, semmiképp el nem fogadhatom a vasárnapi értekezleten az 1. §-ba a 2—5 sorok kihagyásával tett azon beszűrást, mely a kivételes hatalommal való felhatalmazás hatályát már a háború fenyegető veszélye okából történő katonai készülődések idejére tolja ki, mert ezen kitolás időbelileg meg nem határozható, de felesleges is, és teljesen elégséges ezen hatalmat csak a háború esetében történő katonai készülődések elrendelése idejére megadni.”

Ügyszintén aggályosnak tartotta Andrássy a kormány tervezetében történt azt a betoldást is, amely békekötés hiányában, minden további megszorítás nélkül, a háború tényleges befejezéséig jogosította fel a kormányt a kivételes intézkedések hatályban taratására, „mert ez ismét igen messzemenő felhatalmazást adna az illető kormányoknak”. Ehelyett a Belügyminisztériumban az előértekezletek során készült törvénytervezet megfelelő rendelkezéseit ajánlotta, melyek szerint „a kivételes hatalom békekötés hiányában a háború befejezéséig tart, a háború befejezésével pedig csak akkor vehető továbbra is igénybe, ha erre a kormány az országgyűléstől kifejezetten újabb felhatalmazást kap. Ugyanezt a korlátozást tartanám továbbá a hadiszolgáltatásokra is kimondandónak” — írta a belügyminiszter a miniszterelnöknek. Majd azt a kívánságát is megfontolásra ajánlotta, hogy a kormány tervezetének 2. §-ában szereplő taxációból a gyülekezési és az egyesületi jogra, valamint a kereskedelmi társaságok és egyéb társulatok működésére vonatkozó korlátozó rendszabályokat vegyék ki, és ezek helyett a Belügyminisztériumban készült tervezet megfelelő rendelkezései nyerjenek alkalmazást. A belügyminiszter ezenkívül szükségesnek tartotta a kormány törvénytervezetét azzal a belügyi tervezetben szereplő, igen lényeges megszorítással is kiegészíteni, amely szerint a kormánybiztosok csak polgári személyek lehetnek, és működésük megkezdése előtt kötelesek a miniszterelnök kezébe esküt tenni. „Végül azt is kívánatosnak tartanám — írta befejezésül Andrássy —, hogy a kérdéses törvényjavaslat 1. §-a egyáltalában világosabban szövegeztessék, és különösen, hogy világosan kifejeztessék a törvényjavaslat szövegében az, hogy a felhatalmazás a kormány részére csakis a törvényjavaslatban felsorolt teendőkre nézve és a törvényjavaslatban megjelölt terjedelemben vehető igénybe.”⁶⁹

A koalíciós kormány immár átjavított törvényjavaslatát azonban mindazonáltal nemcsak a magyar Belügy-, és nem is az Igazságügyminisztérium aggályoskodása, hanem főleg a katonai kormányzat ellenállása buktatta meg. Az történt ugyanis, hogy amikor a nemzetközi viszonyokban némi enyhülés állott be (március 31-én a szerb kormány kijelentette, hogy az annexió nem sérti érdekeit és lemond minden kárpótlásról, miután Törökország 1909. februárjában 54 millió koronáért lemondott a Bosznia-Hercegovinára vonatkozó felségjogáról, és a német diplomácia agresszív fellépé-

⁶⁹ OL. B.M. Eln. 1909: 2011. sz., tételszám 25., alapszám 396. sz. átirat a miniszterelnökhöz, mely megtalálható az OL. ME. I. 1909: 1761. sz. alatt is.

se hatására a cári Oroszország is elismerte az annexiót^{69/a)} az uralkodó nem engedte a tervezetet az országgyűlés elé terjeszteni, hanem arra utasította Wekerlét, hogy a közös Hadügyminisztériummal újabb tárgyalásokat folytasson egy, a jövőben szükségessé válható, hasonló témájú javaslat kidolgozása végett. Ferenc József „elhatározása” egyébként, melyet ezzel kapcsolatban Wekerléhez intézett, szó szerint is idézve, a következőket tartalmazza: „A háború esetén alkalmazható kivételes intézkedésekről szóló előm terjesztett törvényjavaslatot ... azzal küldöm vissza, hogy a külpolitikai viszonyokban beállott változás folytán e tárgyban törvényjavaslat ez idő szerint nem nyújtandó be az országgyűléshez. Minthogy az itt visszazárt törvényjavaslat a hadviselés követelményeinek nem mindenben felel meg, egyben felhívom magyar miniszterelnökömet, hogy egy, a jövőben esetleg szükségessé váló megfelelő törvényjavaslatnak mielőbbi elkészítése végett hadügyminiszteremmel, kit ez iránt egyidejűleg utasítok, tárgyalásokat folytasson.”⁷⁰

Az uralkodó által szorgalmazott újabb tárgyalásokra azonban a koalíciós kormány időközben bekövetkezett bukása miatt már nem az említett kormány égisze alatt került sor, és különben is kilátástalan volt egy, a katonai körök igényeit is kielégítő szabályozás elfogadtatása az említett kabinettel. A belügyminiszter már ismert állásfoglalásán kívül ezt tanúsítja az igazságügyminiszternek a miniszterelnökhöz címzett — bár valószínűleg nem továbbított — azon átirata is, amelyet már az uralkodó ímént idézett utasítását követően, mintegy a további tárgyalások mikéntjéért is kijelölendő, szövegeztek meg. Az igazságügyminiszter hivatkozott átirata ugyanis — noha elismerte a kivételes hatalomról szóló törvény megalkotásának szükségességét — egyidejűleg azt is kategorikusan leszögezte, hogy az ily törvény alapját nem képezheti az a javaslat, melyet a miniszterelnök március 23-án a királyhoz felterjesztett, azokkal a módosításokkal sem, amelyeket a Miniszterelnökségen március 28-án tartott értekezlet eszközölt rajta. Egyértelműen elutasító állásfoglalást az igazságügyminiszter azzal indokolta, hogy a szóban forgó törvényjavaslat „a háború kitöréssel fenyegető veszélyéből kiindulva, a dolog sürgősségénél fogva oly általános és messzemenő felhatalmazásokat foglal magában, a mely felhatalmazásokkal a kormány még minket a legközelebb érintő Ausztriában sem bír, ahol a hasonló felhatalmazásokat kimondó 1869. évi május 5-én kelt törvény ... a felhatalmazáson kívül a korlátokat is megállapítja ameddig a felhatalmazás alapján tett intézkedések hatálya terjedhet”. Az igazságügyminiszter nézete szerint ezért a kifogásolt tervezet helyett „a további tárgyalások alapjául annak a törvényjavaslatnak kellene szolgálni, amely az e tárgyban folyó febr. 11-ike óta március 17-ig tartott előkészítő tárgyalásokon kidolgoztatott, s melyet a belügyminiszter úr Nagyméltóságodnak a folyó évi márczius 20-án átadott, de amelyet a márczius 22-én tartott minisztertanács a sürgősségére való tekintettel félretett.” Ez utóbb említett törvényjavaslat ugyanis — hangoztatja az igazságügyminiszter átirata — „minden egyes ügyre vonatkozólag, amelyre szükséges, pontosan és szabatosan megállapítja a kormány kivételes hatalmát, de egyúttal felállítja azokat a korlátokat is, ameddig a kormány kivételes hatalma terjedhet, s amelyeken túlterjednie nem szabad; de nem is szükséges”. Az „ily részletesebb rendelkezéseket tartalmazó törvényjavaslatnak törvényhozási tárgyalása talán hosszabb időt fog igénybe venni, mint egy rövid, csak általánosságban maradó törvényjavaslat, de az, különösen ha kellő alkotmányos garanciákkal véteik körül, alkotmányos szempontból mindenesetre megnyugtatóbb, mint egy egész általános felhatalmazást kimondó törvényjavaslat, a mely ha az utolsó pillanatban a háború veszélyének nyomása alatt az országgyűlés által gyorsan

^{69/a)} Molnár Erik (főszerkesztő): Magyarország története II. kötet, (Budapest, 1964.) 222. old.

⁷⁰ OL. ME. I. 1909: 1858. sz., tételszám XLI, alapszám 63.

elfogadtatnék, jóformán örök időkre oly túlságos felhatalmazást adna a kormánynak, a melyet később korlátozni már alig lehetne”.

Ezek előrebocsátása után, az egyébként Polner szövegezte igazságügyi átirat azt indítványozta a miniszterelnöknek, hogy a további tárgyalások a Belügyminisztériumban „február 11-től márc. 22-ig kidolgozott tervezet alapján újra felvételssenek”, mégpedig oly módon, hogy „a jelzett tervezet a közös hadügyminisztérium részéről időközben kifejezett észrevételek figyelembevételével a legjobban érdekelt két minisztérium, t. i. a belügyi és igazságügyi minisztériumok által, de a nagyméltóságod képviselőjének közreműködésével is átdolgoztassék és azután a hadügyminisztériummal is közöltessek. Az ekképp elkészítendő törvényjavaslat azután Ő Felségétől nyerendő felhatalmazás alapján alkalmas időben az országgyűlésnek benyújtható lesz”.

Az Igazságügyminisztérium tehát még a fenti előzmények után sem szándékozott a közös Hadügyminisztériummal közvetlen tárgyalásokba bocsátkozni a kivételes állapot törvényi szabályozását illetően, noha nem zárkózott és az adott viszonyok közepe nem is zárkózhatott el attól, hogy ez utóbbi is észrevételeket tegyen az említett szabályozás előkészítése során. Ez a magatartása, csakúgy, mint az alkotmányos garanciákhoz való, a fentiekben részletezett ragaszkodása, mindenképpen elismerést érdemel, s lényegében ugyanezt kell mondanunk a Belügyminisztérium azon állásfoglalásáról is, amelyben a törvénytervezeten történt, az ő ügykörébe vágó utólagos módosításokat elutasította. Visszatérve azonban az Igazságügyminisztérium idézett átiratához, az a továbbiakban még ama nézetet juttatta kifejezésre, miszerint a *hadiszolgáltatások* kérdését „külön törvényben kellene rendszeresen szabályozni”, majd tudtul adta, hogy értesülése szerint a magyar honvédelmi miniszter „közölt” is egy ilyen törvényjavaslatot a közös hadügyminiszterrel. Végül azzal az indítvánnyal fejeződik be az idézett igazságügyi átirat, hogy a „háború esetére szóló kivételes intézkedésekre vonatkozó törvényjavaslat a hadiszolgáltatásokról szóló törvényjavaslattal egyidejűleg volna az országgyűléshez benyújtható”.^{70/a}

Mint fentebb írtuk, ez az igazságügyi átirat valószínűleg nem is küldetett el a miniszterelnökhöz. Mindenesetre Wekerle nem eszerint, hanem a király utasításának megfelelően, „ezen lm. parancs” szerint járt el, amikor átiratot intézett a közös hadügyminiszterhez, kérve őt, hogy a királytól visszaküldött „törvényjavaslattal szemben a hadviselés szempontjából fennforgó esetleges észrevételeit illetőleg kívánságait legalább főbb vonásaiban” vele „átiratilag közölni méltóztassék”. A továbbiakra nézve pedig úgy nyilatkozott, hogy a közös hadügyminiszter válaszát „az összes érdekelt m. kir. minisztériumokkal közölni szándékozik”, hogy „azok az egész tárgyalandó anyaggal már előre tisztában legyenek”. Ennek megtörténével pedig legcélszerűbbnek vélné, hogy „szóbeli értekezlet hívassék össze, a melyben a közös hadügyminisztériumnak és az összes m. kir. minisztériumoknak képviselői vennének részt”. A miniszterelnök szerint ennek az értekezletnek lenne a feladat az egész anyagot újabb tárgyalás alá venni, a további teendőket megbeszélni”. Mindazonáltal megjegyezte, hogy amennyiben a közös hadügyminiszternek a „további tárgyalások menetére másnemű javaslatai volnának, azoknak közlését köszönettel” veszi.^{70/b}

Ezek a javaslatok és elképzelések azonban legfeljebb a jövőre nézve szolgálhattak támpontul, hiszen sem a javasolt tárgyalásokra, sem a kivételes hatalom törvényi szabályozására — az annexiók válság enyhülésének köszönhetően — a koalíciós kormány

^{70/a} OL. IM. Bi. 1909: 22/7. sz., II. oszt.

^{70/b} OL. ME. I. 1909: 1858. sz., tételszám XLI., 63 alapszám alatti feljegyzés és átirat a közös hadügyminiszterhez.

idején nem került sor. Hangsúlyozandó azonban, hogy szükség esetén törvényi felhatalmazás híján is sor kerülhetett volna kivételes intézkedésekre, hiszen mint fentebb láttuk, az Aehrenthal külügyminiszternél tartott értekezleten Wekerle megígérte, hogy ilyen esetben a kormány saját felelősségére a törvényhozás megfelelő döntésének hiányában is intézkedik, és lényegében alkalmazni fogja a koalíciós kormánynak a kivételes állapotára vonatkozó törvényjavaslatát. Hasonlóképpen a törvényi felhatalmazás hiányában teendő kivételes intézkedéseket célozta továbbá egy másik, ugyancsak a koalíciós kormány idején érvényesülő, így a fenti előkészületekkel párhuzamos, de azoktól lényegében független ilyen jellegű törekvés is, amelyről a közös Hadügyminisztérium egy 1908. november 1-én kelt és a magyar miniszterelnökhöz intézett átiratából értesülünk. Ebben az átiratban ugyanis a közös hadügyminiszter egész sor kivételes intézkedés oly módon eszközözendő előkészítetésére kérte meg Wekerlét — a Szerbiával és Montenegróval kitörhető háború lehetőségére való tekintettel —, hogy azok szükség esetén *azonnal* életbe léptethetők legyenek. A most említett kivételes intézkedések közül Horvát-Szlavónországra, valamint Baranya, Bács—Bodrog, Torontál, Temes és Krassó—Szörény megyékre vonatkozóan az alábbiak voltak előkészítendőik:

a) A szerb lakosság esetleg fennálló politikai egyesületeinek feloszlátása, mindennemű népgyűlés és nyilvános felvonulás betiltása, valamint az egyéb gyűlések szigorú ellenőrzése. („Egyesületek gyűlései stb.”)

b) A „Szerbiával való határátlépés tilalma, kivéve a Zimony melletti dunahíd átkelési pontot. Útlevélkényszer bevezetése erre a határátlépésre vonatkozólag” úgy, hogy az ilyen útlevelek kiadásának joga kizárólag a magyar belügyminiszterre és a bánra korlátozódik. Az útlevélkényszer szigorú alkalmazása a fent megnevezett területeken tartózkodó vagy utazó minden külföldivel szemben, azok megfigyelése, és a gyanúsak letartóztatása. A Szerbiából belföldre való határátlépés ugyancsak a Zimony melletti dunahídon engedhető meg, az útlevélkényszer legszigorúbb alkalmazása mellett.

c) A bejelentési kötelezettségre vonatkozó előírások megszigorítása.

d) A robbanószerkezet és robbantásra alkalmas gyújtókészülékek beszolgáltatása.

A közös hadügyminiszter átirata értelmében azonban nemcsak az ország déli megyéire és Horvát-Szlavónországra nézve kellett azonnal életbe léptethető kivételes intézkedéseket előkészíteni, hanem a magyar állam egész területére vonatkozóan is. Éspedig a következőket:

a) Közlési tilalom kibocsátása a sajtóval szemben a katonai intézkedések közlésére vonatkozólag.

b) A Szerbiával való közvetlen postai összeköttetés beszüntetése és a közvetett Montenegróval szemben. Intézkedések arra vonatkozólag, hogy a postahivatalok a katonai parancsnokságok rendelkezéseit a postai küldemények lefoglalására vonatkozóan minden további nélkül hajtsák végre.

c) A telefon- és távírdaforgalom korlátozása, egy, a magyar kereskedelemügyi miniszterrel korábban kötött megegyezés értelmében.

d) Intézkedés arra vonatkozóan, hogy minden rendelkezésre álló postagalambot a katonai igazgatásnak azonnal bocsássanak rendelkezésére.

A közös hadügyminiszter most idézett átiratában azonban — érthető módon — nem csupán a most felsorolt kivételes intézkedések haladéktalan, tehát lényegében szükségrendeleti úton történő előkészítését sürgette, hanem a fentebb részletezett átfogó és bármely háború esetén alkalmazható törvényi szabályozás ügyében is szót emelt. A szóban forgó ügy fontosságát hangsúlyozva ugyanis felhívta a magyar miniszterelnök figyelmét az annak idején ahhoz eljuttatott, „a háború esetére a birodalmi tanácsban képviselt királyságokban és országokban (a tágabb értelemben vett Ausztri-

ában T. Á.), valamint Boszniában és Hercegovinában életbe léptetendő kivételes intézkedésekre”. (Ezeket jelen tanulmány II. és III. fejezetében tárgyaltuk.) És azon véleményének adott hangot, mely szerint: „elérkezett az ideje annak, hogy ennek az egész idevonatkozó kérdés-komplexumnak katonai szempontból való megoldása a magyar korona országai számára is lehető legszükségesebbnek mutatkozik”. Ugyanakkor kérte a magyar miniszterelnököt, hogy az, a fentebb felsorolt rendszabályok meghozatalának *pillanatnyi* szükségességétől eltekintve is, sürgősen olyan analóg kivételes rendelkezések meghozataláról gondoskodjék, „amelyek az *összes* háborús eshetőségekre vonatkozólag a birodalmi tanácsban képviselt országokra és Bosznia-Hercegovinára már előkészületbe vétettek”. A közös hadügyminiszter ezután emlékeztette a magyar miniszterelnököt annak 1906. szept. 26-án kelt átíratára, amelyben a magyar kormányfő „a javasolt akcióhoz való elvi hozzájárulását megadta”, továbbá kérte a határrendőrség intézményének Horvát-Szlavónországra való kiterjesztését, „mivel a bonyodalmak lehetősége nincs kizárva”. Végül, bizonyára kívánságai nyomtatékosabbá tétele céljából, azt sem mulasztotta el megjegyezni, hogy az uralkodó „ezen átírat tartalmához hozzájárulni méltóztatott”.⁷¹

A hadügyminiszter fenti átíratának vétele után Wekerle nem késlekedett az abban foglalt kivételes intézkedések előkészítésére a belügy-, a kereskedelmi és az igazságügyminisztert, továbbá a horvát bánt felhívni⁷², de arról nincsenek részletesebb adataink, hogy az említett előkészületek végrehajtására ténylegesen milyen mértékben került sor. Annnyit azonban tudunk, mint ezt a fentiekben már részletesen ismertettük, hogy a kivételes állapot törvényi szabályozásának előkészületeivel egyidejűleg elkészült a kereskedelemügyi miniszter 16 282/1909. sz. utasítása, amely a posta, távírda és távbeszélő forgalomra vonatkozó megszorításokat tartalmazta a háború okából elrendelt mozgósítás, valamint háború esetére. Sőt, a hadügyminiszternek a miniszterelnökhöz küldött, illetve a miniszterelnöknek a kereskedelemügyi miniszterhez intézett most idézett átíratából arról is értesülünk, hogy a telefon és a távírdaforgalom korlátozására nézve már ezt megelőzőleg is léteztek „a m. kir. kereskedelemügyi miniszterrel 1902. évi 20 509. szám alatt létesített megállapodások”, melyeket — a miniszterelnök fenti átíratára szerint most úgy kellett előkészíteni, hogy szükség esetén azonnal életbeléptethetők legyenek. Ugyasint a miniszterelnöknek — a hadügyminisztertől kapott átírat kapcsán — az igazságügyminiszterhez intézett megkereséséből értesülünk arról is, hogy a katonai intézkedésekről szóló hírlapi közlemények eltiltásáról már 1906. június 19-én 26 394/III. szám alatt elkészült egy rendelettervezet az Igazságügyminisztériumban. Ezt — mint a miniszterelnök az igazságügyminiszternek írja — „Nagyméltóságodnak legújabbán r.(övid) u.(ton) is nyilvánított hozzájárulása alapján, a hadügyminiszter úrtól veendő értesítésre, a minisztérium nevében ki fogom bocsátani”.^{72/a}

A postaforgalom megszorítására, valamint a sajtószabadság korlátozására tehát elkészültek a hadügyminiszter által szorgalmazott kivételes rendelkezések, amelyekhez csatlakoztak a hadiszükségletti cikkek kivételét, valamint a gépkocsik, továbbá a vontató és a teherhordó állatok határforgalmát korlátozó, fentebb már érintett, a közös Külügyminisztériumban elfogadott intézkedések. A közös hadügyminiszter által követelt, azonnali életbe léptetésre előkészítendő *további* kivételes intézkedéseknek, a Belügyminisztériumban folyó — fentebb részletesen ismertett — tárgyalásoktól függetlenül történt előkészítéséről, ill. elfogadásáról azonban nincs tudomásunk.

⁷¹ OL. ME. I. 1908: 4921. sz., tételszám XLI, alapszám 4537. (A közös hadügyminiszter 1908: 9634. Präs. sz. átíratára a miniszterelnökhöz.)

⁷² Uo. A miniszterelnök átíratára a belügy- a kereskedelmi és az igazságügyi miniszterekhez, továbbá a bánhoz.

^{72/a} Lásd az előző 71. és 72. jegyzetet.

Sőt, amikor közös Hadügyminisztérium egy későbbi, 1909. febr. 25-én kelt átiratában kormánybiztosok kinevezését kérte a magasabb katonai parancsnokok mellé, ez a kívánsága határozott elutasításba ütközött. Az történt ugyanis, hogy amikor ebben az ügyben Wekerle miniszterelnök a hadügyminiszter kívánságát továbbítva a belügyminisztert megkereste, az úgy nyilatkozott, hogy „ily intézkedés megtételére ma is hiányzik a törvényes alap, ennél fogva a közös hadügyminiszter úr fentemlíttet kívánsága nem is teljesíthető.” A belügyminiszter átirata azonban egyidejűleg utalt a kivételes intézkedések átfogó szabályozására vonatkozó, az érdekelt magyar minisztériumokban folyó előkészületekre is, megjegyezve, hogy az azok eredményeként elkészült törvényjavaslat — egyebek közt — a kormánybiztosi intézmény felállításáról is rendelkezik.⁷³

Kivételes intézkedéseket tartalmazó magyar jogszabályok tényleges kibocsátásra végül is — legjobb tudomásunk szerint — meglehetősen csekély mértékben került sor az annexió válság idején, és kizárólag olyanokat adtak ki, amelyekre nézve már létezett érvényes törvényi felhatalmazás. Így pl. az 1908. évi október 21-én kelt, 4747. M.E. számú rendelet, amely megtiltotta a hadiszükségleti cikkek kivételét, valamint átvitelét Szerbiába és Montenegróba, az 1907: LIII. tc. VII. cikkében foglalt felhatalmazáson alapult. E rendelet szerint egyébként: „Ministertanácsi határozat alapján és az osztrák cs. és kir. kormánnyal egyetértve mindennemű fegyvernek, lőszernek, fegyver- és lőszeralkatrésznek, mindennemű lő-, robbantó- és gyújtószernek, valamint az azok előállításához szükséges anyagoknak, lovaknak, szamaraknak, háts és teherhordó állatoknak (öszvéreknek), továbbá ezek felszerelésére szánt tárgyakkal, galamboknak, végül hadi célokra alkalmas más anyagoknak az osztrák—magyar monarchia két államából, Boszniát és Hercegovinát is beleértve, illetve ezeken keresztül Szerbiába és Montenegróba való kivitele, illetve átvitele megtiltatik.”⁷⁴ Az 1909. évi március 20-án kelt, 875. M. E. számú rendelet pedig, amely a katonai intézkedések hírlapi közzétételét tiltotta meg a Btk. 456. §-án nyugodott, és a következőket tartalmazza:

„Minthogy a katonai intézkedésekről egyes hírlapok oly cikkeket közöltek, amelyek amellett, hogy a lakosságot indokolatlanul nyugtalanítják — a véderő elhelyezése és mozdulatairól is tájékoztatást nyújtanak; a m. kir. ministerium a fegyveres erő állásáról, mozdulatairól, erejéről és működéséről, az erődök és erősítvények állapotáról, úgyszintén a fegyverek, hadiszerek és szerelvények mennyiségéről, vagy élelmiszerek hollétéről, mennyiségéről vagy szállításáról szóló hírlapi közléseket ezennel megtiltja.” A rendelet tudatja még, hogy „az ily tartalmú közleményeknek sajtó útján való közzétételét az 1878. évi V. t. cz. (Btk.) 456. §-a öt évig terjedhető államfogházzal, és négyezer forintig terjedhető pénzbüntetéssel sújtja”, majd azzal zárul, hogy „ez a tilalom a kormány által nyilvánosságra hozott tudósítások hírlapi közlésére nem terjed ki”.⁷⁵

A koalíciós kormány tehát — a fentiek tanúsága szerint — a vizsgált intézmény vonatkozásában nem lépte túl a rendelkezésére álló törvényi kereteket, és noha megszemenő megszorításokra is késznek mutatkozott, nem volt hajlandó egy, a bécsi katonai körök igényeit minden tekintetben kielégítő törvényi szabályozásra a kivételes állapot intézményének a magyar jogrendszerbe való beépítése érdekében. Erre a lépésre ezért csak, később, a koalíció bukása után, nevezetesen az 1912: LXIII. tc. megalkotásával kerülhetett sor, ennek ismertetése azonban meghaladja jelen tanulmány kereteit.

⁷³ OL. BM. Eln. 1909: 359. sz. átirat a miniszterelnökhöz és uo., a miniszterelnök 1909: 1120. ME. I. sz. átirata a belügyminiszterhez. A kivételi tilalmakra nézve lásd a 61/c jegyzetet.

⁷⁴ Budapesti Közlöny, 1908. október 22., 242. sz.

⁷⁵ Budapesti Közlöny, 1909. március 21., 66. sz.

Árpád Tóth

*BESTREBUNGEN ZUR BESCHRÄNKUNG DER FREIHEITSRECHTE.
PROBLEME DER EINFÜHRUNG DES AUSNAHMEZUSTANDS IN DER
ZEIT DER SOG. „TRABANTEN“- UND DER KOALITIONSREGIERUNGEN
(1905—1909)*

(Zusammenfassung)

Die Abhandlung stellt zunächst die alle gesetzlichen Gründe entbehrenden Ausnahmemaßnahmen der „Trabanten“-regierung dar, dann die Ausnahmeverfügungen, die — in Verbindung mit der derzeit geplanten militärischen Besetzung Ungarns — das k. u. k. gemeinsame Kriegsministerium einzuführen beabsichtigte. Nach diesen scheidert sie die mit unserem Thema verbundene Tätigkeit der sog. Koalitionsregierung.

Was die Ausnahmeverfügungen der antiparlamentarischen „Trabanten“-regierung anbelangt, bezogen sich diese — um den Widerstand der Koalition niederzubrechen — durch die Versendung einiger mit Vollmacht versehenen königlichen und Regierungskommissäre zunächst auf die Liquidierung der Selbstverwaltung der Munizipien, weiterhin auf das Zerschlagen des sog. Generallausschusses und auf die gewaltsame Auflösung des Landtages (Parlaments). Es kam ferner auch die Beschränkung der Pressefreiheit und der Versammlungsfreiheit zur Reihe, es wurde sogar auch die Aberkennung der richterlichen Unabhängigkeit, der Schwurgerichtsbarkheit, sowie die Aufhebung des Pressegesetzes geplant. Und das gemeinsame Kriegsministerium, vorbereitend sich für die militärische Besetzung Ungarns, hat die Unterwerfung der bürgerlichen Verwaltung dem militärischen Kommando, die Beschlagnahme der Druckereien, die militärische Kontrolle der Telegraphenämter, die Einstellung der interurbanen Telephonverbindung, die militärische Besetzung der Postämter, die Untersagung der Postbeförderung der Druckerzeugnisse, die völlige Liquidierung des Versammlungsrechts geplant, „selbst mit der schonungslosen Verwendung der Waffengewalt“. Diese Maßnahmen haben aber in der Tat nicht stattgefunden, weil auch die Verfügungen der Trabantenregierung erwiesen sich hinreichend, den Widerstand der Koalition zu brechen.

Die die gesetzliche Regelung der Ausnahme Gewalt dringenden Forderungen fehlten aber selbst in der Zeit der Koalitionsregierung nicht und die Anregung dazu war vom gemeinsamen Kriegsministerium gegeben. Dieses Ministerium hat nämlich im August 1906 dem Präsidenten der Koalitionsregierung die für Österreich schon verfertigte Sammlung der Ausnahmerechtsregeln geschickt und ihn gebetet, auch für Ungarn ähnliche Verfügungen zu machen. Diese österreichischen Ausnahmedispositionen haben vor allem über die Erweiterung des Wirkungskreises des Heeres verfügt, für den Fall eines gegen Rußland, Italien oder Serbien zu führenden Krieges, in der Weise, daß sie die Vollstreckungsgewalt auch auf dem Gebiet der bürgerlichen Verwaltung teilweise auf die militärischen Behörden übertragen und die Zuständigkeit der Militärgerichte im Falle der Begehung bestimmter Verbrechen auch auf bürgerliche Personen erweitert haben. Sie haben weiterhin — unter Hinweis auf das österreichische Gesetz des 5. Mai 1869 — die Aufhebung der persönlichen Freiheit, des sog. Hausrechts, des Briefgeheimnisses, des Vereinigungs- und Versammlungsrechts, sowie der Pressefreiheit ausgesagt. Darüber hinaus haben sie die Ausnahmeregelung der Paßport- und Anmeldungs-sachen, die Ablieferungspflicht der Waffen, Munitionen und Sprengstoffe und auch ihr Lieferungsverbot durch die österreichische Grenze verfügt, „insofern diese auch die Grenze der Österreichisch—Ungarischen Monarchie ist“. Schließlich haben sie auf die Beschränkung und Einstellung des Eisenbahn-, Schiffs-, Post-, Telephon- und Telegraphenverkehrs die Vollmacht erteilt; sie haben die Sprache der Telegraphen bestimmt, verfügten über das Verbot und der Ausfuhr und des übrigen Verkehrs der Kriegsbedarfsartikel, sowie über die Posttaubenhaltung und über ihre Inverkehrbringung.

Über die ungarische Umsetzung der österreichischen Ausnahmemaßnahmen hat — nachdem die ungarischen Innen- und Justizministerien ihre Stellungnahmen in Verbindung damit klargelegt hatten — in 1909, im Innenministerium eine sog. „präliminare Konferenz“ verhandelt, in deren Zusammenrufung — abgesehen von der Betreibung des gemeinsamen Kriegsministeriums — auch die damaligen balkanischen Ereignisse (Anexion) eine bestimmende Rolle spielten. Diese präliminare Konferenz hat schon in ihrer, am 11. Februar 1909 gehaltenen ersten Sitzung die Übertragung der bürgerlichen Verwaltung auf den militärischen Befehlshaber unzweideutig verworfen, weil „die Vorbereitung einer Maßnahme solcher Richtung bei uns aus politische und verfassungsrechtlichen Grün-

den nicht möglich ist, da sie die grundlegenden Thesen unserer Gesetze d. J. 1848 und 1867 umstürzen würde“. Die erwähnte Konferenz hat sogar den Antrag des Justizministers zurückhaltend empfangen, der die Ausnahmeverwaltung anstatt des militärischen Befehlshabers den Regierungskommissären anvertrauen wollte, weil „besonders in der Geschichte der jüngsten Jahre das Rechtsinstitut der königlichen Kommissäre keine angenehme Erinnerung hinterließ“. Sie haben deshalb lieber den Antrag des Innenministers unterstützt, wonach in Kriegszeit die Obergespanne mit der Ausnahmegewalt bekleidet werden sollten. Aber schließlich, nach mehrtägigen Beratungen, wurde ein aus 16 §§-en bestehender Gesetzentwurf fertiggestellt, der unten besprochen wird.

Der Gesetzentwurf ermächtigt die Regierung zu Ausnahmemaßnahmen in der Kriegszeit, sowie zum Mobilisationsbefehl auf die Dauer des Krieges bis zum Friedensabschluß, auf dem ganzen Gebiet des Landes oder in einzelnen Teilen desselben. Die Inanspruchnahme der Ausnahme Gewalt soll im Zusammensein des Landtages sofort, übrigens in der ersten Sitzung des nächsten Zusammenkommens angemeldet werden (obwohl der Justizbeauftragte die Inanspruchnahme der im Gesetz schon gesicherten Ermächtigung bei jeder Gelegenheit zu einer Bewilligung eines Sondergesetzes binden wollte). Die Ermächtigung „hört mit dem Friedensabschluß auf und kann nur aufgrund der Entscheidung des Landtages für die Dauer des Mobilisierungszustandes verlängert werden“.

§ 2 des Entwurfes spricht vom Rechtsinstitut „Regierungskommissär“ und macht ein Kompromiß zwischen den Standpunkten der einander gegenüberstehenden Innen- und Justizministerien so daß er zwar dem Obergespan eine Ausnahme Gewalt gibt aber auch die Ernennung anderer bürgerlicher Personen zu Obergespan ermöglicht. § 3 erteilt die Vollmacht dem Innenminister, alle Beschlüsse der Munizipien, die mit dem Nachteil des Kriegsführung verbunden sind oder den Landfrieden und die öffentliche Sicherheit gefährden von amtswegen zu vernichten und hebt das Recht der Munizipien auf, gegen die in Verbindung mit den Verhältnissen der Mobilisierung erlassenen Regierungsverordnungen eine Adresse an der Regierung zu richten. § 4 erteilt die Vollmacht, das Vereinigungsrecht und § 5 das Versammlungsrecht zu beschränken, § 6 erweitert die Meldepflicht, § 7 erteilt die Ermächtigung, die Haltung der Waffe, der Munition, des Schießpulvers und des Sprengstoffes konzessionspflichtig zu machen und ihre Einlieferung vorzuschreiben. § 8 ermöglicht die Beschränkung der Haltung der Posttauben und auch ihre Enteignung, § 9 beschränkt die Kompetenz der Schwurgerichte und § 10, enthaltend auch zwei Varianten, ermöglicht die außerordentliche Gerichtsbarkeit. Die auch die Stellungnahme der Justizbehörden widerspiegelnde Variante A) erteilt eine Ermächtigung darauf, daß die Regierung (für bürgerliche Personen) „für den Bereich der Armee im Felde kgl. Feldgerichtshöfe und kgl. Feldanwaltschaften organisieren könne, in der Weise, daß in den Urteilsenat der kgl. Feldgerichtshöfe nötigenfalls auch Kriegsrichter eingeladen werden können. Aber ihre Zahl kann nicht höher werden, als die Hälfte der Mitglieder des Urteilsenats. Und diese Gerichtshöfe entscheiden gemäß den entsprechenden Regeln des ungarischen Strafgesetzbuchs. Dieser Varianten gegenüber stand die Stellungnahme des ungarischen Ministers für Landesverteidigung widerspiegelnde Alternative B), die die Regierung bevollmächtigte, die Zuständigkeit der „kgl. Honved Militärgerichte“ auch auf die zu den bewaffneten Kräften nicht gehörenden Personen auszu dehnen. Es konten sogar auch die Kriegsgerichte der k. u. k. gemeinsamen Armee anstatt der Honved Kriegsgerichte verfahren, „wenn mit diesen den Ereignissen des Krieges zufolge die Verbindung abgebrochen war.“

Der folgende § 11 des Entwurfes beschränkt die Pressefreiheit, als er verfügt daß die Pflichtexemplare der periodischen Zeitschriften und anderer Druckschriften noch vor Versendung der nächsten Staatsanwaltschaft bzw. Polizeibehörde zugestellt werden sollen, die die Versendung der Druckschriften in bestimmten Fällen verbieten konnte. Der § 12 des Entwurfes erteilt eine Bevollmächtigung auf die Beschränkung eines wichtigen Freiheitsrechts, des Briefgeheimnisses, als er erlaubte die Postsendungen, die den Charakter einer offenen Korrespondenz haben und auch andere die nicht abgeschlossen wurden, zu besichtigen und diese eine gewisse Zeit lang zurückzuhalten. Er hat aber keine Ermächtigung erteilt, auch die abgeschlossenen Briefe zu eröffnen. Anstatt dessen konnte der Adressat „darauf verpflichtet werden, den angenommenen Brief sofort zu öffnen und seinen Inhalt dem anwesenden behördlichen Organ zu zeigen“.

§ 13 des Gesetzesentwurfes sichert eine Ermächtigung, den Grenzverkehr zu verbieten bzw. zu beschränken und § 14 regelt die Modifizierung des materiellen Strafrechts für den Fall des Krieges. § 15 ermächtigt den Justizminister, die Strafprozeßordnung zu modifizieren und zwar in seiner Alternative A/ dem Wesen nach ein beschleunigtes Strafverfahren einzuführen, in seiner Alternative B) aber nur dazu, in Presseangelegenheiten das Verfahren zu modifizieren. Diese letztere Alternative wurde nämlich für den Fall der Ausdehnung der Militärgerichtsbarkeit bestimmt, wo die Ausdehnung des Militärstrafverfahrens auf bürgerliche Personen die andere Abänderung der Strafprozeßordnung überflüssig gemacht hätte. Schließlich hat der letzte § 16, die auf das Inkrafttreten und die Vollsteckung des Gesetzes bezüglichen Verfügungen erhalten.

Die am 22. März 1909 gehaltene Sitzung des Ministerrats hat aber nicht den oben besprochenen Entwurf angenommen, sondern einen anderen, den — mit Bezugnahme auf die Dringlichkeit — im

Ministerpräsidium zusammengestellt wurde, hauptsächlich mit der Verwendung eines in 1888 geschaffenen Entwurfes ähnlichen Themas. Dieser ermächtigte die Regierung, im Falle des Krieges, nach der Erlassung der die Mobilisation verfügenden „höchsten Verordnung“ „unter der Verantwortung aller ihrer Mitglieder alle die Maßnahmen treffen zu können, die im Interesse der Sicherheit des Landes, sowie im Interesse der Personen- und Vermögenssicherheit, zur Sicherung der erfolgreichen Aktivität der Arme, sowie zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Ruhe nötig sind“ (§ 1). Und § 2 autorisierte die Regierung, für die Beschränkung des Haltens von Waffen, Munition und Sprengstoffen, der persönlichen und Pressefreiheit, der Unverletzbarkeit des Brief- und Telegrammgeheimnisses, des Versammlungs- und Vereinigungsrechts, sowie des freien Verkehrs Maßnahmen treffen zu können und mit einer sich auf ein Munizipium oder mehrere erstreckenden Zuständigkeit Regierungskommissäre zu ernennen. Nach diesen weitgehenden Konzessionen spiegelt aber der § 3 in einer sehr wichtigen Frage die Stellung der Regierung Wien gegenüber wider, als er die im § 10 des Entwurfs der präliminären Konferenz stehende Verfügung über die Aufstellung der (gemischten) Feldgerichte und Anwaltschaften übernimmt, d. h. die Ausdehnung der Kompetenz der Militärgerichte auf bürgerliche Personen verweigert. § 4 ermächtigt die Regierung die Schwurgerichtsbarkeit zu beschränken ja sogar aufzuheben, § 5 verfügt über die Verschärfung des materiellen Strafrechts, § 6 macht das Halten der Posttauben konzessionspflichtig, § 7 ermächtigt die Regierung Kriegleistungen zu verordnen und § 8 Kreditoperationen auszuführen. Schließlich verfügen §§ 9—12 über das Inkrafttreten des Gesetzes, das Aufhören seiner Geltung, über seine Veröffentlichung, seine Anmeldung dem Landtag und besagen auch, daß in Kroatien und Slawonien der Banus die notwendigen Verfügungen erlassen werde.

Der Entwurf der Koalitionsregierung zeigt also eine gewisse Ähnlichkeit mit der im Innenministerium gemachten Vorlage, im Grunde genommen bedeutet er aber einen Rücktritt im Vergleich damit. Er konnte aber die Ansprüche des gemeinsamen Kriegsministeriums dennoch nicht befriedigen. Die militärische Führung hat nämlich, gefordert, daß die Ausnahmemaßnahmen schon auch „im Falle der wegen der bedrohlichen Kriegsgefahr verordneten Kriegs vorbereitungen“ anstatt der Mobilmachung in Kraft treten können. Und die militärische Führung hielt auch an die Ausdehnung der Kompetenz der Militärgerichte auf die bürgerlichen Personen. Der ungarische Justizminister hat aber die Zustimmung zum letzten Wunsch glattweg abgeschlagen, worauf der Ministerpräsident ein solches Kompromiß vorschlug, daß nötigenfalls die im Entwurf der Regierung vorkommenden gemischten Feldgerichtshöfe aufgestellt werden sollen. Diese aber wenden die materiellen „Dispositionen“ des Militärstrafrechts an. Und der Monarch — da inzwischen auch in der internationalen Lage eine gewisse Verbesserung eintrat — hat den Ministerpräsident angewiesen, den Entwurf dem Landtag nicht vorzulegen, weil er nicht in allem den Erfordernissen der Kriegsführung entspreche, sondern mit dem Kriegsministerium neuere Verhandlungen fortzusetzen, wegen der Bearbeitung eines Entwurfes ähnlichen Inhalts, der in der Zukunft notwendig werden könne.

Die Debatte über die Anträge hat aber durchaus nicht bedeutet, daß die Koalitionsregierung die Ausnahmemaßnahmen sogar auch ohne gesetzliche Ermächtigung nicht willfährig ausführen wollte. Dies wurde durch die Äußerung des Ministerpräsidenten Wekerle gezeigt, wonach „selbst bis dahin, wo das Gesetzesantrag die Gesetzeskraft erlangt, werden wir die nötigen Vorkehrungen unter unserer eigenen Verantwortung treffen“. Und das gemeinsame Kriegsministerium hat — sich auf die Zuverlässigkeit der Regierung verlassend — den ungarischen Regierungschef im November 1908 in einer Zuschrift — unabhängig von den obigen Vorkehrungen — gebeten, eine ganze Reihe der Ausnahmemaßnahmen so vorzubereiten, daß sie nötigenfalls sofort in Kraft gesetzt werden können. Und einige Ausnahmemaßnahmen wurden wirklich im Ordnungswege in dieser Zeit ausgeführt, die gesetzliche Regelung aber ließ auf sich noch Jahre lang (bis zu 1912) warten.