

KÜLÖNLEGES JOGREND A WEIMARI ALKOTMÁNYBAN

A fogalmak pontossága – a jogalkalmazó mérlegelési lehetősége

SZABÓ István
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

1. Prológus

Ha a különleges jogrend történeti szálait vizsgáljuk, valószínűleg az elsők között jut eszünkbe az 1919-es német alkotmány híres (hírhedt) 48. cikkelye. Köztudott, hogy Németországban az 1918 végétől formálódó új alkotmányos rendszert már csíráiban az erőszakos megdöntés veszélye fenyegette. Maga az alkotmányozó nemzetgyűlés is azért kényszerült Weimarban összeülni, mert a fővárosban polgárháborús állapotok uralkodtak. Nem véletlen, hogy a különleges jogrend (a kivételes hatalom¹) szabályozása már az alkotmány elfogadásakor központi kérdés volt. Mivel az alkotmány rövid, alig 14 éves történetének elég jelentős részét krízishelyzetek jellemezték, *az elnöki kivételes hatalomnak a gyakorlata is kiterjedté vált*. Az 1919 és 1923, illetőleg 1930 és 1933 között – a 48. cikkely alapján – kibocsátott elnöki rendeletek száma több százra tehető.² Viszont az, hogy 1923 és 1930 között ilyen rendeletek egyáltalán

¹ Az Alaptörvény (48–54. cikk) az általánostól eltérő hatalomgyakorlásra a „különleges jogrend” kifejezést használja. A régebbi magyar jogi terminológia erre a „kivételes hatalom” kifejezést alkalmazta (lásd 1912. évi LXIII. törvénycikk, 1939. évi II. törvénycikk 141–170. §§), amelyet a tanulmányban a különleges jogrenddel szinonim fogalomként fogok használni.

² A Birodalmi Elnök által kibocsátott kivételes rendeletek pontos száma nehezen határozható meg, s a rendeletek magasabb száma és a kivételes hatalom gyakorlásának intenzitása között sincs egyenes összefüggés. Az első államfő (Fridrich Ebert) Birodalmi Közlönyben kihirdetett kivételes rendeleteinek száma 135 darab volt. Azonban a kivételes rendeleteket nem volt kötelező a hivatalos lapban közzé tenni, azt garanciáit tekintve erősebb formával (pl. az érintett településeken falragaszok kihelyezése) is ki lehetett váltani, vagyis a szám nagyobb is lehetett. Ellentétes irányban hatott (a tényleges kivételes rendeletek számát csökkentette), hogy a közlönyben a szükségállapotot megszüntető intézkedések is a 48. cikkely alapján kibocsátott elnöki rendeletként jelentek meg. Emellett – különösen Ebert elnöksége idején – gyakran előfordult, hogy az államfő a szükségállapotot lokálisan vezette be, s a helyzet változásával egyes területeken megszüntette, másokra kiterjesztette azt. Itt a számában több rendelet éppen a kivételes hatalom korlátozottabb gyakorlását jelentette. Mindez azonban nem változtatja

nem jelentek meg, azt is jelzi, hogy valóban csak krízishelyzetekben alkalmazták az elnöki kivételes hatalmat.

A weimari alkotmány különleges jogrendre vonatkozó rendelkezéseinek teljes feldolgozása egy tanulmány keretében nem lehetséges. Így a témát egy konkrét problémakörre, a különleges jogrend alkotmányban történő megfogalmazásának pontosságára és a jogalkalmazó ehhez kapcsolódó mérlegelési jogkörére szűkítettem. Közismert összefüggés, hogy az alkotmány minél pontosabban körülír egy-egy hatáskört, az azt alkalmazó államhatalmi szerv mozgásterét (mérlegelési jogkörét) annál inkább beszűkíti és fordítva. A bevezetés feltételeinek meghatározása mellett hasonló fontossággal bír a különleges jogrend idején igénybe vehető eszközök meghatározása. Konkrétan felsorolják az igénybe vehető eszközöket, vagy a jogalkalmazó szabad belátására bízák, hogy a különleges helyzetet milyen eszközökkel szünteti meg?

Vajon a kivételes hatalom szabályozásának részletessége (pontossága) összefüggésben áll-e a jogállamisággal? A XXI. század elején ezt az összefüggést aligha kérdőjelezhetjük meg, *az általánostól eltérő hatalomgyakorlás egyre pontosabb körülírása általános elvárás*. De mit gondoltak erről egy évszázaddal ezelőtt: a kivételes hatalom alkalmazásának előfeltételei, valamint a jogalkalmazó által igénybe vehető eszközök milyen pontossággal voltak meghatározva az 1919-es német alkotmányban?

2. A különleges jogrend (a szükségállapot³) tételes szabályai a weimari alkotmányban

Az 1919-es német alkotmány 48. cikkelye által szabályozott kérdések két egymástól jól elkülöníthető csoportra voltak oszthatóak.⁴ Az első bekezdés a tagországokkal szembeni *birodalmi végrehajtás* (Reichsexekution) lehetőségét tartalmazta, amennyiben azok a birodalmi alkotmányból (törvényekből) ráháruló kötelezettségeiket nem teljesítették.⁵ A második bekezdés *a közrend és közbiztonság rendkívüli mértékű megzavarása* esetén foganatosítható kivételes államfői intézkedésekre adott felhatalmazást.

A két hatáskör között azonban nincs érdemi kapcsolat,⁶ az egy cikkelyen belüli öszvevonásra indok se nagyon volt.⁷ A vertikális hatalommegosztáson belül kialakított

meg azt az állításunkat, hogy az államfői kivételes hatalomnak a Weimari Köztársaságban kiterjedt gyakorlata volt. Ld. SZABÓ István: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*. Budapest, Osiris, 2000. 171–172., 200–201.

³ A weimari alkotmány 48. cikkely (2) bekezdésében lefektetett rendelkezés a különleges jogrend Alaptörvényben meghatározott típusai közül leginkább a 48. cikkely (1) bekezdés b. pontjában definiált szükségállapottal állítható párhuzamba.

⁴ Gerhard ANSCHÜTZ: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*. Berlin, Georg Stilke, 1933. 269.

⁵ „Ha egy tagország a birodalmi alkotmányból, vagy a birodalmi törvényekből ráháruló kötelezettségét nem teljesíti, a Birodalom Elnöke azt – akár a fegyveres erők igénybevételével is – kikényszerítheti.” [WRV (Weimarer Reichsverfassung = Weimari Birodalmi Alkotmány) 48. cikkely (1) bekezdés]

⁶ ANSCHÜTZ (1933) i. m. 269.

⁷ Az 1871-es alkotmányban ez a két hatáskör külön cikkelyekre volt foglalva, s az 1919-es alkotmány geneziséét vizsgálva is azt láthatjuk, hogy a tervezetekben még két külön cikkelyben szerepelt. Ld. SZABÓ i. m. 135–137.

törvényességi felügyelet általánosan elismert jogintézmény, s nem soroljuk a különleges jogrendhez. Hasonló az unitárius államokban a helyi önkormányzatok felett fennálló törvényességi felügyelethez, ami az Alaptörvényben is megtalálható.⁸ Itt konkrét jogsértésről van szó, amelynek megállapítása az Alkotmánybíróság kontrollja alatt áll, s a weimari alkotmány szerint is a végrehajtás alá vont tagállam a Német Birodalom Állambírósága elé vihette a jogvitát.⁹

Így a *különleges jogrend témakörében a 48. cikkely (2) bekezdését a közrend és közbiztonság rendkívüli mértékű megzavarása* esetén foganatosítható kivételes államfői intézkedéseket érintjük. Az említett 48. cikkely (2) bekezdés pedig az alábbi rendelkezéseket tartalmazta:

„Amennyiben a Német Birodalomban a közrendet és közbiztonságot jelentős mértékben megzavarják, vagy veszélyeztetik, a Birodalom Elnöke foganatosíthatja a közrend és közbiztonság helyreállításához szükséges intézkedéseket, szükség esetén a fegyveres erőkkel is beavatkozhat. E cél elérése érdekében a 114, 115, 117, 118, 123, 124 és 153 cikkelyekben megállapított alapjogok érvényesülését, átmenetileg, részben vagy egészben hatályon kívül helyezheti.”

Az első tisztázandó kérdés, hogy az államfő mikor élhet kivételes jogkörével? A válasz: ha a közrendet és közbiztonságot jelentős mértékben megzavarják, vagy veszélyeztetik. Vagyis definiálnunk kell a közrend és közbiztonság fogalmát.

A második tisztázandó kérdés a közrend és közbiztonság helyreállításához igénybe vehető eszközökre vonatkozik. Vajon a 48. cikkely (2) bekezdésben felsorolt, a közrend és közbiztonság helyreállítását szolgáló eszközök egy zárt felsorolást jelentenek, vagy csak példálózó jellegűek? Mindezek a fogalmak pontosságára és jogalkalmazó mérlegelési jogkörére jelentős kihatással vannak.

3. A közrend és közbiztonság fogalmának definiálása

A közrend és közbiztonság fogalmának meghatározása felett nem volt teljes egyetértés, s a bevezetőben említett két krízisidőszakban (1919/1923; 1930/1933) az nem is volt egységes. Az idő múlásával egyre tágabb értelmezést fűztek hozzá.

A szűkebb értelmezés az elemzett fogalmat – a közigazgatási jog keretei között maradván – a rendészeti jog (Polizeirecht) irányából közelítette meg. A jogalkotó a rendőrség feladatát – mint például a porosz rendőrségi törvényben¹⁰ – a közbiztonság és a közrend fenntartásában jelölte meg. Eme értelmezés szerint a 48. cikkely (2) bekezdés nem jelentett mást, mint egy *fokozott rendőrségi jogosítványt*.¹¹ Ha a Birodalom terü-

⁸ Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdés.

⁹ WRV 15. cikkely (2) bekezdés, 19. cikkely (1) bekezdés.

¹⁰ Polizeiverwaltungsgesetz. Vom 1. Juni 1931. [Preußische Gesetzsammlung 77. o.] 14. §; Ludwig GEBHARD: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919*. München–Berlin–Leipzig, J. Schweitzer, 1932. 251.

¹¹ ANSCHÜTZ (1933) i. m. 278.

letén olyan (általában politikai) rendzavarások történtek, amelyek megfékezésére az adott tagország rendőrsége nem volt elegendő, akkor a Birodalom Elnöke segítséget nyújthatott, s amihez akár a fegyveres erőket is igénybe vehette.

A tágabb értelmezés szerint a közrendnek és a közbiztonságnak a *közigazgatási jogi és alkotmányjogi fogalma elvált egymástól*.¹² Utóbbi lényegesen többet jelentett, nagyobb hatáskört foglalt magában egy egyszerű fokozott rendőrségi jogkörnél. *A közbiztonság és közrend fogalma ebben az értelmében kiterjedt a gazdaság és a pénzügyi élet* (a munkanélküliség kezelése, hitelfelvételek, adórendelkezések, az államháztartási egyensúly fenntartása stb.) és az egész államműködés biztonságát érintő kérdésekre. Ha például olyan szükséghelyzet állt elő, amelyben a törvényhozás működése zavarokat szenvedett (obstrukció, nem tud megfelelő kormánytöbbség képződni stb.), a Birodalom Elnöke a 48. cikkely (2) bekezdése alapján ennek kiküszöbölése végett is intézkedéseket foganatosíthatott.

A közigazgatási és alkotmányjogi értelmezés szétválasztása a Weimari Köztársaság második krízisidőszakában (1930/1933) vált jellemzővé, vagyis az alkalmazás során jelentősen változott (bővült) azon élethelyzetek köre, amikor az államfő kivételes intézkedéseket hozhatott. Ha Gerhard *Anschütz* alkotmánykommentárjának 1929-es kiadását olvassuk, az még nem helyezkedik ennyire egyértelműen erre az álláspontra. Bár gazdasági tárgyú kivételes rendeleteket Friedrich Ebert is kibocsátott, azt, mint az állampraxis 1919 és 1924/25 közötti krízis egyik termékét említi. A problémát tényként kezeli, alkotmányosságuk kérdését nem elemzi.¹³ Az 1933-as kiadásban azonban már maga is használja a kibővített (alkotmányjogi) értelmezést, vagyis állást foglal ezek alkotmányossága mellett. Voltak azonban, akik ezzel a kibővített értelmezéssel nem értettek egyet.¹⁴

4. Az igénybe vehető intézkedések taxatív, vagy csak példálózó felsorolások?

A bevezetőben is érintettük, hogy hasonlóan fontos probléma a különleges jogrend idején igénybe vehető eszközök köre. Vajon az alkotmány ezeket pontosan meghatározza, vagy a jogalkalmazó szabad belátására bízta, hogy a különleges helyzet megszüntetésére milyen eszközöket vesz igénybe. Utóbbi megoldás jelentősen növeli a jogalkalmazó mozgásterét.

¹² ANSCHÜTZ (1933) i. m. 278–279.; GEBHARD i. m. 251.; Richard THOMA: Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit. In: Gerhard ANSCHÜTZ – Richard THOMA: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts* 2. Tübingen, Mohr, 1932. 231.; Carl SCHMITT: *Der Hüter der Verfassung*. Tübingen, Mohr, 1931. 117–120.; Fritz POETZSCH-HEFFTER: Zur Handhabung des Art. 48 der Reichsverfassung. *Deutsche Juristen-Zeitung*, 1930. 986–990.; Willibald APELT: Ausnahmeverordnung und Notverordnung. *Juristische Wochenschrift*, 1931. 700–703.

¹³ Gerhard ANSCHÜTZ: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*. Berlin, Georg Stilke, 1929. 248–249.

¹⁴ Fritz STIER-SOMLO: Die Ausnahmeverordnung des Reichspräsidenten und die Notverordnung des österreichischen Bundespräsidenten. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 11. (1931/1932), 68–76.; Ludwig WALDECKER: Grundsätzliches zu Art. 48 Abs. 2 RV. *Die Justiz*, 6. (1930/1931) 342–349.

A 48. cikkely (2) bekezdésében konkrét eszközöket is találunk, amit az államfő a közrend és közbiztonság helyreállításához igénybe vehet: a fegyveres erők bevetése, és egyes alapjogok felfüggesztése. Ezek vajon egy zárt felsorolást jelentenek, vagy csak példák, amelyeket a Birodalmi Elnök saját belátása szerint kiegészíthet más eszközökkel is? Meglátásom szerint az utóbbiról van szó. A fegyveres erők igénybevétele igazából nem is önálló eszköze a közrend és közbiztonság helyreállításának, hanem az intézkedések kikényszerítésére igénybe vett segítség. Az alkotmány grammatikai értelmezése is erre utal: a „*Birodalom Elnöke foganatosíthatja a [...] szükséges intézkedéseket*”, amelyek kikényszerítéséhez szükség esetén a fegyveres erőket is igénybe veheti.

Az alapjogok felfüggesztésének külön említése azonban nem véletlen. Az is egy eszköze a közrend és közbiztonság helyreállításának, a 48. cikkely (2) bekezdés viszont konkrétan felsorolja a felfüggeszhető alapjogokat. Ennek nem lehet más értelme, mint hogy az alapjogok felfüggesztésénél korlátozni akarja az elnöki jogkört. Csak azok az alapjogok függeszthetők fel, amelyeket az alkotmány felsorolt. Látni fogjuk azonban, hogy a gyakorlat ettől eltért.

5. Az igénybe vett intézkedéseknek a gyakorlatban kialakult köre

Mivel a különleges helyzetek megszüntetésére igénybe vehető eszközöket az alkotmány taxatív módon nem határozta meg, arra a jogkör gyakorlójának (a birodalmi államfőnek) meghatározó befolyása volt, így tényleges körüket a gyakorlatból tudjuk leszűrni. Az alkalmazható eszközökre pedig a gyakorlat az alábbi négy csoportot alakította ki:

- A végrehajtó hatalom átruházása (koncentrálása).
- Rendkívüli bíróságok (Ausnahmegericht) felállítása.
- Egyes alapjogok ideiglenes hatályon kívül helyezése.
- Törvényerővel bíró rendeletek kibocsátása.

Azt is hozzá kell azonban fűznünk, hogy ezek közül az első három a szűkebb (közigazgatási) értelemben vett közrend és közbiztonság helyreállítására szolgáltak. A tágabb (alkotmányjogi) értelemben vett közrend és közbiztonság helyreállításához, amely elsősorban a gazdasági életbe történő beavatkozást jelentette, a negyedik eszköz volt a meghatározó.

6. A végrehajtó hatalom átruházása (koncentrálása).

A végrehajtó hatalom átruházásának (*koncentrálásának*) három fokozata alakult ki:

- a birodalmi végrehajtó hatalom egyes részeinek összevonása;
- a birodalmi és tagállami végrehajtó hatalom összevonása;
- a harmadik, s egyben legerősebb eszközt pedig a közigazgatás militarizálása jelentette.

Az első lépésre példa lehet, hogy 1931-től a közrend fenntartása szempontjából legfontosabb két minisztérium (belügyi, védelmi) élére egy személy került,¹⁵ majd utána a kancellár és a véderőminiszter tisztségét egyesítették.¹⁶ Persze a Birodalom közigazgatási szervezetének átalakítása valójában még nem különleges jogrend. A miniszteriális szervezet alakítása a normális hatalomgyakorlás időszakában is rendszeresen előforduló intézkedés.

A tagállami végrehajtó hatalomnak a birodalmi szervek általi elvonása azonban már egyértelműen különleges jogrendet jelent. Ez rögtön fel is vetette, hogy *az államfő a kivételes hatalom gyakorlásával a birodalmi alkotmány által kialakított hatásköri megosztást is átalakíthatja-e?* A tagállami hatáskörök elvonása ugyanis ezt jelentette, hiszen a vertikális hatásköri megosztást a birodalmi alkotmány tartalmazta. Bár voltak ellenvélemények,¹⁷ a többségi álláspont szerint elvonhatók voltak a tagállami hatáskörök,¹⁸ s a bírói gyakorlat is erre az álláspontra helyezkedett. A bírói normakontroll keretében a Birodalmi Bíróság ezt már a 20-as évek első felében elfogadta,¹⁹ majd 1932-ben a Német Birodalom Állambírósága is hasonló következtetésre jutott.²⁰

A harmadik fázis, a közigazgatás militarizálása annyit jelentett, hogy a fegyveres erők igénybevétele már nem a civil közigazgatási hatóságok intézkedéseinek kikényszerítését szolgálta, hanem a polgári (civil) közigazgatási tevékenységet is a hadsereg vette át. A rendes tisztviselőket ideiglenesen felfüggesztették állásukból, és katonákat állítottak helyükre.²¹ *A 48. cikkely ugyanis lehetővé tette a civil közigazgatás korlátlan militarizálását.*²²

¹⁵ Wilhelm Groener (1867–1939) Birodalmi Véderőminiszter 1928–32., Birodalmi Belügyminiszter 1931–32. között.

¹⁶ Kurt von Schleicher (1882–1934) Birodalmi Véderőminiszter 1932. június 2. és 1933. január 30., Birodalmi Kancellár 1932. december 3. és 1933. január 30. között.

¹⁷ Hans NAWIASKY: Die Auslegung des Art 48 der Reichsverfassung. *Archiv des öffentlichen Recht*, 48. (1925) 43.

¹⁸ ANSCHÜTZ (1933) i. m. 291.; Karl LOEWENSTEIN: Zur Verfassungsmäßigkeit der Notverordnungen vom Juli und August 1931. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 60. (1932) 148–150.; Richard GRAU: *Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen auf Grund des Artikels 48 der Reichsverfassung*. Berlin, Otto Liebmann, 1922. 281.; Fritz POETZSCH-HEFFTER: *Handkommentar der Reichsverfassung 11. August 1919*. Berlin, Otto Liebmann, 1928. 237.

¹⁹ *Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen*, 59. köt. 47. ff.

²⁰ A Német Birodalom Állambírósága az 1932. október 25-én – a német–porosz konfliktus kapcsán – kihirdetett ún. lipcei ítéletben, mint a Birodalom és országai közötti hatásköri bíróság foglalt állást a kérdésben. Eszerint a Birodalomnak a közrend és közbiztonság helyreállítása végett lehetősége van országos hatáskörök elvonására. Ez azonban nem érintheti azokat a jogokat, amelyek az adott országnak a Birodalommal, illetőleg más tagországokkal való kapcsolattartását érintik, vagyis *nincs lehetőség a Birodalom szövetségi jellegének felszámolására*. Ld. SZABÓ i. m. 186–189.

²¹ Az „Ezen rendelet közzétételével a végrehajtó hatalom a Birodalmi Véderőminiszterre száll, aki azt egy katonai parancsnokra átruházhatja.” mondat számos kivételes elnöki rendeletben feltűnik. Pl. Verordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Artikel 48 Abs. 2 der Reichsverfassung, betreffend die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für das Reichsgebiet. nötigen Maßnahmen. Vom 26. September 1923. (RGBl I. 905.)

²² ANSCHÜTZ (1933) i. m. 290.

7. Rendkívüli bíróságok (Ausnahmegericht) felállítása

A kivételes hatalom gyakorlatában többször sor került rendkívüli bíróságok felállítására.²³ Arra is találhatunk példát, hogy elnöki rendelet felhatalmazása alapján²⁴ a Birodalmi Kormány állított fel rendkívüli bíróságot.²⁵ Ezt a végrehajtó hatalom átruházásához hasonlóan mind a közjogi irodalom, mind a Birodalmi Bíróság alkotmányosnak találta.²⁶

Az alkotmány 105. cikkelyét elemezve – mely szerint: „A rendkívüli bíróságok nem megengedettek. Törvényes bírása elől senki sem vonható el. Mindez a hadbíróóságokra (Kriegsgericht) és a statáriális bíróságokra (Standgericht) vonatkozó törvényes rendelkezéseket nem érinti.” – azért ez igényel némi magyarázatot.

Első lépésként a rendkívüli bíróságok (Ausnahmegericht) és különbíróóságok (Sondergericht) elkülönítését kell megtennünk. Az első ugyanis egyértelműen tilos, a második viszont, bár itt is volt ellentétes vélemény,²⁷ a többség szerint megengedett volt.²⁸ Az utóbbinak példája lehet az 1926-ban megteremtett elkülönült munkaügyi bíráskodás.²⁹ Az alkotmány azonban a hadbíróóságokra és a statáriális bíróságokra vonatkozóan a rendkívüli bíróságok felállítási tilalma alól is tett kivételt. A tilalom az ezekre vonatkozó törvényes rendelkezéseket nem érintette, vagyis ez a két bírósági típus törvényen felállítható volt. *Az általános szabály alóli kivétel éppen a 48. cikkely alapján kihirdetett rendkívüli állapotra vonatkozott,*³⁰ amelyet a bírói gyakorlat is megerősített.³¹ *Rendkívüli állapot idején a Birodalom Elnöke mind had-, mind rögtönítélő bíróságokat felállíthatott.*

²³ Verordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Artikel 48 Abs. 2. der Reichsverfassung, betreffend die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Bezirke des Reichswehrgruppenkommandos 1 nötigen weiteren Maßnahmen. Vom 19 März 1920. [RGBl 467.]; Verordnung des Reichspräsidenten über die Bildung außerordentlicher Gerichte. Vom 29. März 1921. [RGBl 371.]

²⁴ Dritte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen. Vom 6. Oktober 1931. [RGBl I. 537.] Hatodik rész II. fejezete.

²⁵ Verordnung der Reichsregierung über die Bildung von Sondergerichten. Vom 9. August 1932. [RGBl I. 404]

²⁶ *Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen*, 56. kötet 164. ff.

²⁷ Dr. Bewer, a lipcei Birodalmi Bíróság bírása az alkotmány 103. cikkelyét, miszerint: „A rendes bíráskodás a Birodalmi Bíróság és az országos bíróságok által történik”, úgy értelmezte, hogy ez egyben a tagországok igazságszolgáltatási felségjogait is védi. Ezért azoktól bármilyen különbíróósággal hatáskört nem lehet elvonni. Ld. BEWER: Reichsverfassung und Arbeitsgerichtsgesetz. *Deutschen Juristen-Zeitung*, 1926. 1459.; BEWER: Schutz der ordentlichen Gerichtsbarkeit gegen verfassungswidrige Arbeitsgerichte. *Deutsche Juristen-Zeitung* (31. Jahrgang) 1926. 1633.]

²⁸ ANSCHÜTZ (1933) i. m. 481.; Richard THOMA: Das Reich als Bundesstaat. In: Gerhard ANSCHÜTZ – Richard THOMA: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts I*. Tübingen, Mohr, 1930. 183.; Eduard KERN: Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet der Rechtspflege. In: ANSCHÜTZ–THOMA (1930) i. m. 355.

²⁹ Arbeitsgerichtsgesetz. Vom 23. Dezember 1926. [RGBl I. 507.]

³⁰ ANSCHÜTZ (1933) i. m. 490.

³¹ *Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen*, 56. kötet 164.

A hibátlan logikai érvelés azonban csak akkor áll fenn, ha kapcsoljuk hozzá a törvényerővel bíró elnöki rendeleteket, amelyet egy későbbi pontban tárgyalunk.

8. Egyes alapjogok ideiglenes hatályon kívül helyezése

Mint korábban érintettük, a 48. cikkely (2) bekezdése tételesen felsorolta a különleges jogrend idején ideiglenesen hatályon kívül helyezhető alapjogokat, melyek a következők voltak:

- a személyes szabadság (WRV 114. cikkely);
- a lakás sérthetetlensége (WRV 115. cikkely);
- a levél, valamint a postai-, távíró- és telefontitok (WRV 117. cikkely);
- a véleménynyilvánítás szabadsága (WRV 118. cikkely);
- a gyülekezési jog (WRV 123. cikkely);
- az egyesülési jog (WRV 124. cikkely);
- a tulajdonjog (WRV 153. cikkely).

Néhány példát áttekintve először is a 48. cikkely (2) bekezdésének ama mondatrészére kell utalnunk, amely szerint a felsorolt alapjogok hatályon kívül helyezése teljes vagy részleges lehetett. A Weimari Köztársaság krízisidőszakainak első periódusában gyakrabban találkozhatunk olyan elnöki rendeletekkel, amelyek egy ismétlődő formaszöveget alkalmazva,³² azonnal a teljes felfüggesztést mondták ki.

Az 1930 és 1933 közötti időszak különleges jogrendjének gyakorlata kifinomultabbnak mondható, a kivételes rendeletek több esetben kidolgozottabbak és részletesebbek voltak, mint 1919 és 1923 között. Ritkábban tűnik fel olyan elnöki rendelet, amely azonnal mind a hét alapjog teljes korlátozását kimondja. A korlátozás jellemzően *a véleménynyilvánítás szabadságára, az ezzel összefüggésben álló gyülekezési jogra, illetőleg az egyesülési jogra* terjedt ki. Hatékonyságát pedig *tulajdonjogi korlátozásokkal* növelték.

A gyülekezési jog korlátozásával találkozunk a belső béke biztosításáról szóló 1932. március 17-i elnöki rendeletben,³³ amely a húsvét békéjének biztosítása érdekében virágvasárnaptól fehérvasárnapig minden politikai jellegű gyűlést megtiltott. Ezzel összefüggésben a politikai tartalmú röpcédulák és falragaszok terjesztésére is teljes tilalmat írt elő. Az 1932. március 17-i elnöki rendelet által alkalmazott általános tilalom azonban ritka, többségében a fokozott felügyelet bevezetésével korlátozták

³² „A Német Birodalom Alkotmányának 114, 115, 117, 118, 123, 124, és 153. szakaszait átmenetileg hatályon kívül helyezem. Ennél fogva a személyi szabadságnak, a szabad véleménynyilvánítás jogának – beleértve a sajtószabadságot, az egyesülési és gyülekezési jogot –, a levél-, postai-, távíró- és telefontitoknak a korlátozása, a házkutatások és lefoglalások elrendelése, valamint a tulajdon korlátozása az eddig megállapított törvényes határokon túl is megengedett.” [Pl. Verordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Artikel 48 Abs. 2 der Reichsverfassung, betreffend die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Reichsgebiete mit Ausnahme Bayern, Sachsen, Württemberg, und Baden und der von ihnen umschlossenen Gebiete nötigen Maßnahmen. Vom 13. Januar 1920. (RGBl 207.)]

³³ Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze des inneren Friedens. Vom 17. März 1932. (RGBl I. 133.)

az alapjogokat. A Birodalom Elnökének a politikai rendzavarások elleni harcról szóló 1931. március 26-i rendelete³⁴ egyrészt a gyűléseket és felvonulásokat helyezte fokozott ellenőrzés alá, kiterjesztve a betiltásokra³⁵ és felosztatásokra³⁶ vonatkozó szabályokat. A véleménynyilvánítás szabadságára továbblépve a gyűlések betiltására okot adó körülmények miatt bármilyen sajtótermék is betiltható volt, a politikai tartalmú plakátokra és röpcédulákra pedig ennél is jelentősebb szigorításokat írt elő. A cenzúrára utaló módszerrel előzetes bemutatási kötelezettséget írt elő, amelynek elmulasztása esetén azok – tartalmuk vizsgálata nélkül – elkobozhatóak voltak. Ha a közrendre és közbiztonságra veszélyeseknek mutatkoztak, akkor a szabályszerűen bemutatott röpcédulákat és plakátokat is el lehetett kobozni.³⁷

Az egyesülési jog korlátozásával találkozunk a Birodalmi Elnöknek az államműködés biztonságáról szóló 1932. április 13-i rendeletében,³⁸ amely az NSDAP összes katonai szervezetét feloszlatta. Két hónappal később a politikai rendzavarások megakadályozásáról szóló 1932. június 14-i rendeletében³⁹ a politikai egyesületeket a Birodalmi Belügyminiszter fokozott felügyelete alá helyezi, azok megsértése esetén pedig a miniszter felhatalmazást kap felosztatásukra.⁴⁰ Az első esetben az elnöki rendelet maga felosztat szervezeteket, a második esetben a felügyeletet szigorítja.

³⁴ Verordnung des Reichspräsidenten zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen. Vom 26. März 1931. (RGBl I. 79.)

³⁵ „1. § (1) A politikai gyűléseket, valamint a szabad ég alatt tartott valamennyi gyűlést és felvonulást, legkésőbb 24 órával előtte, a gyűlés helyének, idejének és tárgyának megjelölésével a helyi rendőrhatalomnak be kell jelenteni. A gyűlést a rendőrség betilthatja, ha körülmények alapján megállapítható:
1./ hogy a törvények, a törvényes rendeletek vagy ezen belül az alkotmányos kormány vagy a hatóságoknak hatáskörükben foganatosított rendelkezései ellen engedetlenségre felhívnak vagy ösztönöznek vagy
2./ hogy az állam közegeit, intézményeit, hatóságait vagy vezető tisztviselőit szidalmazza vagy rosszindulatú, megvető módon tüntetik fel, vagy
3./ hogy egy közjogi vallási közösség intézményeit, szokásait vagy vallási tisztelőit tárgyait szidalmazza vagy rosszindulatú, megvető módon tüntetik fel, vagy
4./ hogy más módon a közbiztonságot és a közrendet veszélyeztetik.”

³⁶ „6.§ (1) Az 1. §-ban megjelölt gyűlések és felvonulások feloszlathatók:
1./ ha az 1. § előírásai ellenére nem jelentették be vagy azt betiltották
2./ ha a bejelentésben megadottaktól szándékosan eltérnek, vagy ha egy intézkedésnek ellenszegülnek
3./ ha az 1. § 1-3. pontjaiban, a 2. § 2. pontjában vagy az 5. §-ban megjelölt bűncselekményeket megvalósítják, illetve a birodalmi egyesülési törvény 13. § (2) bekezdés 1. mondatát megsértik.
4./ ha megrendezésük a közbiztonságot vagy a közrendet veszélyeztetik.”

³⁷ 2. § „(1) Azon plakátokat és röpcédulákat, amelyeknek tartalma a közbiztonság és a közrend veszélyeztetésére alkalmas, a rendőrség lefoglalhatja és elkobozhatja.
(2) A politikai tartalmú plakátokat, röpcédulákat legalább huszonnégy órával a közutakon, utcákon vagy tereken történő kifüggesztése, kiállítása, terjesztése vagy más módon a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tétele előtt, a hatáskörrel bíró rendőrhatalom tudomásulvétel végett be kell mutatni. Azon plakátokat és röpcédulákat, amelyeket ezen előírások ellenére a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tesznek, a rendőrség lefoglalhatja és elkobozhatja.”

³⁸ Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung der Staatsautorität. Vom 13. April 1932. (RGBl I. 175)

³⁹ Verordnung des Reichspräsidenten gegen politische Ausschreitungen. Vom 14. Juni 1932. (RGBl I. 297)

⁴⁰ „9.§ (1) Azon politikai egyesületek, amelyeknek tagjai meghatározott szervezeti rend szerint működnek, a Birodalmi Belügyminiszter kívánságára kötelesek alapszabályukat, a szervezetükre és tevékeny-

A tulajdonjog korlátozásának kapcsolódó jellegét mutatja, hogy a sajtótermékek elkobzása a tulajdonjogot is érint. Az NSDAP katonai szervezeteinek feloszlásáról szóló rendelet is lehetővé tette a szervezet tagjainak birtokában lévő, a katonai jellegű, vagy a szervezet további működését elősegítő dolgok lefoglalását. A gyülekezési joghoz kapcsolódóan például fokozott veszélyt jelentettek a teherautókkal szervezett felvonulások. Ilyen tilalom megsértése esetén a rendőrség bevonhatta az érintett gépkocsik forgalmi engedélyét, ami szintén a tulajdonjog korlátozása volt.

9. A korlátozható alapjogok 48. cikkelyben történő felsorolása taxatív jellegű-e?

A 4. pontban már utaltam a dilemmára, vajon a 48. cikkely (2) bekezdésében a korlátozható alapjogok felsorolása taxatív, vagy csak példálózó jellegű? Már ott is arra a következtetésre jutottunk, hogy a felsorolásnak csak az adhat értelmet, ha ezt zárt felsorolásnak tekintjük. Vagyis az elnök az igénybe vett eszközöket szabadon válogathatja össze, de az alapjogoknál csak azt a hét alapjogot korlátozhatja, amit a 48. cikkely (2) bekezdés konkrétan megemlít.⁴¹

A dilemmát pedig az okozza, hogy az alkotmánynak a „*nullum crimen sine lege*” elvét rögzítő 116. cikkelye nem volt benne a felsorolásban, ugyanakkor az elnöki kivételes rendeletek már a kezdetektől fogva állapítottak meg bűncselekményeket. Ezt a bírói gyakorlat is elfogadta. A kérdés átvezet a törvényerővel bíró rendeletek problémájára, mert ha az elnöki kivételes rendelet bármely törvénytől eltérhet, akkor a büntetendő cselekmények megállapításának törvényhez kötöttsége sem szenved sérelmet, de a korlátozható alapjogok 48. cikkelyben történő tételes felsorolása is jelentős mértékben értelmét veszti.

10. A törvényerővel bíró rendeletek

Meghatározó vélemény volt, s ez a praxisban is kiterjedt módon érvényesült, hogy a Birodalom Elnöke a 48. cikkely (2) bekezdése által ráruházott rendeletalkotási jog alapján *jogosult volt törvényerővel bíró rendeletek kibocsátására*. Ennek határt csak az alkotmány szabott. Az államfői rendeletek bármely jogterületet szabályozhattak, amelyeket addig egyszerű birodalmi törvények rendeztek, *beleértve a büntetőjogi tényállásokat és szankciókat is*.⁴² Ez elméletileg azokat a területeket sem zárta ki, amelyeknél az alkotmány kifejezetten előírta,⁴³ hogy az adott kérdést birodalmi törvénnyel

ségükre vonatkozó egyéb rendelkezéseket és ezeknek minden módosítását részére megküldeni és minden meghagyásnak eleget tenni, amelyet a Birodalmi Belügyminiszter az államműködés biztonsága érdekében szükségesnek tart.

(2) Arról, hogy egy egyesület ezen előírások alá tartozik-e, a Birodalmi Belügyminiszter dönt.

10. § (1) Azon egyesületeket, amelyek egy a 9. §-ból eredő kötelezettségüknek nem tesznek eleget, a Birodalmi Belügyminiszter feloszlathatja. [...]

⁴¹ ANSCHÜTZ (1933) i. m. 289.

⁴² ANSCHÜTZ (1933) i. m. 284.

⁴³ WRV 110–112., 114–118., 123–125., 128–129., 153. cikkelyek.

kell szabályozni. Ezen körön belül birodalmi és országos törvényt módosíthatott és helyezhetett hatályon kívül.⁴⁴

A törvényerővel bíró elnöki rendeletekre vonatkozó, s itt felvázolt felfogás hosszabb fejlődés folyamán alakult ki. Kezdetben egyes közjogászok a diktátori jogokat a rendkívüli törvényhozói felhatalmazástól elkülönítették.⁴⁵ *Gerhard Anschütz* alkotmánykommentárjának 1929-es kiadásában, a 48. cikkely (2) bekezdése alapján fogatosítható intézkedések tipikus megnyilvánulásait még csak három csoportba sorolta.⁴⁶ Az 1933 elején megjelent kiadásban⁴⁷ azonban ezt már kiegészítette egy negyedikkel, az itt tárgyalt törvényerővel bíró rendelték körével. Annak létezéséről 1929-ben is írt, de még lényegesen visszahúzódoóban, mint négy évvel később. Véleményem szerint a közrend és közbiztonság fogalmának értelmezésében beállt változással is összefüggés állítható fel. Láthattuk, hogy a közigazgatási jogi és az alkotmányjogi fogalom szétválása 1930 után erősödik meg, amely a gazdasági életbe történő beavatkozást is kiterjesztette. Ezek pedig kiterjedt mértékben érintettek olyan államháztartási szabályokat, amelyek törvényhozási hatáskörbe tartoztak.

Eltérő álláspontok, mely szerint a 48. cikkely (2) bekezdése nem ad általános felhatalmazást a törvényhozási tárgyak rendeleti szabályozására, itt is előfordultak,⁴⁸ de kisebbségben maradtak.

A végrehajtó hatalom átruházásához hasonlóan itt is egy hatásköri problémával állunk szemben. A végrehajtó hatalom átruházása a birodalmi alkotmány által megállapított vertikális hatalommegosztást, a törvényerővel bíró rendeletek pedig *a horizontális hatalommegosztást érintették*. Az államfői kivételes hatalom tehát a hatalommegosztás eme határát is átléphette.

Utalnunk kell még arra is, hogy a törvényerővel bíró rendeletek a korábban felsorolt intézkedési köröket is érintették. Ha az elnök a kivételes hatalom körében lényegében átveheti a törvényhozás jogköreit, akkor a bírósági szervezet módosításában, vagy az alapjogok korlátozásában is megnő a mozgástere. Az alkotmány ugyanis a törvény általi korlátozhatóságot több olyan alapjognál is megemlítette, amely nem szerepelt a 48. cikkely (2) bekezdésének hetes felsorolásában.

11. Az alkotmányos szükséghelyzet (Verfassungsnotstand).

A közrend és közbiztonság fogalmának változása, valamint a törvényerővel bíró rendeletek kapcsán láthattuk leginkább, hogy *az államfői kivételes hatalom a gyakorlat folyamán fokozatosan bővült*. A történelmi helyzetet figyelve ez szükség szülte bővülés volt, 1930 után a gazdasági válság okozta problémák miatt az államfői kivételes hatalmat erre a területre is ki kellett terjeszteni, amit a közjogi irdalom és a bírói gya-

⁴⁴ ANSCHÜTZ (1933) i. m. 285.

⁴⁵ GRAU i. m. 103.

⁴⁶ 1. alapjogok felfüggesztése, 2. a végrehajtó hatalom átruházása, 3. rendkívüli bíróságok felállítása. [ANSCHÜTZ (1929) i. m. 251–252.]

⁴⁷ A szerző a kéziratot 1933 februárjában zárta le.

⁴⁸ NAWIASKY i. m. 44–45.

korlat egyaránt elfogadott. A 48. cikkely (2) bekezdés megfogalmazása széles mozgásteret adott a jogalkalmazónak. A hatáskörök koncentrációja (tagállami hatáskörök birodalmi szervekre történő átruházása; a törvényhozási hatáskörök rendeleti úton történő gyakorlása) már kritikus határt feszegetett, hiszen a birodalmi alkotmányban rögzített hatásköri megosztásokat (hatalommegosztást) is felülírta. Vagyis az államfői kivételes hatalom az alkotmányban rögzített szabályoktól is eltérhetett. Eme két hatáskörelvonáson túl azonban az alkotmány érinthetetlen maradt.

1932-ben azonban egy új fogalom jelnet meg, az alkotmányos sürgőshelyzet (Verfassungsnotstand), amely az alkotmány sérelmének egy különleges esetét jelentette.⁴⁹ A fogalmat *Johannes Heckel* – a bonni egyetem professzora – alkotta meg. Az alkotmányos sürgőshelyzet akkor áll elő, ha az alkotmányos államműködés azért békül meg, mert valamely államhatalmi szervben az extrém jobb- és baloldali erők olyan többséget szereztek, hogy vagy megbénítják annak működését, vagy hatalmukat olyan döntések meghozatalára használják, amelyek az alkotmányos elveket alapjaiban sértik. Ez egy olyan speciális helyzetet teremt, amely *nemcsak veszélyezteti, hanem létét fenyegeti a 48. cikkely (2) bekezdése alapján megvédendő „közrendet”*.

Heckel álláspontja szerint, ha alkotmányos sürgőshelyzetben egy legfelsőbb birodalmi államhatalmi szerv elveszíti működőképességét, a döntésképes állapotban lévő szerv az alkotmánnyal szembeni kötelezettségének („*Treupflicht gegenüber der Verfassung*”) eleget téve, a 48. cikkely (2) bekezdése által biztosított jogokon túlléphet, s a sürgőshelyzet irratlan jogára támaszkodva intézkedhet. Ebben a helyzetben a Birodalmi Gyűlés alkotmányos kontrolljogát is elveszti.⁵⁰ Ha ugyanis nem képes saját feladatát ellátni, tevékenysége nem merülhet ki abban, hogy mást akadályozzon és így a saját felróható magatartásával keletkezett zavarokat az államéletben konzerválja. Ebben a helyzetben a működőképes állapotban maradt birodalmi szerv akár *az alkotmány által szabott kereteket is túllépheti*. A népfelség elvét azonban nem szabad háttérbe szorítania, ezért ezeket a döntéseket utólagosan népszavazás vagy alkotmányozó gyűlés által jóvá kell hagyatni.

Heckel elméletét elvont fogalmakkal alkotta meg, de lényege az utókor számára is könnyen érthető. Abban az esetben, ha a Birodalmi Gyűlésben szélsőséges erők kerülnek többségbe, a Birodalom Elnöke akár az alkotmány írott rendelkezésein túllépve is jogosult a „közrendet” fenntartani.

Az elméletnek a gyakorlati megvalósulása úgy történt volna, hogy *a Birodalmi Elnök feloszlatta a Birodalmi Gyűlést, és határozatlan időre elhalasztja a választásokat*. Erre az államfőt mind Franz von Papen⁵¹ mind Kurt von Schleicher⁵² Birodalmi Kancellár

⁴⁹ Johannes HECKEL: Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand, mit besonderer Rücksicht auf das Budgetrecht. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 61., 1932. 310–338.; Ernst Rudolf HUBER: *Die deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. 1–8.* Stuttgart–Berlin–Köln, Kohlhammer, 1957–1990. 6. kötet, 703.

⁵⁰ „*A Birodalmi Elnök az eme cikkely (1) és (2) bekezdése alapján meghozott intézkedéseit haladéktalanul a Birodalmi Gyűlés tudomására hozza. A Birodalmi Gyűlés kívánságára azokat hatályon kívül kell helyeznie.*” [WRV 48. cikkely (3) bekezdés]

⁵¹ Birodalmi Kancellár 1932. július 1. és november 17. között.

⁵² Birodalmi Kancellár 1932. december 3. és 1933. január 28. között.

igyekezett rávenni. Az első ilyen próbálkozás 1932 augusztusának végén,⁵³ a második pedig november közepén történt.⁵⁴ Kurt von Schleicher 1933 januárjának végén két alkalommal is tárgyalt a Birodalmi Elnökkel, s a szélsőséges erők hatalomátvételének megakadályozására tett javaslatot az államfőnek. Paul von Hindenburg azonban visszautasította az előterjesztéseket, mivel az nyilvánvalóan polgárháborúhoz vezetett volna.⁵⁵

Az alkotmányos szükséghelyzet a jogalkalmazó által igénybe vehető eszközök egy teljesen új dimenzióját nyitotta meg, ami az alkotmány keretein is túlterjeszkedett volna. Az alkotmány az igénybe vehető eszközök kiválogatását alapvetően a jogalkalmazóra (az államfőre) bízta, de ilyen tárgyú rendeleteket az elnök nem írt alá, így a gyakorlatba sem ment át.

12. A kivételes hatalomhoz kapcsolódó végrehajtási törvény

A jogalkalmazó mérlegelési jogkörével összefüggésben nem mellőzhetjük a 48. cikkely (5) bekezdésének vizsgálatát, amely a kivételes hatalomhoz kapcsolódóan kimondta: „a továbbiakat birodalmi törvény szabályozza.” Ez annyit jelentett, hogy a Birodalmi Gyűlés jogosult volt az államfői kivételes hatalom részletszabályait törvényben megállapítani. Az is kérdésként merült fel, hogy egyáltalán az államfő jogosult-e a különleges jogrend bevezetésére, amíg a végrehajtási törvény nem születik meg.

Dr. Clemens von Delbrück, a javaslat bizottsági előadója az Alkotmányozó Nemzetgyűlés 1919. július 4-i ülésén a következőket mondta:

„További nehézség, amelyet mindenképpen tisztáznunk kell, a következő: a 49. cikkely⁵⁶ első mondata korlátlan jogot ad a Birodalom Elnökének, hogy a Birodalom területén, a közrend és közbiztonság veszélyeztetése esetén a fegyveres erők segítségével beavatkozzék, és a nyugalom és rend helyreállításához szükséges intézkedéseket foganatosítsa. A végén szerepel: »a továbbiakat birodalmi törvény rendezi«. De mi történik addig, ameddig ez a törvény nem születik meg? Meg kell állapítani, hogy ez a cikkely semmiképpen sem értelmezhető úgy, hogy a Birodalom Elnökének jogköre e törvény kibocsátásáig nyugszik, hanem éppen ellenkezőleg: a Birodalom Elnökének jogköre a törvény kibocsátásáig korlátlan. Vagyis minden szükséges intézkedést foganatosíthat, rendeleteket bocsáthat ki, amennyiben az szükséges, mindaddig, amíg a törvény a továbbiakról nem rendelkezik, s ezeknek az intézkedéseknek határozott szabályokat és kereteket nem szab. E rendelkezés alapján különösen jogosult

⁵³ HUBER i. m. 7. kötet, 1076–1078.

⁵⁴ HUBER i. m. 7. kötet, 1154–1156.

⁵⁵ HUBER i. m. 7. kötet, 1244.

⁵⁶ Amint már említettem, az alkotmánytervezetekben a birodalmi végrehajtás és a diktatori hatalom külön cikkelyekben szerepelt, amely rendelkezéseket csak nem sokkal a végszavazás előtt vontak össze egy cikkelybe. A vita folyamán ezért a 49. cikkely alatt a végleges szövegben a 48. cikkely (2) bekezdés alatt szereplő rendelkezést kell értenünk.

büntetőnormák kibocsátására, valamint rendkívüli hadbíróóságok felállítására, s egyéb hasonló intézkedésekre.⁵⁷

Ehhez igazodva a bírói gyakorlat,⁵⁸ illetőleg a közjogi irodalom is abból indult ki, hogy a 48. cikkely végrehajtási törvény nélkül is alkalmazható. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés azért szavazta meg ilyen formában, mert azzal az államfő részére korlátlan felhatalmazást akart adni. A korlátlan felhatalmazás annyit jelentett, hogy a közrend és közbiztonság helyreállítása tekintetében az igénybe vehető intézkedések körét nem határozta meg taxatív, hanem annak eldöntését a jogalkalmazóra bízta.

A végrehajtási törvény elkészítésének igénye ugyan fel-feltűnik, de elfogadott változata nem lett. Így a különleges jogrend idején *az államfő jogkörei a Weimari Köztársaság végéig szinte korlátlanok maradtak.*

12. Epilógus

Az elmondottak alapján a Prológusban feltett kérdésre, miszerint: a kivételes hatalom alkalmazásának előfeltételei, valamint a jogalkalmazó által igénybe vehető eszközök milyen pontossággal voltak meghatározva az 1919-es német alkotmányban, a válasz könnyen megadható. Az alkotmány 48. cikkely (2) bekezdése az alkalmazás *előfeltételeként egy* általános, a gyakorlat által könnyen alakítható fogalmat *adott meg, az igénybe vehető eszközök tekintetében pedig szinte teljes szabad kezet adott a jogalkalmazónak.*

Ennek okát elsősorban a pillanatnyi történelmi (politikai) helyzetben kereshetjük. Az alkotmányos rend erőszakos megdöntésére az alkotmány elfogadásának idején is olyan súlyos kísérletek történtek, amelyben kockázatosnak vélték a kivételes hatalom beszűkítését. Későbbi lehetőség gyanánt a 48. cikkelyhez hozzáfűzték az (5) bekezdést, amely a Birodalmi Gyűlés számára egyszerű törvénnyel (tehát alkotmánymódosítás nélkül) lehetővé tette a kivételes hatalom részletes szabályozását. Mint említettem erre vonatkozó elképzelések forogtak is, de ezek az első krízisidőszak elmúltja után keletkeztek.

A jogállamiság (jogbiztonság) oldaláról jelentős dilemma, hogy meddig bővíthető a jogalkalmazó mozgásteret. A weimari alkotmány 48. cikkelye ebből a szempontból mindenképpen állatorvosi ló lehet, hiszen a jogalkalmazó értelmezésére bízott fogalomrendszer feszegeti annak határát, hogy volt-e olyan világos szabályrendszer, amihez a működését igazítani kell. A kivételes hatalom gyakorlata azt mutatta, hogy a fogalmak értelmezése idővel változott, vagyis a jogalkalmazó nem volt világosan meghatározott határok közé szorítva. A különleges jogrendnek gyakori vejejárója a

⁵⁷ Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Stenographischen Berichte 1304. A.

⁵⁸ A Birodalmi Bírósnak volt olyan határozta, amelyben szó szerint idézi von Delbrück bizottsági előadó szavait, s ebből a végrehajtási törvény nélküli közvetlen alkalmazhatóságra következtetett. [*Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen*, 55. köt. 115–116.] További, azonos tartalmú legfeljebb bírói döntések: 56. köt. 163., 189.

hatalomkoncentráció, nem utolsó kérdés azonban, hogy ennek lefektetjük a szabályait, vagy a jogalkalmazóra bízunk, hogy az általa szükségesnek vélt mértékben fogantatáson ilyen intézkedéseket. A 48. cikkely az utóbbi irányba mozdult el. A vertikális (tagállami hatáskörök elvonása) és a horizontális hatalommegosztást (törvényerővel bíró rendeletek) egyaránt átlépte, de erre nem volt konkrét felhatalmazása, a jogalkalmazó sorolta a szükséges intézkedések körébe. A bírói jogosítványok hatalomkoncentrációba történő bevonására nem került sor, de kérdés, hogy az előző két példa után ennek volt-e elvi akadálya? Például az állami adóhatóság által elvesztett perek ítéleteit érvénytelenítheti arra hivatkozva, hogy az államcsőd elkerülése érdekében ezekre az összegekre feltétlenül szükség van.

A hatalomkoncentráció már átlépte alkotmány határait, az alkotmányos szükség-helyzet (Verfassungsnotstand) elméletének megjelenése azonban az elnöki kivételes hatalmat az alkotmányozó hatalommal tette volna egyenértékűvé.

Kétségtelen tény viszont az is, hogy a weimari alkotmány felszámolása nem az államfői kivételes hatalomra, hanem az 1933. március 24-i felhatalmazási törvényre épült.⁵⁹ Az 1. és 2. cikkelyének alábbi két mondata: „*Birodalmi törvényt a Birodalmi Alkotmányban meghatározott eljáráson kívül a Birodalmi Kormány is hozhat*”, illetőleg „*A Birodalmi Kormány által hozott törvények – amennyiben a Birodalmi Gyűlés és a Birodalmi Tanács helyreigazításukat nem kéri – a Birodalom Alkotmányától eltérhetnek*” az alkotmány teljes lebontását lehetővé tette.

⁵⁹ Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich. Vom 24. März 1933. (RGBl I. 141)

