

## Molnár Bálint

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Elméleti-történeti Tagozatának tagja

### Az államfői kivételes hatalom a weimari köztársaság időszakában

*"Esküszöm, hogy minden erőmet a német nép javának szentelem, gyarapodásán munkálkodom, a kárt elhárítom tőle, óvom a birodalom alkotmányát és törvényeit, lelkiismeretesen teljesítem kötelességemet és igazságosan járok el mindenkivel szemben."*

1919. augusztus 11-i Weimari Alkotmány  
III. fejezet 43. § a birodalmi elnök esküjéről

#### I. Előzmények

Az első világháborút követően vesztes Németország a békeszerződés után a szociáldemokrata irányultságú parlamentáris demokrácia létrehozására törekedett, amelynek eszköze az Ideiglenes Birodalmi hatalomról szóló 1919. évi február 10. törvény. Ennek hatására 1919. augusztus 11-én megszületett az új alkotmány. Ebbe az ún. Weimari Alkotmányba számos elem került át a korábbi jogi eszmékből, főleg az 1848-49-es frankfurti gyűlés alkotmányos dokumentumaiból. Megannyi figyelemreméltó jogi fortélyai, megoldásai voltak az Alkotmány egyes pontjainak, azok mégis a II. világháború után tudták csak igazán kifejteni hatásukat.<sup>1</sup>

1919. július 31-én az Alkotmányozó Nemzetgyűlés elfogadta a Német Birodalom új alkotmányát, amit Friedrich Ebert augusztus 11-én hitelesített. Harmadik fejezete széles jogosítványokat biztosított a Reich elnökének, ebből kifolyólag a birodalmi elnöki pozíció

---

<sup>1</sup> A témakörhöz áttekintően ld. *Szabó István: Német alkotmányfejlődés 1806-1945.* Szent István Társulat az Apostoli Szentzség Könyvkiadója, Budapest 2002. *Kajtár István – Herger Csabáné: Egyetemes állam- és jogtörténet.* Dialog Campus kiadó, Pécs 2014. 284. o. *Szabó István: Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban.* Osiris kiadó, Budapest 2000. *Kerekes Lajos: A weimari köztársaság.* Kossuth kiadó, Budapest 1985. *Németh István: Demokrácia és diktatúra Németországban, 1918-1945 1. kötet.* L'Harmattan kiadó, Budapest 2007. *Németalföldről Németországba: a magyar kutatók tanulmányai a német történelemről.* Gondolat kiadó, Budapest 2012. *Köztársaság a modernkori történelem fényében: Tanulmányok: Hahner Péter: A weimari köztársaság államelméleti vitái.* Napvilág kiadó, Budapest 2007. 93–106. o. *Golo Mann: Németország története, 1919-1945.* Balassi kiadó, Budapest 1997. *Erich Eyck: Geschichte der Weimarer Republik: Vom Zusammenbruch des Kaisertums bis zur Wahl Hindenburgs.* Rentsch Buchbinderei, Zürich 1962. 453–468 o. *Hans Fenske: Deutsche Verfassungsgeschichte: vom Norddeutschen Bund bis heute.* Colloquium Verlag, Berlin 1991. *Reiner Marcowitz: Die Weimarer Republik 1929-1933.* Wiss Buchgesellschaft, Darmstadt 2004. *Gerhard Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.* Georg Stilke Verlag, Berlin 1933. *Wilhelm Brauneder – Szabó István: Das Staatsoberhaupt in der Zwischenkriegszeit.* Szent István Társulat az Apostoli Szentzség Könyvkiadója, Budapest 2011. *Szabó István: Különleges jogrend a Weimari Alkotmányban.* [http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20174sz/10\\_Szaboi\\_IAS\\_2017\\_4.pdf](http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20174sz/10_Szaboi_IAS_2017_4.pdf) (2018.05.05). *Verfassungen des Deutschen Reich (1918–1939):* <http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm> (2018.05.03) (továbbiakban: Verfassungen)

meghatározó szerepet kapott 1919 és 1932 között. Az államfői tisztség a császári hatalomtól átruházott jogosítványokon túlmenően, a rendeletalkotás jogának egy speciális fajtáját, a német szakirodalomban „szükségrendelet” („Notverordnung“) néven szereplő, kivételes jellegű intézkedéssel is felruházta a birodalmi elnököt. Hazánkban az 1912. évi LXIII. a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvénycikk lehetővé tette a kormány számára, a végrehajtó szervek jogköreinek kiterjesztését, a törvényi szabályoktól való eltérést, amelynek egyetlen korlátja az alkotmány volt. A Weimari köztársaságban is hasonló jelenség volt megfigyelhető, annyi eltéréssel, hogy az államfő gyakorolhatta a kivételes hatalmat, aki akár ezzel összefüggésben a szabadságjogokat is ideiglenesen korlátozhatta a 48. szakasz alapján. Az Alkotmány 14 éves történelme alatt, két időszakban élt az elnök különleges jogkörével. Az első időszak: 1919 és 1923 közötti intervallum. Az I. világháború utáni – a központi hatalmak által igazságtalannak minősített – békeszerződés megpecsételte Németország sorsát és ahhoz, hogy Ebert szilárd alapot teremtsen az újonnan kiépülő rendszernek, gyakran élt, az államfő kivételes hatalom jogával. A második időszak: 1930–33 közé tehető, amikor az 1929-es gazdasági világválság Németországot is elérte és Hindenburg elnök szükségesnek érezte a speciális impérium használatát a szélsőséges politikai pártok kirekesztésének céljából.

## **II. A birodalmi elnökről általában és a kivételes hatalom csoportosítása**

Minden 35. életévét betöltött német állampolgár választható elnöknek<sup>2</sup>, hivatala 7 évig tartott, az alkotmány szerint az újraválasztás megengedett volt. Az elnök a Reichstag javaslatára, népszavazással leválthatták, feltéve, ha a Reichstagban a szükséges 2/3-os többség megvolt. A birodalmi elnököt nem lehetett büntető jogi felelősségre vonni, csak a Reichstag hozzájárulásával.<sup>3</sup>

A Weimari Köztársaságban a választás elektorok útján történt, az Ideiglenes választási rendszerről szóló 1919. évi februári törvény a Birodalmi Gyűlésnek és a Birodalmi Tanácsnak adta az elnök választás jogkörét, az új Alkotmány, azonban – ahogy az egy modern demokratikus államban is – népszavazásra bocsátotta ezt a kérdést. A közvetlen elnökválasztás célja a centralizáció, a partikularizmus visszaszorítása volt. Minden 20. életévét betöltő német állampolgár rendelkezett szavazati joggal.<sup>4</sup>

A birodalom elnökei gyakran éltek az alkotmányból származó jogkörükkel, amely a 48. szakasz alapján két esetben fordulhatott elő:

---

<sup>2</sup> Magyarország 2012. évi Alkotmányában is ez a feltétel.

<sup>3</sup> Szabó: Német alkotmányfejlődés... 195–196. o.

<sup>4</sup> Szabó: Az államfő jogállása... 63–67 o.

*48. szakasz (1): 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.<sup>5</sup>*

Az első szakasz a tagországokkal szembeni birodalmi végrehajtást taglalja, amely kimondja, hogy kötelezettségzegés esetén a birodalom elnöke – mivel a 47.cikk alapján ő a „Wehrmacht“ legfőbb parancsnoka – katonai intézkedéseket is foganatosíthat a tagállamokkal szemben. Erre az intézkedésre a Német Szövetség idején nem kerülhetett volna sor, hiszen a német hadsereg a Szövetség idején nem egységes parancsnokság alatt volt, hanem a tagállamok saját katonai erejükkel támogatták a Szövetséget, háború és veszély esetén. Így fennállt a komplikáció, ha a császár egy adott tagországgal szemben, valamilyen birodalmi döntést akart végrehajtani, akkor a megtámadott tagország saját „magánseregét” a császár ellen fordíthatta, és ez könnyen belső harcokba torkollott.<sup>6</sup>

A 48. cikkely második bekezdése ennél egy kicsivel tágabban értelmezhető:

*48. cikkely (2): 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.<sup>7</sup>*

A második bekezdés, annyiban hasonlít az elsőhöz, hogy szükség esetén az elnök fegyveres erővel is felléphet. Fontos kiemelni a „közrend és a közbiztonság rendkívüli mértékben veszélyeztető” kifejezést, hiszen az alkotmány záró rendelkezése nem határozza meg specifikusan azokat az eseteket, amikor a közrendet és a közbiztonságot rendkívüli mértékben veszélyeztető tény fennáll. Következésképpen, a fogalom tágan is értelmezhető és az a birodalmi elnöktől függ, hogy milyen ügyeket minősít ilyen ténynek, és mely esetekben avatkozik bele a tagállamok autonómiájába. A gyakorlat azt mutatja, amennyiben egy tagállam nem tett eleget az Alkotmányból fakadó kötelezettségnek, az már a közrendet vagy közbiztonságot fenyegető ténynek minősült. Kiemelném a tagállam rendészeti feladatait, hiszen az a tagállam kötelessége volt, az alkotmány alapján, hogy biztosítsa a területén a közbiztonságot, a rendőrséget fenntartsa, és óvja az állampolgárokat. Láthatjuk tehát, hogy az Alkotmány célja nem a taxatív felsorolás volt, hanem az, hogy a joggyakorlónak tág

---

<sup>5</sup>Verfassungen

<sup>6</sup>Szabó: Német alkotmányfejlődés... 197. o.

<sup>7</sup>Verfassungen

mozgásteret biztosítson. Egyes szakirodalmakban<sup>8</sup> a „közbiztonságot és közrendet veszélyeztető” fogalmat elkülönítik, az alapján, hogy az a közigazgatási jogi kategóriába, vagy az alkotmányjogi kategóriába tartozik. Míg a közigazgatási jogi szűk értelmezés a 48. cikkely második bekezdését, egy fokozott rendészeti jogosítványnak tartja, addig az alkotmányjogi tág értelmezés ezen túlmenően az államműködés biztonságát befolyásoló tényezőket is a fogalom tartalmi elemének tekinti.<sup>9</sup>

Feltehetjük tehát a kérdést, hogy miként avatkozik be a birodalom elnöke a tagállamok autonómiájában, hogyan biztosítja szükség esetén a közrend és a közbiztonság fenntartását. A Birodalmi Törvénytárba foglaltak rendelkezések alapján négyféle eszköz van a védelmezésre: az elnök a végrehajtó hatalmat átruházhatta, rendkívüli bíróságokat („Ausnahmegericht“) állíthatott fel, egyes alapjogokat felfüggeszthetett, valamint törvényerejű rendeleteket bocsáthatott ki. Az első három intézkedés inkább közigazgatás jogi rendelet, az utolsó inkább a pénzügyi és gazdasági viszonyok rendezésére szolgál.<sup>10</sup>

A birodalom elnöke kinevezhetett, ún. birodalmi biztosokat („Reichskommissar“), akik széles jogköröket kaptak a tagállamon belül. Nevezhetnénk úgy is, mint a tagállam „helyi birodalmi elnöke”, hiszen a katonai parancsokon kívül, valamennyi jogkörrel rendelkezett: törvényerejű rendeleteket bocsáthatott ki, ami csak az adott tagállamra nézve volt kötelező, a helyi hatóságokat utasításokkal láthatta el, felmenthette a hatóságok tagjait hivatalukból, és helyükre más személyeket nevezhetett ki. Sor kerülhetett egyes birodalmi szervek összevonására is, bár a birodalom közigazgatási infrastruktúrájának átrendezése, még nem különleges államfői jogrend.

A birodalom elnöke felmenthette vagy menesztette a tagállami kormányok tagjait, vagy kinevezhetett egy már jelentős birodalmi pozíciót betöltő személyt ennek végrehajtására. Példaként felhozható: 1923-ban Wilhelm Cuno, Birodalmi Kancellár felhatalmazást kapott a szász kormány menesztésére és 1932-ben Franz von Papen, Birodalmi Kancellár Poroszország birodalmi biztosává való kinevezése. Az elnök döntéseit gyakran nem ténylegesen az 48. szakasz (2) bekezdése alapján hozta, hanem politikai megfontolásból a szélsőséges pártok eltávolításának céljából. Ugyanis a felsőházon („Reichsrat“) keresztül a tagországok a központi ügyekbe bele tudtak szólalni, így a birodalmi elnöknek érdekében volt, hogy a szélsőséges pártokat a tagországok kormányaiból kizárja a centralizáció jegyében. Fontos kiemelnem, továbbá azt is, hogy a Weimari Köztársaság ideje alatt a 48. szakasz (1) bekezdése alapján

---

<sup>8</sup> Szabó: Különleges jogrend... 128–131. o.

<sup>9</sup> Anschütz i.m. 276–278. o.

<sup>10</sup> Szabó: Különleges jogrend... 133 o.

összesen négy esetet találunk, amely a birodalmi végrehajtásra vonatkozik. A 48. szakasz (2) bekezdése alapján több száz példát találunk, ám ezeket az ügyeket is a Köztársaság korai időszakában, az 1919 és 1925 közötti ciklusban figyelhettük meg.<sup>11</sup>

Az elnöknek azonban egy kötelessége volt az alsóház felé, mégpedig a tájékoztatási kötelesség:

*48. szakasz (3): E szakasz (1) vagy (2) bekezdése alapján hozott intézkedések közül az elnöknek haladéktalanul tájékoztatnia kell a Reichstagot. Az intézkedéseket a Reichstag kérésére fel kell függeszteni.<sup>12</sup>*

A 48. szakaszban megfigyelhetjük azt is, hogy az alkotmány tagállami szinten is előírja szükség esetén a kivételes hatalom gyakorlását. Tehát ha a tagállamban a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében a tagállam kormányzata is hozhat rendeleteket. A különbség az ideiglenes jelzőben rejlik, mert amit lehet a Birodalmi elnöknek át kellett venni a kivételes hatalom gyakorlását, amint arra lehetősége volt, valamint a tagállamok katonai erőket nem vehettek igénybe, hiszen az egy önálló bíráskodási jogkör jelentett volna a tagállamok számára.

### **III. Alapjogok felfüggesztése**

A 48. szakasz (2) bekezdésében – ahogyan már említettem sor kerülhetett – olyan az államfő által kibocsátott szükségrendeletekre, amelyek az állampolgárok számára biztosított alapjogokat felfüggesztették. Ilyen alapjogok: a személyes szabadság sérthetlensége, a német állampolgár lakásának sérthetlensége, a levéltitok- és a telefontitok, véleménynyilvánítás szabadsága, szabad gyülekezési jog, egyesülési jog és a tulajdonjog. A cikkelyben említett első hat alapjog korlátozás, felfüggesztés, lehet akár politikai irányú, valamint az 1919-23-as években a polgárháborús helyzet kiküszöbölésére, illetve a szélsőjobb oldali pártok érvényesülésének korlátozására irányult. Levonhatjuk azt a következtetést, hogy az Alkotmányozó Nemzetgyűlés a második szakaszban meghatározott első hat alapjogot azért építette az alkotmány hivatkozott passzusába, hogy elősegítse a centralizációt, illetve megerősítse a központi hatalmat.

Ha az alapjog felfüggesztésének a ténye nem szerepelt a birodalmi elnök által kiadott rendeletben, akkor a rendészet a rendeletet úgy hajtotta végre, hogy az semmilyen az alkotmány által ratifikált alapjogot ne sértse. Az elnöki döntés szubjektív alapon született, ha azonban az

---

<sup>11</sup> Szabó: Német alkotmányfejlődés... 197–199. o., 208. o.

<sup>12</sup> Verfassungen

államfő nem nyilatkozott, hogy az alapjogok egy részét, vagy az alapjogok bizonyos körét felfüggeszti, akkor ez arra utalt, hogy nem kívánt élni eme kivételes jogával.

#### **IV. A szükségrendeletek kihirdetése**

A törvény hatályosságának egyik alapfeltétele a megfelelő fórumon történő kihirdetés. A német törvényeket, rendeleteket rendszerint a Birodalmi Törvénytárban („Reichsgesetzblatt“) kellett közzétenni, ez azonban a kivételes elnöki rendeletek esetében csak formális aktus volt. A bírósági joggyakorlat viszont azt mutatta, hogy csak a felsőház és az alsóház által elfogadott, a birodalmi elnök által jóváhagyott birodalmi törvényeknél volt elengedhetetlen feltétel a Birodalmi Törvénytárban való kihirdetés.

1923-ban birodalmi törvény született a jogrendeletek megfelelő kihirdetésének módjáról, amely előírta a jogszabályok kötelező kihirdetését a Birodalmi Törvénytárban, a Reich Hivatalos Lapjában, vagy a Birodalmi Értesítőben. A 48. szakasz alapján kibocsátott rendeletekre, azonban ez a kihirdetési szabály nem vonatkozott. Feltehetjük a kérdést, honnan tudták vajon az állampolgárok, hogy milyen szükségrendeleteket bocsátott ki a Reich elnöke?

A kérdésre a választ a tagállami szinten találjuk meg. A kihirdetés csak helyi fokon valósult meg. Tehát csak annak a tagállamnak az állampolgárai értesültek a rendeletről, akikkel szemben az elnök végre akarta hajtani, akikkel szemben jogokat és kötelezettségeket teremtett. A rendelet azonnal hatályba lépett, amint a birodalmi elnök elrendelte. Azonban az elnöknek mind politikai, mind közigazgatási érdeke volt, hogy megfelelően kihirdesse, hiszen a zavargások illetve a közbiztonság és közrend minél hamarabbi helyrehozatala az a központi hatalmat erősíti.<sup>13</sup>

#### **V. Az államfő helyettese: a Birodalmi Kancellár**

Végezetül a Birodalmi Elnököt helyettesítő pozícióra térnék ki, amit a Birodalmi Kancellár töltött be. Az 51. cikkely kimondja, hogy a Birodalmi Elnök akadályoztatás esetén a kancellár helyettesíti, ha a képviselő hosszabb időt ölel fel azt birodalmi törvényben kell szabályozni. A Birodalmi Elnököt két esetben lehetett felelősségre vonni: az egyik a Birodalmi Gyűlés által kezdeményezett népszavazás, a másik a Német Birodalmi Állambírósága által szándékos törvénysértés gyanújának fennállása esetén indítványozott eljárás. A két eset közit különbség a hatalomgyakorlásban lelhető, hiszen ha az állambíróság indítványozott, akkor a Birodalmi Elnök tovább gyakorolhatta jogköreit.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Szabó: Német alkotmányfejlődés... 207–209. o.

<sup>14</sup> Szabó: Az államfő jogállása... 97–102. o.

Az alkotmány további hibája, hogy taxatívénem emelte ki az akadályoztatás eseteit. Egy birodalmi szervnek sem volt felhatalmazása, hogy az akadályoztatást megállapítsa, csak a Birodalmi Gyűlésnek, ha az akadályoztatás már beállt. Az alkotmány deklarálta egy rendelkezést, de eljárást nem határozott meg, tehát joghézagról beszélünk. A joghézag, csak egyetlen megoldás létezett, ha a Birodalmi Gyűlés népszavazást írt ki az elnök elmozdítására.

Az alkotmány a helyettes jogköreit sem definiálta, következésképp a kancellár az elnök összes hatáskörét gyakorolhatta, tehát a kormányfő és az államfő személye egyé lett, mondhatni a félprezidenciális rendszer átalakult prezidenciális struktúrává.<sup>15</sup>

Az alkotmány 1932. decemberi módosítása azonban az államfői helyettesítés jogát a Birodalmi Bíróság Elnökének adta áthidalva ezzel számos problematikát. A két végrehajtói jogkör nem egyesülhetett egy kézben, valamint birodalmi törvényben sem kellett rendezni, ha hosszabb időt ölelt fel az akadályoztatás megszűnése.<sup>16</sup>

## VI. Összegzés

A tanulmány egy rövid betekintés nyújtott a Weimari Birodalom elnökének különleges jogosítványaira, ismertette azok általános jellemzőit, illetve a 48. szakasz alapján bemutatta azokat. Fontos kiemelni, hogy a további elemzések, megállapítások egy hosszabb tanulmány része lesz, azonban az itt megállapított jellemzők információk alapján is könnyen levonható a következtetés. Feltételezhető, hogy az alkotmány egyes passzusai, a később megválasztott törvényhozó szerv által további megerősítést és átgondolást igényeltek volna, azonban a 48. szakasz nem tartozott ide. Hiszen a gyűlés tagjai egyértelműen egy erős központi hatalmat igyekeztek kiépíteni, amely hasonló a császár jogköréhez, ám igyekeztek biztosítani a birodalmi elnöknek azokat az eszközöket, amely a szélsőséges mozgalmakat, a polgárháborús helyzeteket áthidalták volna, mindezt úgy, hogy igyekeztek megőrizni a jogállamiság kereteit. Az azonban, mint kiderült a történelmi tapasztalat alapján, éppen az elnöki hatalomnak a különleges hatalmi jogosítványa – amelyet az Alkotmányozó Nemzetgyűlés ruházott az államfőre – az egyik fő ok, amiért 1932-33-ban a Weimari Köztársaság alappillérei lebomlottak.

---

<sup>15</sup> Szabó: Német alkotmányfejlődés... 89. o.

<sup>16</sup> Anschütz i.m. 307–309. o.