

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XIV.

Fasciculus 8.

TÓTH ÁRPÁD

**A kivételes állapot intézményének
kialakulása néhány burzsoá állam
jogrendszerében**

SZEGED
1967

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, ANTAL FONYÓ, ISTVÁN KOVÁCS,
JÁNOS MARTONYI, KÁROLY NAGY, ELEMÉR PÓLAY

Edit

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

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, FONYÓ ANTAL, KOVÁCS ISTVÁN,
MARTONYI JÁNOS, NAGY KÁROLY, PÓLAY ELEMÉR

Kiadja

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

Kiadványunk rövidítése

Acta Jur. et Pol. Szeged

Bevezetés

Mióta az állam létezik, gyakran megtörtént, hogy biztonságát különféle rendkívüli események (háborúk, forradalmak, stb.) fenyegették. Amikor az elnyomás szokásos eszközei a „rend” fenntartására elégtelennek bizonyultak, a hatalom birtokosai sohasem késtek olyan eszközöket megteremteni és alkalmazni, amelyek megfelelőnek látszottak a felmerült különleges nehézségek leküzdésére és a számukra megfelelő viszonyok fenntartására. Az ókori Görögországban pl. rendkívüli időkbén teljhatalmú stratégost választottak, Rómában pedig a diktátori intézmény volt hivatott az államra nehezendő rendkívüli veszélyek elhárítására. A feudalizmus idején, amikor általában is a nyílt önkény és jogegyenlőtlenség uralkodott, elsősorban az államfők széles jogköre következtében külön intézmények nélkül sem volt nehéz megtalálni a rendkívüli esetekre alkalmazott különleges intézkedések jogalapját; ha ilyen egyáltalán kerestek, amit különösen a parasztlázadások leverésének és megtorlásának körülményei mutatnak szemléletesen. Megváltozott azonban ez az állapot akkor, amikor a polgári forradalmak hatására a formális jogegyenlőség létrejött és a szabadságjogokat törvények biztosították mindenki számára, s ehhez még az állami szervek hatalmának törvényei, sőt alkotmánytörvények által történő korlátozása is kapcsolódott. Rendkívüli intézkedések fogantatását most már csak külön jogintézmények teheték lehetővé, és a burzsoázia, amely hatalomra jutása után gyakran terhesnek érezte a korábban általa is követelt alkotmányosságot, gondoskodott is ilyen intézményekről. Ez az osztály az alkotmány megkerülése céljából a legtöbb országban számos új jogi megoldást alakított ki, melyek között sajátos csoportot képez azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek a burzsoá államot fenyegető rendkívüli veszélyek idején szükséges intézkedések megtételéhez biztosítottak jogalapot. Ezt a sajátos jogintézményt, illetve annak kialakulását fogjuk az alábbiakban néhány jelentősebb európai ország vonatkozásában áttekinteni.

Az ostromállapot jogintézményének kialakulása Franciaországban és francia fejlődést követő államokban

A rendkívüli esetekben alkalmazható különleges jogintézmények kifejlődését vizsgálva, két formailag némileg eltérő irányzat figyelhető meg Európában. Az egyik a *francia és az azt követő irányzat*, amelynek fő jellemzője a rendkívüli veszély esetén teendő rendelkezések előre megtörtént részletes kidolgozottsága, és a megfelelő állami szervek olyan felhatalmazása, amely jogot ad nekik az említett intézkedések fogantatására, a másik pedig az *angolszász megoldás*, amely az előre történt felhatalmazás helyett jelentős mértékben az utólagos felmentéssel szentesíti az állami szervek rendkívüli esetekben tett különleges intézkedéseit. Előbb a francia fejlődést vizsgáljuk, amely alap-

vetően megszabta a kontinens többi országaiban is a hasonló jogintézmények alakulását.

Franciaországban, ahol az ember és polgár jogairól szóló deklaráció az európai kontinensen először biztosította a legfontosabb szabadságjogokat, a párizsi községtanács egy pék meggyilkolásának ürügyén, valójában pedig a tömegmozgalmak letörése céljából, már 1789 októberében, nem sokkal a deklaráció elfogadása után azt kérte a nemzetgyűléstől, hogy hozzon az törvényt, az ún. „ostromállapot”-ról. A nemzetgyűlés teljesítette ezt a kívánságot és úgy rendelkezett, hogy ostromállapot kihirdetése esetén tilos minden csoportosulás. Ha pedig a tilalom ellenére mégis csoportosulás támadna, akkor az alkalmazandó megtorlást a résztvevők ellen az dönti el, hogy a tömeg háromszori figyelmeztetés után feloszlott-e, avagy sem. Ha nem oszlott fel, akkor a katonaság fegyvert is használhat vele szemben, ellenkező esetekben „csak” a vezetőket kellett megbüntetni, mégpedig 3 évi börtönre ha fegyvertelen, és halálra ha fegyveres volt a csoportosulás. Még súlyosabb volt a megtorlás akkor, ha a csoportosulásban résztvevők erőszakosságokat is elkövettek, mert ilyenkor a tettesekre halálbüntetés várt. Halálbüntetés fenyegette egyébként a dekrétum szerint a nemzetőrség tagjait és tisztjeit is, amennyiben a csoportosulást ők kezdeményezték, illetve támogatták azt. Ezzel az ostromállapottal tehát a hatalomra került burzsoázia tulajdonképpen a gyülekezési jogot akarta statáriális rendelkezések felhasználásával megszüntetni, s jellemző, hogy ez ellen akkor a nemzetgyűlésben csupán Robespierre és Buzot, a sajtóban pedig Marat tiltakozott.¹ Megjegyezzük még, hogy az 1789. évi december 14-i törvény alapján az itt bemutatott ostromállapotot a községi hatóságok voltak jogosultak elrendelni, illetve kihirdetni.²

Az ostromállapotnak — amely itt mint a belső zavarok megszüntetésének jogi eszköze jelentkezett — azonban egy másik fajtája is létezett. Ez az ellenséges hadsereg által megtámadott vagy körülrárt, katonailag védett helyeknek azt az állapotát jelentette, amelyben a polgári hatóságok jogköre, különösen a rendészet vonatkozásában a katonai parancsnokra száll át. A katonai hatóságok ilyen jogkiterjesztésére az 1791. július 10-i dekrétum értelmében csak háború esetén, a hadművelési területeken kerülhetett sor. Körülrárás esetén e hatásköri kiterjesztést a bekerítés ténye keletkeztette, egyébként pedig a törvényhozás rendelkezhetett el (az első esetben ostrom-, a második esetben hadiállapotról beszéltek) s csupán annak együtt nem léte esetén a király, a miniszterek felelőssége mellett. Ilyenkor azonban az összegyűlt törvényhozás határozata döntötte el végképp az említett állapot fenntartását, vagy hatályon kívül helyezését.

Az ostromállapot intézményét azután még számos jogszabály érintette és annak kétféle módozatát is közelítette egymáshoz.³ A legjelentősebb változás e téren az 1848. november 4-i köztársasági alkotmány megalkotásával következett be, mert annak 106. cikke olyan felhatalmazást adott, amelynek alap-

¹ Kropotkin Péter: *A francia forradalom* (Wien, 1922.) I. kötet, 130—131. old.

² Albert Soboul: *A francia forradalom története (1789—1799)* (Budapest, 1963.) 184. old.

³ Polner Ödön: *A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége* (a továbbiakban *Polner*) Jogállam, XVI, (1917) évf. 1—2. füzet, 26—28. old. *Das Recht des Ausnahmestandes im Auslande* (továbbiakban *Das Recht*) Berlin und Leipzig, 1928) című tanulmánygyűjteményből Fritz Mandry: *Der Ausnahmestand in Frankreich* 9—11. old.

ján az 1849. augusztus 9-én kiadott törvény az ostromállapot egészen átfogó és rendszeres szabályozását eszközözhette. Ez a rendezés annyira sikeresnek bizonyult, hogy Franciaországon kívül Európa számos más országában is alapjául szolgált a hasonló célú szabályozásoknak. Ez ugyanis az ostromállapotot már nem csupán a hadijog részének, de nem is csak a gyülekezési jog státáriummal szankcionált felfüggesztésének tekinti, hanem ezeknek az elemeknek a felhasználásával és kibővítésével egy új jogintézményt teremt meg.

Az 1849. augusztus 9-i törvény mindenekelőtt az ostromállapot *elrendelésének feltételeit* szabályozza s ennek során kimondja, hogy ezt az intézményt csak a belső vagy a külső biztonságot fenyegető veszély esetén lehet igénybevenni. Elrendelésére általában a *nemzetgyűlés jogosult*, mégpedig a hatálya alá eső terület pontos megjelölése mellett, a köztársaság elnöke csak kivételesen és a minisztertanács előterjesztése alapján, ha annak szükségessége a nemzetgyűlés elnapolása esetén merülne fel. Ilyenkor az államfő köteles a nemzetgyűlés összehívására jogosított bizottságot értesíteni vagy pedig a nemzetgyűlést saját aktusával összehívni, hogy az döntsön az ostromállapot megszüntetésének, illetve további fenntartásának kérdésében. Csupán a háború által érintett területeken kapják meg a katonai parancsnokok az ostromállapot kihirdetésének jogát, ők azonban a kormányt tájékoztatni kötelesek erről a lépésről, s ilyenkor a köztársasági elnök dönthet abban a tekintetben, hogy a már elrendelt ostromállapotot megszünteti-e vagy pedig a nemzetgyűlés döntését kéri ki annak további fenntartása, illetve megszüntetése ügyében.

Az említett törvény pontosan megszabja az ostromállapot tartalmát is, amennyiben kimondja, hogy annak elrendelése esetén:

1. A polgári hatóságok *rendészeti jogköre* átszáll a katonai hatóságokra.
2. *Katonai bíróságok ítélkeznek* minden olyan bűncselekmény tárgyában, amely az alkotmányt a köztársaság biztonsága, vagy a közrend és a közcsend ellen irányul.
3. A katonai hatóságok jogot nyernek arra, hogy akár éjjel, akár nappal házkutatásokat végezzenek, az olyan egyéneket, akiknek lakása nem az ostromállapot alá eső területen van onnét eltávolítsák, a fegyverek és lőszerrek beszolgáltatását elrendeljük, illetve azokat felkutatassák és elkobozzák, valamint hogy a közrendre veszélyesnek ítélt gyűléseket és közleményeket eltiltsák.⁴

Ez a törvény tehát pontos körülírását adta egyrészt azoknak az eseteknek, amelyeknek fennforgása az ostromállapot elrendeléséhez szükséges, másrészt meghatározta azokat a szerveket, melyeket feljogosított az említett állapot elrendelésére és alkalmazására, s végül pontosan megszabta azt is, hogy melyek azok a szabadságjogok, amelyek az ostromállapot esetén felfüggeszthetők.

Ezekkel a rendelkezésekkel az ostromállapot intézménye megszűnt csupán a hadijog része lenni, e helyett tulajdonképpen a polgári alkotmányosság törvényes felfüggesztésének egyik jelentős eszközévé vált. Mostmár mind a háború, mind pedig a belső zavarok esetén lehetett azt alkalmazni, ennek során az alkotmány által garantált legfontosabb szabadságjogokat felfüggeszteni, s egyidejűleg a katonai hatóságok jogkörét az igazgatás, sőt a bíraskodás területén is messzemenően növelni a polgári szervek rovására. A burzsoázia megtalálta tehát az alkotmányosság felfüggesztésének egyik *törvényes mód-*

⁴ Polner 32 .old.

ját azokra az esetekre, amikor az számára veszélyessé válik, s ezt úgy sikerült megoldania, hogy az alkotmányosság látszata mégis megmaradt.

Nem meglepő ezután, hogy a későbbi francia fejlődés is a most bemutatott alapokon maradt, és az 1878. évi április 3-án meghozott törvény, amely az ostromállapotot újra szabályozta, és amelyet az I. világháború ideje alatt életbe léptettek, továbbra is lényegében az 1849-es rendezés előírásait tartotta fenn.⁵ Meg kell azonban jegyezni, hogy a gyakorlat szétfeszítette azokat a garanciális rendelkezéseket, amelyekkel a törvényhozás az ostromállapot kérdésében a végrehajtó hatalom kezét megkötötte és a döntő szót a saját számára tartotta fenn. «A törvényhozónak az a célja, hogy a végrehajtó hatalom jogát rendkívüli válságos időkben rendezze és pontosan elhatárolja, gyakorlatilag hiábavaló dolog»⁶ — mondja ezzel kapcsolatban Barthélémy, s e megállapítását a franciaországi gyakorlat valóban sok vonatkozásban igazolja. Hiába szabta meg törvény, hogy az ostromállapot elrendelése esetén milyen kivételes intézkedések tehetők, és eltérően más országok hasonló szabályozásától, hiába nélkülözte ez az intézmény a kormány rendeletkibocsátási jogának számottevőbb bővítését, mégis az történt, hogy a köztársaság elnöke (valójában a kormány), főleg a háború elején számos olyan rendeletet bocsátott ki, amelyek a törvényhozás hatáskörébe eső területeket szabályoztak. Ilyen módon rendezték például a katonai szolgálat bizonyos területeit, a hadbíróságok szervezetét és egyéb kérdéseket. Az államtanács ezt a gyakorlatot elfogadta és nem volt hajlandó a kormány ilyen rendeleteit törvénytelennek minősíteni, pedig a parlament szemmel láthatóan ragaszkodott jogaihoz, mert 1916-ban, amikor felmerült a Briand-kormány általános felhatalmazásának terve, az akkor még nem volt kivethető, úgyhogy ilyen terjedelmű felhatalmazásokat a francia kormány csak a huszas években kapott először.⁷ Megállapítható tehát, hogy a francia ostromállapot intézménye azontúl, hogy lehetőséget adott a szabadságjogok jelentős megszorítására, valamint a katonai hatóságok jogkörének az igazgatása és a bíráskodás területén való kiterjesztésére, nem tudta megakadályozni a végrehajtó hatalom jogkörének a törvényhozás rovására történő további bővülését, sőt közvetve elősegítette azt.

Nem meglepő ezek után, hogy a szóban forgó jogintézmény nemcsak Franciaországban vált a jogrendszer állandó részévé, hanem mintául szolgált szá-

⁵ Némi eltérések azért természetesen kimutathatók a két rendezés között, így pl. az 1878. évi törvény a külháborún kívül kifejezetten csak a fegyveres felkelés esetén engedi meg az ostromállapot kihirdetését (1. §), és megszorításokat eszközöl a köztársasági elnök kihirdetési jogkörében is. Ez a jog ugyanis most már csak a két kamara elnapolása esetén illeti meg az államfőt, de ha él vele, a törvényhozás két háza két napon belül minden egybehívás nélkül saját jogán összesül (2. §), és azonnal határoz az ostromállapot hatályban tartása vagy hatályon kívül helyezése ügyében (5. §). A képviselőház feloszlata esetén a választások befejezéséig pedig általában még ideiglenesen sem illeti meg az elnököt az ostromállapot kihirdetésének joga, mégis, külháború esetén, a minisztertanács hozzájárulásával az ellenség által veszélyeztetett területekre oly feltételek mellett elrendelheti azt, hogy a lehető legrövidebb időn belül a választókollégiumokat egybehívja és a kamarák összehívását elrendeli a további döntés céljából (3. és 5. §). Kivételt csak Algír képez, melynek területére részben vagy egészben az ottani kormányzó is elrendelheti az ostromállapotot, ha annak feltételei bekövetkeznek, de csak akkor, ha az összekötetés Franciaországgal megszakad (4. §). *Das Recht* 44—47. old.

⁶ Uo. 14. old.

⁷ Lásd a 3. jegyzetnél a *Das Recht* 25—28. old.

mos európai országban is, természetesen az egyes országok sajátosságainak megfelelő kisebb nagyobb eltérésekkel. Marx nagyon találóan írja 1848—49 francia republikánusairól, hogy azok feltaláltak valamit, ami magától utat lelt az egész kontinensen, „de mindig megújuló szeretettel visszatért Franciaországba... az ostromállapotot”.⁸ Lényegében így nyilatkozott Polner Ödön, a polgári korszak kiemelkedő magyar közjogásza is, amikor a következőket mondotta az ostromállapot jogintézményének európai elterjedéséről: „A franciaországi fejlődés a saját maga lábán haladt és haladt ennek a nyomán az európai szárazföld többi részeiben is a hasonló jogintézmények szabályozása.”⁹

Az idézett megállapítások helyességét alátámasztja néhány jelentősebb európai ország ilyen természetű intézményének összevetése a francia ostromállapottal. A vezető német államok közül Poroszországban már az 1848. december 5-én oktrojált alkotmány 110. cikkelye kimondta, hogy *háború, vagy zendülés* esetén az alkotmányban biztosított legfontosabb szabadságjogok (személyes szabadság, a lakás sérthetatlensége, a sajtószabadság) «időnként és körzetenként hatályon kívül helyezhetők».¹⁰ Még tovább megy az 1850. január 31-én elfogadott porosz alkotmány 3. cikke, amely kimondja, hogy a benne biztosított személyes szabadság, a lakás sérthetatlensége, az illetékes bíróság elé tartozás, a kivételes bíróságok tilalma, a sajtószabadság, a gyülekezési és egyesületi jog, továbbá a fegyveres erő jogtalan alkalmazásának tilalma *háború és a közbiztonságot veszélyeztető belső zavargások* esetén, időnként és területenként hatályon kívül helyezhető. Hasonló úton haladt, de még ennél is messzebb megy az ostromállapotról szóló 1851. január 4-én kelt porosz törvény, amely szintén megengedi az egyeseket megillető szabadságjogok felfüggesztését, de azon kívül *a polgári végrehajtó hatalmat is teljes egészében a katonai hatóságokra ruházza* az ostromállapot alá helyezett területeken, ahol egyébként bizonyos bűncselekményekre a rendesnél súlyosabb büntetéseket állapít meg, s mindezeket túl meghatározott bűncselekmények elbírálására olyan ún. *haditörvényszékeket*, valójában *vegyes bíróságokat* állít fel, amelyekben mind polgári, mind pedig katonai személyek résztvesznek.

A porosz szabályozásnak a franciával való hasonlósága vitathatatlan, hiszen nem hiányzik belőle sem a szabadságjogok felfüggesztése, sem a katonai szervek hatáskörének a bíraskodás és a végrehajtó hatalom terén való kiterjesztése. Szembetűnő azonban az a különbség, hogy amíg a francia a polgári végrehajtó hatalom terén csak a rendészeti jogkört ruházza át a katonai hatóságokra, addig a porosz szabályozás az egész polgári végrehajtó hatalmat a hadseregére bízta. Ugyancsak jelentős az az eltérés is, amely szerint Poroszországban az ostromállapot életbeléptetését az uralkodó rendelheti el, míg Franciaországban, mint az láttuk, ez a jog a végrehajtó hatalmat csak kivételesen illeti meg.

A porosz ostromállapot intézményével kapcsolatban kell végül megjegyeznünk, hogy a német egység megteremtése után, Bajorország kivételével, az *egész birodalomra* ennek a rendelkezései terjedtek ki. Igaz ugyan, hogy a birodalmi alkotmány külön törvényre bízta az ott hadiállapotnak nevezett jog-

⁸ Marx: *Louis Bonaparte brumaire tizennyolcadikája*. Marx—Engels: Válogatott Művek (Budapest, 1949), I. kötet, 240. old.

⁹ Polner: 32. old.

¹⁰ Marx—Engels: *Művei* VI. kötet (Budapest, 1962.) 609. old. 134. jegyzet.

intézmény szabályozását, de egyúttal azt is kimondotta, hogy annak létrejöttéig az 1851. januári porosz törvény legyen az irányadó. Az alkotmány egyébként a császárt jogosította fel ennek a „hadiállapotnak” az elrendelésére, (69. cikk) az 1870. évi büntetőtörvénykönyv pedig felsorolja azokat a cselekményeket, melyeknek elkövetése ostromállapot esetén a polgári személyek felett is hadbíróságok ítélezését vonja maga után.¹¹

A francia hatás a másik jelentősebb német állam, *Ausztria* hasonló intézményének a vizsgálata során is tapasztalható. Ebben az országban a részletes szabályozás viszonylag későn következett be, de pótolta azt az 1849 március 4-én kibocsátott alkotmány 87. §-a, amely olyan széles sükségrendelet alkotási jogot biztosított, hogy az lehetővé tette az ostromállapotnak rendeleti úton történő bevezetését is. Az udvar élt is ezzel a lehetőséggel, ilyen irányú gyakorlatára azonban majd a magyarországi fejlődés tárgyalása során egy másik tanulmányban térünk vissza. Ehelyütt inkább a részletesebb jogszabályi rendezés folyamatát kívánjuk bemutatni, melynek során először az osztrák fejlődés egy érdekes sajátosságára kell rámutatnunk, nevezetesen arra, hogy itt az ostromállapot intézményének egyes elemeit külön-külön szabályozták és bár később azokat egységes gyűjteménybe foglalták, jogforrási eredetük mégis különböző maradt.

Ami most már a konkrét szabályozást illeti, Ausztriában először a *katonai bíróságok* hatáskörének polgári személyekre való kiterjesztését rendezték törvényi úton azáltal, hogy az 1852. évi május 27-én kelt pátenssel kibocsátott osztrák büntetőtörvénykönyv a kémkedés és az ellenséggel való egyetértés, a jogosulatlan toborzás, a katonai szolgálati kötelesség megszegésére való csábítás, továbbá a katonai büntettekre való segélynyújtás esetében a hadbíróságokat tette illetékessé akkor is, ha az elkövető polgári személy volt. Hasonlóképpen járt el az 1855-ben kibocsátott osztrák katonai büntetőtörvénykönyv is, az 1869. évi május 20-án kelt törvény azonban e jogszabályokat annyiban enyhítette, hogy a katonai bíróságok hatáskörét csak háború esetén ismerte el polgári személyek felett. A katonai bíróságok most említett jogkörét polgári személyek felett egyébként az 1912-ben kiadott osztrák katonai büntető perrendtartás ugyancsak fenntartotta.

A *hadbíróságok jogkiterjesztésének* szabályozása után előbb a *szabadságjogok* törvényi korlátozásának, illetve felfüggesztésének rendezése következett be Ausztriában, majd pedig a *polgári igazgatásnak a katonai hatóságok alá helyezését* oldották meg. Ami a szabadságjogok felfüggesztését illeti, azt maga az osztrák alkotmány, közelebbről az állampolgárok jogairól rendelkező 1867. december 21-én kelt alaptörvény teszi lehetővé utolsó (20) cikkében, amely azonban a részletesebb szabályozást külön törvényre bizza. Ennek megfelelően jött létre az alapjogok felfüggesztéséről szóló 1869. május 5-én kelt törvény. Ez a személyes szabadság, a házjog a levéltitok, a gyülekezési és egyesületi jog, továbbá a sajtószabadság felfüggesztését tette lehetővé és korlátozásokat engedett meg a fegyver és lőszer tartás, az útlevelügyek, a bejelentkezési ügyek, továbbá a nyilvános helyeken való magatartás stb. vonatkozásában.

¹¹ *Polner* 32—34. old. A fentiek kiegészítésül megjegyezzük, hogy a Birodalom egyes részállamaiban az ottani végrehajtó hatalom legfőbb szervei általában jogosultak sükségrendeleteket kibocsátani s ez kétségkívül tovább szélesítette az ostromállapot által biztosított rendkívüli hatalmat. Lásd erre nézve Georg Meyer: *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts* (Leipzig, 1905) 578. old.

Ugyancsak ez a törvény rendelkezett arról is, hogy a megszorítások milyen esetekben alkalmazhatók, s leszögezte, hogy ilyen esetnek tekintendő a háború, vagy amikor valamely hadivállalkozás kitörése közvetlenül várható, továbbá az ún. belső zavarok, a felségsértés, valamint az alkotmányt fenyegető és a személyes biztonságot veszélyeztető cselekményeknek kiterjedt mértékben való előfordulása is.

Az 1869. május 5-i törvény rendelkezései szerint az ott említett jogok *felfüggesztése* a végrehajtó hatalom jogkörébe tartozik, és összminisztériumi rendelettel történik a császár jóváhagyása alapján, a kormány azonban köteles a birodalmi tanácsban a szóban forgó korlátozások elrendeléséről azonnal beszámolni, ha pedig az nem lenne együtt, legközelebbi ülésén kell ezt megtennie. Ennek során köteles a kormány megindokolni, hogy miért léptette életbe az említett megszorításokat és ki kell kérnie a birodalmi tanács határozatát. Arról azonban hallgat a törvény, hogy ilyen esetben a birodalmi tanács milyen határozatot hozhat.

Az osztrák ostromállapot intézménye tartalmazta a *polgári közigazgatás jogának a katonai hatóságokra való átruházását is*, annak ellenére, hogy ebben a kérdésben törvény nem rendelkezett. Az 1906-ban elkészült ún. „Orientierungsbehelf über Ausnahmsverfügungen im Kriegsfall für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder” című gyűjteményében végezték először az említett jogátruházás szabályozását, de felvették e gyűjteménybe a háború esetére szóló többi kivételes jogszabályokat, így azokat is, amelyeket korábban törvény vezetett be. E jogszabály-gyűjtemény 3. §-a, továbbá 1-a és 1-b melléklete szerint Ausztria meghatározott területein az ott működő haderő legfőbb parancsnoka, Dalmáciában pedig a sarajevoi hadtestparancsnok olyan felhatalmazást kap, melynek alapján a katonai érdekek védelme céljából a *tartományi főnök hatáskörén belül a politikai és rendőri közigazgatás terén rendeleteket és parancsokat bocsáthat ki és azok végrehajtását kikényszerítheti*. Ez a hatalomátruházás az I. világháború idején számos helyen valóban bekövetkezett, de mivel törvényi alapja nem volt, bevezetéséről sürgősségi rendeletben kellett gondoskodni, amire a birodalom képviselőtéről szóló 1867. évi december 21-én kelt alaptörvény 14. §-a adott lehetőséget.¹² A hirhedt 14. § tehát az ostromállapot terén is jó szolgálatot tett a bécsi udvarnak, amikor jogot adott a törvényi rendelkezéseken túlterjedő kivételes intézkedések megtételére, minek következtében a franciaországi helyzethez hasonlóan az osztrák ostromállapot intézménye sem tudta megakadályozni a végrehajtó hatalomnak a törvényhozás rovására történő jogkiterjesztését, sőt egyenesen elősegítette azt.

A cári *Oroszországban* ahol nyílt abszolutizmus uralkodott még azután is, amikor Európa legtöbb államában a polgári parlamentarizmus valamilyen formája már megvalósult, ez az állapot rányomta bélyegét a kivételes intézkedések jogi szabályozására és alkalmazására. Ennek ellenére a francia hatás még itt is érződik, de természetesen nem oly mértékben, ahogy azt Ausztriában, vagy Poroszországban láttuk. A szóban forgó intézmény szabályozása

¹² Hellbling, E. C.: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte* (Wien, 1956.) 393. old. Dr. Eöttevényi Nagy Olivér: *Osztrák közjog* (Budapest, 1913) 60—62. old. *Polner* 36—40. old. Országos Levéltár Igazságügy Minisztérium 1908. évi bizalmas iratai, lajstromszám 22, alszám 3.

terén első lépésként itt azt az 1878-ban kiadott törvényt kell megemlítenünk, melyet akkor egy csendőrfőnök meggyilkolásának ürügyén olyan tartalommal adtak ki, melynek alapján a politikai bűncselekményeket a katonai bíróságok hatáskörébe lehetett utalni. Követte ezt egy másik hasonló tartamú jogszabály 1879-ben, amely a cár ellen elkövetett — egyébként sikertelen — merénylet ürügyén nyert kibocsátást, és amelyben felhatalmazták a kormányzókat arra, hogy azok *bármely ügyet* katonai bírósághoz utaljanak, bárkit száműzhessenek és újságokat tilthassanak be.¹³ Még átfogóbb rendezést hozott e területen az az 1881-ben kiadott törvény, amely a II. Sándor cár halálát okozó merényletet követően a főkormányzókat, illetve kormányzókat felhatalmazta mind a nyilvános, mind a magánjellegű gyűlések betiltására, a kereskedelmi, vagy iparvállalatok bezárásának elrendelésére és arra, hogy az említett főtisztviselők bárkit kiutasíthassanak lakóhelye járásának a területéről. Mindezek mellett megmaradt e főtisztviselőknek az a joguk is, hogy bizonyos bűncselekmények elbírálását a rendes bíróságok hatásköréből kivonják és hadbíróságok hatáskörébe utalják, sőt jogosultakká váltak a közrend és az állam biztonságának fenntartása érdekében rendeleteket kiadni s azok megszegését három hónapig terjedhető fogházbüntetéssel és 500 rubelig terjedhető pénzbüntetéssel sújtható deliktummá minősíteni.

A kivételes állapotnak ezt a most bemutatott változatát az orosz közjog a „fokozott védelem” állapotának nevezte. Az 1881. évi törvény azonban szabályozta az ún. „rendkívüli védelem” állapotát is, melynek elrendelése esetén az említett felhatalmazásokon kívül a főkormányzók, illetve a kormányzók arra is jogot kaptak, hogy a bűncselekményeknek egész kategóriáit a hadbíróságok elé utalják, továbbá elrendelhessék mind az ingó, mind az ingatlan tulajdonok és az azokból eredő jövedelemnek a kényszerkezelés alá vételét a tulajdonos költségére. Kiterjedt felhatalmazásuk a közigazgatási tisztviselők alásuktól való felfüggesztésére, az önkormányzati szervek gyűléseinek, valamint a hírlapok megjelenésének betiltására, sőt a tanintézetek egy hónapra való bezárására is. Végül még arra is jogot kaptak, hogy a rendeleteiket megsértő személyeket közigazgatási úton 3 hónapig terjedhető szabadságvesztéssel, illetőleg 3000 rubelig terjedhető pénzbüntetéssel sújtsák a „rendkívüli védelem” állapotának fennforgása esetén. Mindezekon kívül az orosz jog ismerte még az ún. *hadiállapotot* is, amelyről egy 1892. évi törvény úgy rendelkezett, hogy a belső rend fenntartása érdekében a katonai parancsnokok *bármely* intézkedést megtehetnek s ilyenkor a törvények rendelkezéseire sem kell tekintettel lenniük, hanem csupán arra kötelesek, hogy eljárásukról a cárnak jelentést tegyenek.

Nincs szükség kommentárra főleg ez utóbbi intézmény önkényuralmi jellegének érzékeltetéséhez, melyet csak fokozott az, hogy az oroszországi kivételes intézkedések életbeléptetésének feltételeit (pl. háború, belzavarok) jogszabály nem határozta meg. Ez a helyzet az 1906-ban bevezetett „alkotmányosság” után sem változott meg, bár az 1906. áprilisában kiadott alaptörvények, melyeknek 15. §-a a cárt hatalmazta fel a *kivételes állapot elrendelésére*, kilátásba helyezték e jogintézmény külön törvényben való rendezését (83. §.). Ez a szabályozás azonban elmaradt, pedig az oroszországi gyakorlat ugyan csak indokolta tette volna a megfelelőbb jogi rendezés mielőbbi elvégzését,

¹³ Sarlós Márton (szerk.): *Egyetemes állam- és jogtörténet* (Egyetemi jegyzet) (Budapest, 1963) II. kötet, 271. old.

mert mint Palmenak a Buza lászló által idézett szavaiból megtudjuk, 1906. márciusában Oroszországban 26 kormányzóság a fokozott-, 15 pedig a rendkívüli védelem állapotában volt, míg 39 kormányzóságban a hadiállapot volt bevezetve. Csupán 27 olyan kormányzósága volt ekkor a cári Oroszországnak, ahol semilyen kivételes állapotot nem léptettek életbe, augusztusra azonban ez a szám már 5-re apadt. (Az itt közölt adatok nem vonatkoznak Finnországra.)¹⁴ Mindezek ellenére, vagy talán éppen ilyen okok miatt, az 1905. október 17-i nyilatkozat után az 1881. évi törvény érvényét hosszabbították meg további 3 esztendőre, s noha ekkor az illetékes miniszteri bizottság kimondotta, hogy utolsó esetben teszi ezt és a törvény 3 éven belül vagy hatályát veszti, vagy pedig az új törvényhozó testületnek kell jóváhagyni, ez a határozat nem vált valósággá. Sztolipin az új törvénytervezetet elkészítette ugyan még a 3 évi határidő lejárta előtt, de a Duma azt nem tárgyalta meg, így az említett miniszterelnök a cár jóváhagyásával továbbra is a régi törvényt alkalmazta. Az alkalmazás módjáról még a cárizmus olyan kipróbált híve, mint Vitte miniszterelnök is a lehető legelítélőbben nyilatkozott. Szerinte „Sztolipin a kivételes helyzetről szóló törvényeket önkényes magyarázattal sokkal szélesebben értelmezte, mint ahogyan ezt a törvények valóban előírták... s a helyzet már annyira elfajult, hogy házakat vesznek körül csendőrökkel, behatolnak lakásokba, letartóztatásokat eszközölnek csendőrségi határozattal, elvisznek minden írást, felforgatnak minden berendezést.” Támadja Vitte riválisát, Sztolipint amiatt is, hogy bevezette a rögtönítélő katonai bírászkodás olyan rendszerét, „melyben a halálos ítéleteket átváltoztatták a kormányhatalom által elkövetett gyilkosságokká.”¹⁵

A kivételes állapot sajátos problémái Angliában

Angliában a kivételes viszonyok szabályozása eltért a kontinensen alkalmazott megoldásoktól. Itt nem volt olyan törvény, amely egységes felhatalmazást adva általánosságban megszabta volna a rendkívüli esetekben tehető intézkedések körét. Emellett hiányzott, illetve csak töredékeiben volt meg a végrehajtó hatalom szükségrendelet alkotási joga is, amely pótolhatta volna az átfogó törvényi szabályozást. Ugyanakkor a közönséges jog a korona, valójában a kormány jogává és kötelességévé tette az állam biztonságának minden körülmények között való megőrzését, tehát szükség esetén a kivételes intézkedések megtételét is. Ezek a körülmények okozták, hogy a szigetországban az előre történő felhatalmazást jelentős mértékben a kormány utólagos felmentésének intézménye pótolta kivételes intézkedések alkalmazása esetén, vagy pedig mint például a személyes szabadság korlátozásánál, az említett kétfajta megoldás kombinálódott egymással. Mindemellett nem volt teljesen ismeretlen, főleg az egyes szabadságjogok korlátozása terén, a törvényi úton történő megszorítások alkalmazása sem. Az ilyen törvények azonban általában csak meghatározott esetekre és területekre vonatkoztak, tehát speciális jellegűek voltak, a szabadságjogok generális és bármely rendkívüli esetre alkalmazható korlátozását nem biztosították.

¹⁴ Búza László: *Az államjogi kivételes állapot* Jogtudományi Közlöny, 50 (1915) évf. 28. sz. 313. old. továbbá 32. sz. 351. old.

¹⁵ Vitte, Sz. J.: *Egy kegyvesztett visszaemlékezései* (Budapest, 1964), 585—586. old.

Rátérve a kivételes állapot egyes elemeinek kissé konkrétább vizsgálatára, először a szabadságjogokkal kapcsolatos problémákat kell áttekintenünk. E jogok közül különösen a személyes szabadság felfüggesztése történt sajátos módon, nevezetesen az ún. Habeas Corpus Act felfüggesztése által. Ezt azonban csak a törvényhozás eszközölhette, ebben a vonatkozásban, tehát tulajdonképpen az angol kormány is előzetes felhatalmazásához volt kötve. A felfüggesztés hatása különben az volt, hogy szünetelt a letartóztatások törvényessége feletti bírói ellenőrzés, ennél fogva a felfüggesztést kimondó törvényben megállapított bűncselekményekkel gyanúsítottak letartóztatásuk esetén nem követelhettek bírói vizsgálatot őrizetbevételük jogszerű voltának ellenőrzésére, de nem kérhették óvadék ellenében való szabadonbocsátásukat, illetve súlyosabb esetekben az ügy érdemét érintő bírósági tárgyalás gyors kitűzését és megtartását sem. Mindez természetesen tág teret biztosított a nyomozhatóságok önkényének, amit szemléletesen bizonyít az a körülmény, hogy az 1793—1801-ig tartó felfüggesztés idején „92-en két évig, némelyek 3 évig s volt aki 6 évig tartatott fogságban anélkül, hogy ügyében tárgyalás tartatott volna.” A személyes szabadságnak ez a nagymérvű megvonása minden bizonnyal kihatott a többi szabadságjogok helyzetére is, hiszen amikor a pusztá gyanú is elegendő alapot ad a letartóztatásra, akkor mint Ereký István azt megállapította — „a kormány . . . a letartóztatás révén a *sajtó*-, a *gyülekezési*, a *gondolat*-, és a *munkaszabadságot*, s egyáltalán az *összes szabadságjogokat illusoriusokká teheti*.”¹⁶

A végrehajtó hatalomnak a felfüggesztés idején eszközölhető önkényével szemben az sem jelentett különösebb érdemi védelmet, hogy annak jogsértő cselekményei, tehát a jogtalan letartózkodások, a felfüggesztés dacára is törvényteleneknek voltak tekintendők és a felfüggesztés megszűnte után alapját képezték az önkényeskedők felelősségre vonásának. Az angol gyakorlatban kialakult szokás szerint ugyanis a felfüggesztés megszüntetése után a kormány minden esetben olyan ún. Indemnity Act kibocsátását kérte a parlamenttől, amely felmentést biztosított az állami közegek számára a kivételes időkben elkövetett jogsértéseik következményei alól, s a parlament sohasem zárkózott el e kívánság teljesítése elől.¹⁷

A Habeas Corpus Act felfüggesztésén kívül voltak egyéb törvények is, amelyek speciális esetekben lehetőséget adtak az egyes szabadságjogok megszorítására az angol jogban. Így pl. egy 1881. évi törvény arra adott lehetőséget az írországi kormánynak, hogy az a kérdéses jogszabály hatályának ideje alatt jogosan tarthassa fogva azokat, „kik felsegysérettel vagy a jogrendet sértő cselekményben való részességgel voltak gyanúsítva.” Az 1882. évi Provention of Crimen (Ireland) Act pedig arra jogosította fel ugyancsak az írországi hatóságokat, hogy bizonyos büntettek esetén az esküdtszéki eljárást mellőzhessék s elfogathassák azt az idegent, „akit éjjel gyanús körülmények között a házon kívül találtak.” Felhatalmazást adott továbbá ez a törvény egyrészt a hírlapok lefoglalására, ha azokban „a kormányzó nézete szerint felségsértésre vagy erőszakra izgató közlemény foglaltatott”, másrészt az olyan gyűlések betiltására, amelyeket ugyancsak a kormányzó „a közbéke- és biztonságra” nézve veszélyesnek tart. Mindezekén túl felújította az 1848. évi ún.

¹⁶ Dr. Ereký István: *Jogtörténeti és közigazgatási jogi tanulmányok* (Eperjes, 1917) II. kötet, 572—574. old.

¹⁷ Uo. 576. old.

idegen törvényt (Alien Act) is, melynek alapján az angol kormány „kitilthat (ott) minden idegent, ki a törvény hozatala előtt három évig az országban nem lakott.”¹⁸

A szabadságjogok felfüggesztése tehát, mint a felhozott példák bizonyítják, az angol jogban nem ment ritkaságszámba. Az ilyen lehetőséget biztosító törvények közül is kiemelkedő jelentőségű a 1714-ben megalkotott ún. Riot Act, amely szerint, ha egy legalább 12 személyből álló gyűlés a hatóságok megítélése szerint nyugtalanítóvá vagy félelmetessé válik, akkor a békebírónak vagy más tisztviselőnek joga van annak felosztatását elrendelni egy erre a célra előre elkészített királyi parancs felolvasása által. Abban az esetben, ha a résztvevők a felosztató parancsnak nem engedelmessé válnak, hűtlenség (Felonny) cselekményében válnak vétkessé és a rendőrség, illetve katonaság jogot nyer arra, hogy a csoportosulást erőhatalommal, szükség esetén fegyveres beavatkozással oszlassa fel, miként ez pl. az 1819. évi peterlooi mézszárlás során is történt.¹⁹

A Riot Act rendelkezései átvezetnek a szabadságjogok korlátozásának területéről a kivételes állapot egy másik fontos elemének, a *hadsereg* rendkívüli esetekben történő *jogkiterjesztésének* a problémáira. Az angol gyakorlatban nem volt ismeretlen ez a jogkiterjesztés, bár jogalapját és lehetséges terjedelmét jogszabály — a kontinens államaitól eltérően — generálisan nem rendezte. Jogosságát az egyes szerzők mégis elismerik, így pl. Todd véleménye szerint: „Ha a fejedelem vagy annak meghatalmazottja valahol ostromállapotot hirdetett ki: azzal a katonai hatóságok a béke és jó rend helyreállítása céljából szükséges intézkedésekre nézve korlátlan hatalommal ruháztatnak fel, — mivel a hadijog nem írott törvény... hanem egészen önkényszerű, s az illetők tetszésétől függ.” Arra nézve, hogy ez a jogkiterjesztés mikor következhetik be, Todd úgy nyilatkozik, hogy „midőn a szokott polgári hatóságok nem képesek fenntartani a rendet, s megakadályozni az erőszakoskodásokat és kicsapongásokat, béke idején is lehet haditörvényt alkalmazni.” Lényegében hasonló véleményen van Dicey is, amikor arra a kérdésre válaszolva, hogy mily értelemben ismeri el az angol jog a hadijogot, a következőket mondja: „Hadijog alatt néha a koronának és szolgáinak azon common law jogát értik, melynél fogva invázió, lázadás, zendülés és általában a törvény elleni tetteles ellentállás esetén az erőszakot erőhatalommal verhetik vissza. Ez a jog vagy hatalom a rendes kormányzat feltételeihez tartozik és az angol jog a legkétségtelenebb módon igen nagy terjedelemben ismeri el.”

A mondottakból az állapítható meg, hogy az angol jog hatálya alatt levő területeken a hadsereg jogkiterjesztése mind háború, mind pedig belső zavarok esetén szinte korlátlanul lehetséges, különösen a rendészet, de általában az egész közigazgatás területén. A *katonai bíróságok* hatáskörének polgári személyekre való kiterjesztése kérdésében azonban már eltérő az idézett szerzők nézete. Todd szerint ugyan „betörések, lázongások, vagy forradalmak esetén, midőn... a közönséges királyi törvénytörések nem hajthatják végre a törvényeket: a korona ősi előjogainál fogva az ún. haditörvénytörések felállítására van jogosítva.” Dicey azonban ebben a kérdésben már úgy

¹⁸ Dicey, A. V.: *Bevezetés az angol alkotmányjogba* (Bp., 1902) 217—218. old.

¹⁹ *Das Recht* (Heck, K.: *Der Ausnahmezustand in England*) 207. old. Lásd még a 13. jegyzetnél idézett mű 39—40. old.

vélekedik, hogy „a katonák elfojthatják a zendülést... de nincs törvényes joguk a zendülést vagy lázadást büntetni”, sőt hozzáteszi, hogy „a katonai jog intézkedéseinek kívül — a hadbírótság rendeletére történt kivégzés törvénytelen, jogi nyelven szólva: gyilkosság.”²⁰

Ténylegesen azonban, mint arról Concha is megemlékezett, a hadbíróságok ítélkezése polgári személyek felett az angol gyakorlatban nem volt ismeretlen. Miként ő is megállapította „bizonyos, hogy Írlandban haditörvényszéki eljárás nem katonák ellen is alkalmaztatott, sőt némely parlamenti végzések (1803—1833-ból) egyenesen a korona prerogatívájának mondják az ily eljárás elrendelését.”²¹ Hozzá tehetjük ehhez, amire egyébként Concha is utal, hogy nemcsak Írországból, hanem a gyarmatokon is ítélkeztek olyan katonai különbíróságok polgári személyek felett, amelyek jelentősen különböztek a rendes bírósági szervezettől és eljárásukból a szokásos garanciális eszközök szinte teljesen hiányoztak. Ez vezetett annak az állásfoglalásnak a kialakulására, mely szerint az ilyen különbíróságok tulajdonképpen nem is a törvénykezés, hanem a végrehajtó hatalom szervei, mivel azokat a katonai szervek hozzák létre s tetszésük szerint mellőzhetik, vagy meg is szüntethetik őket. Alátámasztják e nézetet azzal is, hogy a szóban forgó bíróságok ítélkező tevékenységükben is függenek a katonai parancsnokok rendelkezéseitől, és ítéleteik nem véglegesek,²² mert jogszerűvé csak akkor válnak, ha a rendkívüli állapot megszűnte után, az olyankor szokásos ún. Indemnity Act által törvényesítést nyernek.

E „bíróságok” jellegének meghatározására ehelyütt a megfelelő források hiányában nem vállalkozhatunk, de nézetünk szerint ez nem is túlságosan szükséges. A hadiállapot az angol felfogás szerint ugyanis csak akkor következik be, amikor a rendes bíróságok és a többi polgári hatóságok a rendelkezésükre álló eszközökkel már nem képesek a közrend fenntartására. Ilyenkor azonban *minden* hatalom ideiglenesen a *katonaságra száll*, s ennek következtében erre az időre a hatalmi ágak szokásos elválasztásának a lehetősége megszűnik.

A katonai hatalomnak a polgári szervek teljes jogkörét kisajátító helyzetéből következik az is, hogy *Angliában a hadiállapot nem egy formális kihirdetés alapján* jön létre, hanem annak a tényleges állapotnak a következtében, amely lehetetlenné teszi a polgári hatóságok tevékenységét. Ennek megfelelően alakul a kivételes állapot megszűnte is, amely akkor következik be, amikor a polgári hatóságok már ismét képesek ellátni feladataikat. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a rendkívüli állapot formális proklamálása ismeretlen az angol gyakorlatban, ez azonban csak a rendkívüli állapot bekövetkezését jelzi, jogkeletkeztető hatállyal nem rendelkezik. Ugyanez vonatkozik a rendkívüli állapotok megszűnését közlő proklamációkra is.

Mondani sem kell, hogy ilyen viszonyok között az értelmezésnek rendkívül nagy szerepe van annak megítélésében, hogy a rendkívüli állapot, illetve megszűnése bekövetkezett-e már. Az sem lehet vitás, hogy a katonai és a polgári szervek között eme értelmezés során nézeteltérések következhetnek

²⁰ Lásd a 18. jegyzetnél idézett mű, 263—268 old., továbbá Todd, *Alpheus: Parlamenti kormányrendszer Angliában* (Budapest, 1876) 439—441. old.

²¹ Concha Győző: *Újkori alkotmányok* (Budapest, 1888) II. kötet, 176. old.

²² Lásd a 19. jegyzetben idézett mű, 208—209. és 234—235. old.

be, amelyekből rendszerint a katonai hatóságok, mint a reális erő birtokosai kerülnek ki győztesen legalábbis pillanatnyilag, mert végső fokon a parlament jogosult az ilyen nézeteltérések ügyében dönteni.

Az eddig elmondottak meggyőzhetnek bennünket arról, hogy az angol hadiállapot intézménye adott helyen és időben a legkorlátlanabb hatalmat jelentheti, melynek önkényével szemben csak az azt alkalmazó közegek utólagos felelősségrevonásának lehetősége biztosít némi védelmet. Ez a lehetőség azonban rendkívül szűk térre szorult, mivel a hadiállapotot törvény nem szabályozta s az utólagos felelősségrevonásnál sem azt vizsgálják, hogy a rendkívüli időkben eszközölt intézkedések jogszerűek, sőt rendszerint még azt sem, hogy szükségesek voltak-e, mivel a polgári hatóságok általában képtelenek annak megítélésére, hogy a válságos időkben tett katonai intézkedések közül melyik lett volna elkerülhető. Mindezek következtében az utólagos felelősségrevonást eszközölő szervek rendszerint kénytelenek megelégedni annak vizsgálatával, hogy az ésszerűség és a jóhiszeműség fennállottak-e a rendkívüli intézkedések foganatosítása során és az dönti el a felelősségrevonás elrendelését, illetve mellőzését.

Talán hihetetlennek tűnik, hogy a demokratikus Angliában a hadsereg, ha kivételesen is, de ilyen korlátlan hatalommal rendelkezessen. Figyelembe kell azonban venni, hogy a szoros értelemben vett Angliában ezt a hadiállapotot 1780 óta soha, még a chartista-mozgalmak idején sem alkalmazták, hanem kizárólag Írország és a gyarmatok fékentangálására használták fel.²³ A demokratikus intézményeikre oly büszke angolok megtalálták a módját annak, hogy szükség esetén még a cári Oroszországban szokásos eszközöket is túllicitalják. Ez, figyelemmel a szabadságjogokkal kapcsolatos korlátozásaikra is, messzemenően alátámasztja annak a lenini megállapításnak a helyességét, mely szerint, akár az államigazgatást, akár a gyülekezési és sajtószabadságot, vagy a polgárok törvény előtti egyenlőségét nézzük, „lépten-nyomon tapasztalni fogjuk a polgári demokrácia képmutatását... Egyetlenegy állam sincs, legyen bár a legdemokratikusabb, ahol az alkotmányokban ne lennének kibúvók és fenntartások, melyek biztosítják a burzsoázia számára azt a lehetőséget, hogy «rendzavarás esetén» — vagyis abban az esetben, ha a kizsákmányolt osztály «megzavarja» rabszolga helyzetének rendjét... — katonaságot küldjön a munkások ellen, *hadiállapotot* rendeljen el, stb.»²⁴

Az angol fejlődés további alakulásáról azt azonban még el kell mondanunk, hogy az az I. világháború alatt és az ezt követő időkben formailag jelentősen változott és erősen közeledett a kontinensen alkalmazott megoldásokhoz. Az I. világháború során ugyanis Angliában is bekövetkezett a rendkívüli állapot átfogóbb törvényi szabályozása, mind a háború, mind pedig a belső zavarok esetére. A birodalom védelméről szóló 1914. február 27-én kibocsátott törvény ugyanis felhatalmazta az uralkodót arra, hogy háború esetére az általános biztonság és a katonai érdekek védelme céljából rendeleteket adjon ki, sőt lehetőséget biztosított arra is, hogy e rendeletek megsértőivel szemben kisebb vétségek esetén gyorsított, súlyosabb esetekben pedig haditörvényszéki eljárást foganatosítsanak.

Ugyancsak ez a törvény — a kivételes rendeletalkotási jog célját és ter-

²³ Uo. 211—220., 223—225 és 233. old.

²⁴ Lenin: *Művei* (Budapest, 1952) 28. kötet, 247—248. old.

jedelmét részletezve — azt is kimondotta, hogy e rendkívüli jogszabályoknak a kémkedés vagy az ellenséggel való más együttműködés megakadályozását és megtorlását, továbbá a hadsereg, a hajóhad és a közlekedés biztonságát, valamint a hadműveletek sikerének biztosítását kell szolgálni, a hamis és a hadviselésre, valamint a külkapcsolatokra veszélyes hírek terjedésének megelőzésével együtt. Mindezeket túl e felhatalmazási törvény külön is kiemeli, hogy a haditörvényszék elé utalt ügyekben úgy kell eljárni, mintha az elkövető aktív katonai szolgálatban hajtotta volna végre cselekményét, abban az esetben pedig, ha szándékosság bizonyítható, halálbüntetést helyez kilátásba.

A végrehajtó hatalom számára biztosított, valójában a törvényhozás hatáskörébe vágó rendeletkibocsátási jog, továbbá a hadbíróságok hatáskörének említett kiterjesztése vitathatatlanul megteremtette Angliában is azt a sajátos jogintézményt, amely alapján véve azonos a kontinens államaiban megismert kivételes állapottal. Ez a felhatalmazás Angliában egyenlőre ugyan csapán háború esetén volt igénybevehető, 1920-ban azonban itt is törvényesítették az ún. belső zavarok esetére vonatkozó kivételes, vagy ahogy az angolok nevezték szükségállapotot. Ebben az évben ugyanis az akkor lezajlott bányászsztrájk ürügyén törvényben mondották ki, hogy az esetben, ha személyek vagy azok egyesülései olyan cselekményeket követtek el, illetve töreksznek elkövetni, amelyek alkalmasak arra, hogy az élelmiszerek, víz, fűtőanyag, világítás vagy közlekedési eszközök beszerzésének vagy elosztásának zavarása által a társadalmat vagy annak egy jelentékeny részét létfontosságú szükségleteket képező tárgyaktól megfosssák, az uralkodó jogot nyer az ún. szükségállapot proklamálására. E szükségállapot kihirdetése a háborús kivételes állapothoz hasonlóan a kormányt igen széles körű rendeletalkotási joggal ruházza fel, a sztrájkjogot azonban ilyen esetben sem lehet megszüntetni és kötelező munkaszolgálatot sem szabad bevezetni. A törvény egyébként kimondja, hogy aki az e felhatalmazás alapján kibocsátott rendeleteket megszegi, az (ha cselekménye egyéb jogszabályba nem ütközik) három havi elzárással vagy 100 fontsterlinget kitevő pénzbüntetéssel sújtható a békebíró ítélete által rövidített, vagyis az esküdtszék mellőzésével történő eljárással.

A végrehajtó hatalom ellenőrzése és a parlament jogainak bizonyos fokú megőrzése céljából azt is kimondotta az idézett jogszabály, hogy a szükségállapot proklamálását, illetve proklamálásának okát a parlamenttel azonnal közölni kell, ha pedig az nem lenne együtt, 5 napon belül gondoskodni kell összehívásáról. A törvényhozás két házának határozatai azután módosíthatják vagy éppen megszüntethetik a kormány által kibocsátott szükségrendeleteket, noha egyébként ezek a felhatalmazási törvény részének tekintendők.²⁵

Ezek a felhatalmazások az Angliában korábban inkább csak politikai intézményként létező kivételes állapotot tehát valóban jogintézménnyé alakították át annak ellenére, hogy bizonyos különbségek továbbra is elválasztották azt a kontinens államainak hasonló jogintézményeitől. Ezzel kapcsolatban megemlítjük, hogy az angol megoldásnak talán a legjellemzőbb az a sajátossága, hogy szinte általános rendeletkibocsátási felhatalmazást biztosít a kormány számára és eltérően a többi tárgyalat megoldásoktól teljesen mellőzi a korlátozandó vagy felfüggesztendő szabadságjogok felsorolását. Ez az eltérés mégsem jelent számottevő érdemi különbséget, mert mint a fentiekben láttuk, Franciaország kivételével valamennyi szóba került állam jogrendszere le-

²⁵ *Das Recht* 228—229 és 236—240. old.

hetőséget adott ún. szükségrendeletek²⁶ kibocsátására, Franciaországban pedig az államtanács legalizálta a kormány illetén jogalkotását, amikor az a törvényben körülírt kivételes állapotot szükségrendeletek kibocsátásával túllépte. Befejezésül megállapíthatjuk tehát, hogy a „rend” és a hatalom válságos időkben való megőrzésének jogi eszközei általában mindig könnyen megteremthetők, s ezt a lehetőséget a burzsoá államok vezetői felismerték és uralmuk fenntartása érdekében a legmesszebbmenőkig fel is használták.

²⁶ A szükségrendeletek Molnár Kálmán alapvető jelentőségű munkája szerint azok a törvénytörő és felfüggesztő rendeletek, amelyeket jogalap hiányában az állami végszükség tesz indokolttá és menthetővé.

Véleményünk szerint a jogalap hiánya nem tekinthető nélkülözhetetlen fogalmi ismérvnek, hiszen éppen fentebb láttuk, hogy számos állam alkotmánya lehetőséget biztosított szükségrendeletek kibocsátására. Molnár meghatározásában a jogalap hiánya mint fogalmi elem feltehetően azért szerepel, mert a magyar közjog *expressis verbis* tiltotta szükségrendeletek kibocsátását. Az mindenesetre tény, hogy valóban van hasonlóság az *általános* szükségrendeleti jog alapján kibocsátott és azon jogszabályok között, amelyeket a kormány a törvényhozás hatáskörébe tartozó valamely *konkrétan* meghatározott ügyben a parlament *külön* felhatalmazása alapján ad ki. Az utóbb említett, ún. felhatalmazási rendeletek kibocsátására hazánk jogtörténetében is gyakran került sor, s ezek jogosságát Molnár Kálmán is elismeri. Molnár Kálmán: *Kormányrendeletek* (Eger, 1912), 107—133. old.

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ НЕКОТОРЫХ БУРЖУАЗНЫХ ГОСУДАРСТВ

(Резюме)

С тех пор как существуют государства, часто случалось, что его безопасности угрожали различные чрезвычайные события (войны, революции и т. д.). Однако власти предрержащие никогда не опаздывали с созданием и применением таких средств, которые казались пригодными для ликвидации чрезвычайных трудностей. В античной Греции, например, в чрезвычайные периоды выбирали полновластного стратега, а в Риме диктаторский институт был призван для отвращения чрезвычайной опасности, надвинувшейся на государство. В эпоху феодализма широкие полномочия самодержцев и открытое неправоправие, поражавшее угнетенных, создали юридическую основу чрезвычайных мероприятий, применявшихся в указанных выше случаях, что особенно наглядно видно на обстоятельствах подавления и расправы крестьянских восстаний. Однако, эта основа изменилась тогда, когда под влиянием буржуазных революций было создано формальное равноправие, когда законы для всех обеспечивают демократические свободы, а власть государственных органов ограничена законами, и более того, даже конституциями. Теперь принятие чрезвычайных мер стало возможным только путем специальных юридических институтов и буржуазия позаботилась об их создании.

В Европе формирование и создание правовых институтов, применявшихся в чрезвычайных случаях, шло по двум, в формальном отношении несколько отличавшихся друг от друга направлениям. Первым было французское и следовавшее ему направление, главной характерной особенностью которого была предварительная детальная разработка мероприятий, которые должны быть проведены в исключительных случаях и такие полномочия соответствующих государственных органов, которые дают им право для принятия упомянутых мер, а вторым англо-саксонское разрешение, которое вместо предварительных полномочий продолжительное время последующим оправданием освящало чрезвычайные распоряжения государственных органов, сделанные ими в чрезвычайных случаях. Оба направления сходятся в том, что в случае войны или внутренних брожений предоставляют возможности для ограничения, более того даже для отмены демократических свобод, и также для расширения компетенции военных властей в ущерб гражданским властям как в области правосудия, так и в области административного управления. Этот правовой институт начал складываться во Франции в период Великой французской революции под названием осадного, военного положения и к 1849 году достиг той формы, которая укоренилась не только во Франции, но и во многих странах континента; так например, в упомянутых в настоящей работе Пруссии, Австрии и царской России она служила основой аналогичных целей. В Англии этот процесс начался раньше, но очередь предварительного облеченного законом полномочия в случае войны наступила только в 1914 году, а на случай так называемых внутренних брожений только в 1920 году. Однако, и это не стерло полностью различий по форме между аналогичными правовыми институтами Англии и стран континента, потому что английское разрешение проблемы и в дальнейшем не содержало конкретного перечисления ограничений которые могут быть осуществлены в чрезвычайных случаях, вместо этого оно обеспечивало почти полное право издания постановлений для органа исполнительной власти и определило в общих чертах только цели, которые должны быть достигнуты этими постановлениями. Однако несмотря на эти два вида разрешения разница между ними несущественна и незнайна, потому что чрезвычайная власть, описанная в законе, в упомянутых странах континента за исключением Франции, была дополнена так называемым правом чрезвычайных законов, а во Франции государственный совет легализировал такое законодательство исполнительной власти, когда этому настало время в период первой мировой войны.

AUSBILDUNG DER INSTITUTION DES AUSNAHMEZUSTANDES IM
RECHTSSYSTEM EINIGER BÜRGERLICHE STAATEN

(Zusammenfassung)

Seitdem der Staat als solcher besteht, kommt es häufig vor, dass seine Sicherheit durch verschiedene ausserordentliche Begebnisse (Kriege, Revolutionen, usw.) gefährdet wurde. Die Inhaber der Gewalt aber versäumten niemals die Schaffung und Anwendung solcher Mittel, die für Bekämpfung der besonderen Schwierigkeiten als entsprechend schienen. So wurde z. B. im antiken Griechenland in ausserordentlichen Zeiten ein Strategos mit Vollmacht gewählt, in Rom war die Institution des Diktators befugt, die den Staat bedrohende besondere Gefahr abzuwenden. Zur Zeit des Feudalismus schuf der breite Rechtsbereich der Herrscher und die offene Ungleichheit der Unterdrückten die Rechtsbasis der besonderen Massnahmen für die genannten Fälle, das besonders durch die Umstände der Unterdrückung und Fahndung der Bauernaufstände klar veranschaulicht. Dieser Zustand änderte sich aber als durch die Wirkung der bürgerlichen Revolutionen die formelle Rechtsgleichheit zustande kam und die Freiheitsrechte für jeden gesichert wurden, die Gewalt der staatlichen Organe aber durch Gesetze, ja sogar durch Verfassungsgesetze beschränkt wurde. Die Durchführung ausserordentlicher Massnahmen wurde nun bloss durch besondere Rechtsinstitutionen ermöglicht und die Bourgeoisie sorgte auch für die Schaffung dieser Rechtsinstitutionen.

In Europa folgte die Ausbildung der in ausserordentlichen Fällen anwendbaren Rechtsinstitutionen zwei von sich formell geringfügig abweichenden Richtungen. Die eine ist die französische und dieser folgende Richtung, die hauptsächlich durch die im voraus eingehende Ausarbeitung der in ausserordentlichen Fällen anzuwendenden Verfügungen charakterisiert ist, die in ausserordentlichen Fällen durchgeführt werden sollen, und die Ermächtigung der entsprechenden staatlichen Organe die sie zur Durchführung der genannten Verfügungen berechtigt. Die andere Richtung ist die angelsächsische Lösung der Frage, welche statt einer im voraus Ermächtigung erteilten lange Zeit hindurch durch nachträgliche Enthebung die besonderen Massnahmen der staatlichen Organe in ausserordentlichen Fällen sanktionierte. Beide Richtungen stimmen darin überein, dass sie *im Falle eines Krieges und innerer Unruhen für die Einschränkung, sogar Aufhebung der Freiheitsrechte, sowie für die Ausdehnung des Wirkungskreises der militärischen Organe zu Lasten der bürgerlichen Behörden, sowohl auf dem Gebiet der Gerichtsbarkeit, als auch auf dem der Administration eine Möglichkeit sichert*. Die genannte Rechtsinstitution begann sich in Frankreich zur Zeit der grossen bürgerlichen Revolution unter dem Namen des Belagerungszustandes, der Kriegszustand sich auszugestalten und erreichte bis 1849 jene Form, unter der sie nicht nur in Frankreich beständig werden, sondern in zahlreichen Staaten des Kontinents, so auch im Aufsatz genannten Preussen, in Österreich und im zaristischen Russland als Grundlage einer Entwicklung mit demselben Zweck dienen konnte. In England begann dieser Prozess schon früher, doch kam es zu einer gesetzlichen Ermächtigung für den Fall eines Krieges nur erst in 1914, für den Fall sog innerer Unruhen sogar erst in 1920. Doch die formellen Unterschiede zwischen den ähnlichen Rechtsinstitutionen des Insellandes und der Staaten des Kontinents wurden auch dadurch nicht vollkommen beseitigt, denn die englische Lösung enthielt auch im weiteren nicht eine konkrete Aufzählung der in ausserordentlichen Fällen durchführbaren Beschränkungen sondern sicherte anstatt dessen ein beinahe allgemeines Recht zur Erlassung von Verordnungen für die Exekutivgewalt und es wurden bloss die mit diesen Verordnungen zu erreichenden Ziele umrissen. Der Unterschied zwischen den beiden Lösungen ist aber trotzdem nicht meritorisch und bedeutend, da die im Gesetz unschriebene Ausnahme Gewalt, mit Ausnahme von Frankreich, auch in den genannten Staaten des Kontinent durch das Recht des Erlassens von sogenannten Notverordnungen ergänzt wurde und in Frankreich legalisierte der Staatsrat derartige Rechtsschöpfungen der Exekutivgewalt, als das zur Zeit des I. Weltkrieges eine solche erforderlich wurde.