

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2022/4.

KELEMEN ROLAND
*A jogállami kivételes hatalom gyökerei és az eredeti modellek
kialakulása*



Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentenit kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyék, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/4.

Szerző(k):

Kelemen Roland PhD

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

ISSN 2786-2283

A kézirat lezárva: 2022. március 22.

Elérhetőség:

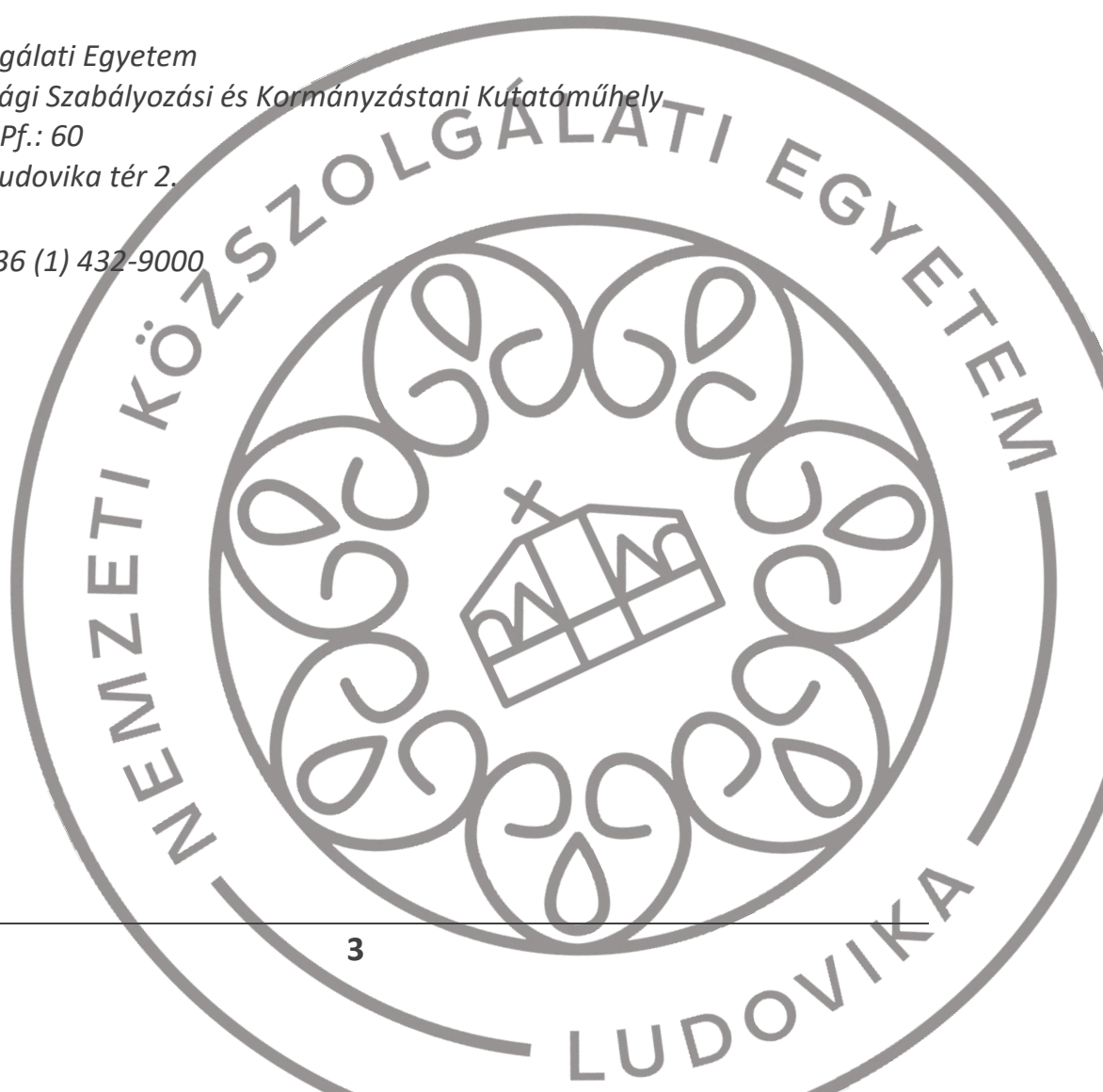
Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



A JOGÁLLAMI KIVÉTELES HATALOM GYÖKEREI ÉS AZ EREDETI MODELLEK KIALAKULÁSA

A kivételes hatalom megfelelő mélységű elemzéséhez szükséges annak történelmi hagyományainak is a feltárása, ugyanis ez világossá teszi, hogy milyen általános jellemzői vannak a kivételes hatalomnak mint jogrendi fogalomnak. Ezen típusú vizsgálat eredményezheti emellett a nemzeti sajátosságok megismerését és ebből eredő modell értékű szabályok elkülönítését, jellemzését.

A vizsgálódás tárgyává kell tenni – mivel a történelmi hagyományok is szerepet játszanak egy-egy állam szabályozási rendszerében –, hogy mely töről fakad a kivételes hatalom jogintézménye. Giorgio Agamben állítása, hogy a jogállami kivételes hatalom a francia forradalmi hagyományokon nyugszik.² Vizsgálat tárgyává kell tenni, hogy tényleg a francia forradalmi hagyományokhoz vezethető-e vissza a jogintézmény, vagy eltérő történelmi fejlődés és eltérő történelmi, társadalmi hagyományok mentén eltérőek lehetnek-e az jogintézmény gyökerei. Ha pedig eltérőek, akkor milyen eredeti modellek alakultak ki a polgári állam kialakulása során? Azok milyen jellemvonások mentén különíthetők el egymástól? Milyen máig ható sajátos jellemvonásokat tükröznek?

Jelen tanulmány a fentiek mentén tehát arra tesz vállalkozást, hogy megkeresse a kivételes hatalom jogállami gyökereit, megvizsgálja a jogintézmény kialakulásához szükséges utat, feltételeket. Megvizsgálja a kialakuló egyes jelentősebb szabályanyagokat és ennek mentén felvázoljon szabályozási modelleket, jellemzőket.

1. A polgári átalakulás és az állam viszonya, a jogállami kivételes hatalom alapfeltételeinek kialakulása

A kivételes állapot és hatalom fogalma³ általános jellegű, mondhatni munkafogalom; alapfogalom, amely segít elkülöníteni az állam, társadalom működése során megjelenő kivételes eseményeket, intézményeket a normál működés rendjétől. Azonban nem ad elégséges képet önmagában ahhoz, hogy meghatározhassuk, milyen típusú kivételes állapotok valósulhatnak meg, azok feloldására milyen típusú jogi vagy nem jogi eszközpark alakult ki, ezek milyen jellemzőkkel bírnak. Ebből adódóan a fenti fogalom csak egy „nyers” elhatárolást eredményezhet. Az ilyen nyers elhatárolás azonban általánosításokhoz vezet, melyek révén –

¹ Kelemen Roland PhD, a Nemzeti Közszerológati Egyetem tudományos segédmunkatársa, a Győri Széchenyi Egyetem tanársegédje

² AGAMBEN, Giorgio: State of Exception, Chicago, The University of Chicago Press, 2005. 5. o.

³ Az olyan határhelyzeteket, amelyek nem immanens részei a társadalom – a társadalmi totalitáshól következően – a jog és az állam normál működésének, sőt kifejezetten azok kikégesedett magvát támadják, torzítják vagy felszámolni kívánják, és amelyekkel szemben a szokásos társadalmi interakciók, a normál jogrend eszközparkja és az állam rendes működési mechanizmusai eredményesen nem tudnak fellépni, kivételes állapotnak nevezzük. Míg az erre reagáló alternatív vagy transzformálódó jogrendet, amely a döntés lehető legnagyobb amplitúdóra tágítása mellett kívánja feloldani a kialakult helyzetet, azzal a céllal, hogy a kivételes állapot kihívásainak leküzdése, feloldása révén visszatérhessen az általános – korábbi vagy újratergalmazott – normál működési keretei közé, kivételes hatalomnak nevezzük.

legalábbis amikor nem hatalomgyakorlási metodikát jelent – a jogintézményt olyan jelzőkkel illetik, mint abszolutizmus, diktatúra, jogtiprás stb. Szükséges az átfogóbb szemlélet alkalmazása, amely révén e területen is megvalósul a „varázstalanítás”, melynek köszönhetően letisztultabb képet kaphatunk a fogalom mögött húzódó intézményösszességről.

Ahhoz, hogy a kivételes állapotot és hatalmat megfelelően tudjuk csoportosítani, alábontani és elemezni, szükségesnek tartom felvázolni azt is, hogy mi az a felismerés, mi az a történeti közeg a jogállam fejlődése során, amely okán felismerik a szükségét, és már a normál működési időszakban megalkotják az alternatív jogrend kereteit, minekutána „... egy ilyen törvény megalkotása minden időben az alkotmányos szemlélet fejlődésének a lenyomata...”.⁴ A történeti áttekintés arra is módot ad, hogy láthassuk, hogy az egyes állami válaszok milyen eltérő felépítésű intézményeket hoznak létre ugyanolyan vagy hasonló problémák leküzdésére. Ezek áttekintése segítséget adhat egy megfelelően kidolgozott fogalmi háló létrehozásának. Emellett ezzel a jogfejlődés során kialakult alternatív rendhez képest határozható(k) meg a transzformálódó (jog)rendet kiváltó kivételes állapot(ok) sajátossága(i) is.

1.1. AZ INTÉZMÉNYI ALAPFELTÉTELEK KIALAKULÁSA: AZ ABSZOLÚT ÁLLAM HANYATLÁSA, A POLGÁRI ÁLLAM SZÜLETÉSE

A 19. századi folyamatoknak, a polgári állammodell korai szabályozási attitűdjének és az ebben bekövetkező változásoknak a megértéséhez szükséges áttekinteni az abszolút állam attribútumait, a 19. század hajnalán fennálló társadalmi, gazdasági realitásokat és az ezekben a század során bekövetkező változásokat. Emellett szintén elengedhetetlen, hogy röviden áttekintsük a kialakuló polgári jogállam elméleti sarkköveit, egyfelől, mert eme elvi rendszer alapvető elvárásokat állít minden szabályozással, intézménnyel szemben; másfelől mert ennek ellenére azt lehet mondani, hogy a kivételes rezsim – legalábbis egyes megjelenési formái – egyfajta visszanyúlás az abszolút államhoz, amely a jogállam pajzsán rést üt, azonban a jogállami kereteket ekkor sem lehet egészében átlépni.

Rögzíteni kell azt is, hogy a történeti áttekintés során elhagyom a széles körben elterjedt decimális századfelfogást, és helyette az egy fejlődési ívet, eseménysort átfogó századfelfogást követem. A 19. század hosszú évszázad volt, kiindulópontjának tekinthetjük akár az Észak-Amerikai gyarmatok függetlenségi nyilatkozatának kiadását (1776) vagy a nagy francia forradalom kirobbanását (1789)⁵ – az ekkor meginduló folyamatok és a korszakban felépült társadalom, gazdaság, valamint világszemlélet végpontja a 20. század

⁴ FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 276. o.

⁵ John Lukács a napóleoni háborúk 1815-ös lezárásától datálja a 19. század kezdetét, azonban eme szemlélet figyelmen kívül hagyja, hogy a polgári átalakulás klasszikus időszakának kezdeteként az általam is megjelölt időpontok tekintendők, amely folyamatok nem zárultak le az 1815-ös bécsi kongresszussal, hanem Nyugat-Európa esetében csak rövid nyugvópontra jutottak, azonban az események láncolata tovább folyt Európa keleti és déli részein. Az ipari forradalom felfutása pedig pontosan az említett forradalmak időszakára tehető, amelynek hatásai, átalakulást sürgető mechanizmusa nyilvánvalóan nem szakadhatott meg a napóleoni korszak végétől. John Lukács ezen szemléletét lásd: Lukács, John: A XX. század és az újkor vége, Budapest, Európa Könyvkiadó, 2006, 11-12. o.

őskatasztrófájának kirobbanására tehető, vagyis az első világháború kitörése tekinthető a végnapjának.

1.1.1. AZ ABSZOLÚT ÁLLAM JELLEMZŐI

Az elméleti fejtegetések során szükséges rövid áttekintését adni az abszolút állammal kapcsolatos elméleteknek is, hiszen a polgári állammodell korai szabályozási filozófiája akkor érthető meg igazán, ha eme modellt ismerjük. Emellett az abszolút állam attribútumai elvi síkon megjelennek a kivételes hatalommal kapcsolatos elméleti munkákban – mint Carl Schmittnél – mivel annak eszközparkja felsejlik az alternatív jogrend meghatározása során. Szintén érdemes röviden kitérni a századforduló társadalmi, gazdasági viszonyaira, figyelemmel arra, hogy azok alapvetően befolyásolják majd a következő század geopolitikai, biztonságpolitikai körülményeit.

Az abszolút állam kialakulása a 16. századra tehető, ekkor Niccolò Machiavelli alaptételként rögzítette, hogy az államok fejlődése és virágzása a nagy vezetők műve és érdeme, amelynek mozgatórugója az államérdek mindenek fölé helyezése, ahol a politikát a moralitástól függetleníttette, azt autonóm célokkal rendelkező jelenséggé tette. A politika egyedüli célja ezáltal a hatalom megszerzése és megtartása lett. Eme előbbi kettőség, vagyis az államérdek elsődlegessége és a politika céljaként a hatalom determinálása úgy válhatott egységgé, hogy az államérdek egyenlővé vált az uralkodói érdekekkel, vagyis „...az állam egyetlen ember személyiségén alapszik, az állam érdeke pedig azonos lehet egyetlen ember érdekével...”⁶.

Machiavelli megteremtette eme gondolatmenettel az abszolút monarchia elvi alapjait, ahol a szuverén volt a monarcha, aki abszolút és állandó hatalmát Istentől nyerte. Az isteni abszolútum a területi állam nevében fellépő uralkodó, aki erős nemzeti hatalom kiépítésére törekedett, így a törvényes rend egyedüli zálogaként funkcionáló erős, centralizált hatalmat tudott kiépíteni, ahol érvényt nyernek a köznyugalom, közrend és közbiztonság iránti törekvések.

Az abszolút állam elméleti támaszát jelentették Jean Bodin és Thomas Hobbes munkái. „Bodin és Hobbes remek elméleti legitímációt szolgáltatott az erős hatalom alátámasztására: eszerint az alattvalóknak azért kell követniük az uralkodói pozícióban lévő személy által alkotott jogot, mert ő a szuverén. A szuverenitás első elméletei – Bodin fejedelmi, és Hobbes uralkodói szuverenitása – ekként az abszolút hatalomra törekvő fejedelmeket és királyokat patronáló ideológiai »támasszá« váltak.”⁷

Eme államban az uralkodó joga volt, hogy „rendelkezzen javaikkal, személyükkel és az egész állammal tetszése szerint...”⁸. Az abszolutizmus időszakában a rendek jogai erősen korlátozva voltak, amely abban is megfogható volt, hogy „királyuk engedélye nélkül nem dönthetik meg uralmát, nem térhetnek vissza az egyenetlenkedő sokaság zűrzavaros körülményeihez, s nem ruházzák át a képviselés jogát jelenlegi képviselőjükről egy másik személyre vagy gyülekezetre. Mert mindenki mindenkivel szemben kötelezve van arra, hogy mindazt, amit a jelenlegi uralkodó cselekszik vagy célszerűnek tart megtenni, sajátjának ismerje el, és saját

⁶ PONGRÁCZ Alex: Az állam gazdaságpolitikai szerepvállalásának változásai. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2017/3. szám, 171. o.

⁷ PONGRÁCZ: i. m. 172. o.

⁸ BODIN, Jean: Az államról – Válogatás, Budapest, Gondolat Könyvkiadó, 1987, 77. o.

megbízásából történő cselekedetnek tekintse...”⁹ A monarcha joga a jogszabályalkotás, a háború és béke joga, az állami tisztviselők kinevezése és eltávolítása, a legfőbb bírászkodás, a kegyelmezés joga, valamint az állammal kapcsolatos legjelentősebb pénzügyi, gazdasági döntések meghozatala (pénz kibocsátása, terhek és rendkívüli adók kirovása).¹⁰ A legfőbb kötelessége a salus populi. „Ennek előfeltétele a védelem kifelé, a béke befelé, a jólét és a lehető szabadság.”¹¹ Ennek köszönhetően is rögzíthető, hogy „bár a szuverént köti a jog, rendkívüli helyzetekben nem köteles betartani saját ígéreteit s a jog kötöttségeit,”¹² ugyanis – ahogy Bodin fogalmaz – „ha sürget a szükség, az uralkodó mégsem várhatja meg sem a rendi gyűlés, sem a nép beleegyezését, amelynek üdvé a bölcs uralkodó előrelátásától és frissességétől függ...”¹³ ekkor a magántulajdont is áthágva „...magánszemélyek javait is elveszi az állam megőrzése érdekében...”¹⁴

A merkantilista gazdaságpolitika révén az államvezetés külső irányba megerősödött, belpolitikában a modern államhatalom kialakításának támasza lett, jelentősen növelte az állami bevételeket. A merkantilista gazdaságpolitika Colbert idején és a Frigyesek Poroszországában¹⁵ lehetővé tette az állam számára, hogy megreformálja az adórendszert, a protekcionista gazdaságpolitika alkalmazása – védővámok rendszere – révén támogassa a manufaktúrákat, új iparágakat honosítson meg, fejlessze az infrastruktúrát, azonban mindeközben mesterségesen óvta a hazai tőkés ipart a külföldi iparral folytatandó versenytől.¹⁶

A korszak államközi viszonyait uralta a vesztfáliai világrendben kiforrott elvek összessége. Kialakulása a 30 éves háború és azt lezáró vesztfáliai (Osnabrück és Münster¹⁷) békéhez köthető, amely időszakban Richelieu bíboros révén uralkodóvá vált az államérdek primátusának (raison d'état), valamint a nagyhatalmi egyensúlynak az elve.¹⁸ „A vesztfáliai béke fordulópontot jelentett a világtörténelemben, mert az általa lefektetett elvek egyszerűek, könnyen áttekinthetőek és magukkal ragadóak voltak. Nem a birodalom, a dinasztia vagy a felekezeti hovatartozás, hanem az állam lett az európai rend alapköve. Rögzítették az állami szuverenitás koncepcióját. Leszögezték, hogy a szerződő felek mindegyikének joga van megválasztani, minden külső intervenciótól mentesen, a saját

⁹ HOBBS, Thomas: *Leviatán – Vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*, Budapest, Kossuth Kiadó, 2014, 115. o.

¹⁰ BODIN: i. m. 119. o.

¹¹ HORVÁTH Barna: *Angol jogelmélet*, Budapest, Pallas Stúdió-Attraktor Kft, 2001, 148. o.

¹² PACZOLAY Péter: *Bevezetés a Carl Schmitt Politikai Teológia című köteté elé*, Budapest, AKAPRINT Nyomdaipari Kft, 1992, XI. o.

¹³ BODIN: i. m. 85. o.

¹⁴ BODIN: i. m. 100. o.

¹⁵ Legalább ilyen fontos a Poroszországban megjelenő Polizeistaat, „amelyben a közigazgatás működését nem szorították keretek közé, és amelyben a közjog jellege a törvényhozás és az igazgatás összeolvasztása révén az állam mindenhatóságában öltött testet.” – HAUZINGER Zoltán: *A rendészettudomány határtudományai*, Magyar Rendészet, 2020/3. szám, 141. o. Lásd még: BALLA Zoltán: *Ockham borotvája és a rendészet*, Magyar Rendészet, 2020/3. szám, 17-18. o.; CHRISTIAN László: *A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása*, *Iustum Aequum Salutare*, 2010/1. szám, 175-176. o.

¹⁶ MÁTYÁS Antal: *A polgári közgazdaságtan története*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973, 19. o.

¹⁷ Szövegét lásd: TAKÁCS Péter (szerk.): *A münsteri béke – Instrumentum Pacis Monasteriensis. Az 1648-as münsteri békeszerződés szövege* (ford. Marton József), Győr, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jogelméleti Tanszék, 2017.

¹⁸ VARGA Gergely: *A vesztfáliai szuverenitás érvényessége a nemzetközi kapcsolatokban*, *Nemzet és Biztonság*, 2015/1. szám, 32-33. o.

belpolitikai struktúráját és vallási orientációját...”¹⁹ Ezzel arra törekedtek, hogy gátat szabjanak az olyan kiterjedt konfliktusoknak, mint amilyen a 30 éves háború is volt, s lehetővé tegyék ezáltal a kereskedelem fejlődését és nemzetközi pénzügyi rendszerek kialakulását.

A nemzetközi politikai viszonyokat a hatalmi egyensúly elve uralta.²⁰ Ami nem erőszaktilalmat vagy háborúmentességet jelentett, hanem azt a célt tűzte ki maga elé, hogy korlátozza a konfliktusok kiterjedését és egyes államoknak azt a lehetőségét, hogy hatalmukat másokra kiterjesszék, és kontinentális hegemoniára tegyenek szert. Tehát sokkal inkább a stabilitást és a mértéktartást követelte meg, mintsem az állandó békét. Az elv működése tetten érhető volt a 18. század konfliktusaiban: a nagy északi háború (1700-1721),²¹ a spanyol örökösödési háború (1701-1714),²² az osztrák örökösödési háború (1740-1748), a hétéves háború (1756-1763),²³ valamint az amerikai függetlenségi háború éveiben (1775-1783),²⁴ midőn mindig a többség szövetekezett a hegemoniára törő féllel szemben.

1.1.2. ÁLLAM, GAZDASÁG ÉS TÁRSADALOM A 19. SZÁZAD HAJNALÁN, AZ ABSZOLÚT ÁLLAM HANYATLÁSA

A háborúk viszont súlyos gazdasági áldozatokat követeltek, és jelentősen megnövelték az egyes államok államadosságát, egyre növekvő terhet róttak a társadalom adózó tömegeire. Az államok döntő többségükben gazdaságilag megrogytak. Anglia a 18. században, hogy elkerülje az államcsődöt, értékesítette monopóliumait a Nyugat-Indiai Társaságnak, Franciaország azonban lényegében beleroppant az amerikai függetlenségi háború támogatásába, amely egyenesen elvezetett a nagy francia forradalomhoz.

Tovább rontotta ezt a helyzetet a korai részvénytársaságok alulszabályozottsága is. A kezdeti részvénytársaságok főként a külkereskedelem lebonyolításában vettek részt, rendkívül nagy hozammal kecsegtettek. Az alulszabályozottság pontosan az állammal való összefonódás okán rendkívüli károkat eredményezett. A század első évtizedeinek részvénytársaságai Anglia esetében is jelentős károkat okoztak. 1720-ban, mikor a „részvénylufi” kipukkant, a Déli-tengeri Társaság részvényeinek értéke egyik napról a másikra 87%-kal csökkent. Ez volt az első nemzetközi tőzsdepiaci összeomlás a világon.²⁵ Ennek ellenére Anglia polgárai a század végére már régen túlléptek a részvénytársaságok okozta károkon. Franciaországban az állam viszont a század egészében nem tudta kiheverni a John Law²⁶ okozta gazdasági összeomlást, amely következtében a gyarmati kereskedelem csődbement, a bankjegyek elértéktelenedtek, az állami hitelek megrendültek.²⁷ A katasztrofális részvényügyletek mellett egyre inkább a gazdasági növekedés gátját képezte a merkantilista gazdaságpolitika is.

¹⁹ KISSINGER, Henry: Világrend, Budapest, Antal József Tudásközpont, 2015, 34. o.

²⁰ KISSINGER, Henry: Diplomácia, Budapest, Panem Könyvkiadó, 2008, 13. o.

²¹ Svéd hegemonia törekvésekkel szemben szövetekezett Oroszország, Lengyelország és Dánia.

²² Spanyol trónért és a francia hegemonia törekvésekkel szemben szövetekezett Hollandia, Ausztria, Anglia, Portugália és Savoya.

²³ Szilézia megszerzéséért és a gyarmati rendszer átalakításáért.

²⁴ Az észak-amerikai gyarmatok függetlenségéért és az angol hegemonia ellen szövetekeztek az amerikai gyarmatok, Franciaország, Spanyolország és Hollandia.

²⁵ HARRIS, Ron: The Bubble Act: Its Passage and Its Effects on Business Organization, The Journal of Economic History, 1994/3. szám, 610. o.

²⁶ John Law skót bankár, aki részvénytársaságai jelentős államháztartási kárt okozott Franciaországban. Lásd: MOEN, Jon: John Law and the Mississippi Bubble: 1718-1720, Mississippi History Now – An online publication of the Mississippi History Society (<http://www.mshistorynow.mdah.ms.gov/articles/70/john-law-and-the-mississippi-bubble-1718-1720>).

²⁷ HORVÁTH Attila: A magyar magánjog történetének alapjai, Budapest, Gondolat Kiadó, 2006, 414-416. o.

A 18. század második felében az állam gazdasági nehézségei mellett az abszolút állam bomlási folyamatait elősegítette az a társadalmi átalakulás is, amelyet lényegében az abszolút állam indított el. A korábbi rendi államhoz képest ugyanis az abszolút államban a rendi intézmények háttérbe szorultak, a rendek csak és kizárólag ott jelenhettek meg és ott érvényesülhettek, ahol az abszolút monarcha teret engedett nekik. Másfelől pedig „a rendi államnak ebben az abszolút állammá alakulásában, amely mindent csak önmagára vonatkoztatva ismer el érvényesnek, a Nyugat államaiban ... a nem-rendet, a »népet« hívják segítségül és ismerik el ezzel politikai tényezőként”.²⁸ Az uralkodók a modern államalakulat kialakítása során háttérbe próbálták szorítani a rendeket és főként a nemességet, ugyanakkor felemelték és jelentős tényezővé tették a népet, főként a polgárságot, amely ebben az időszakban gazdaságilag jelentősen megerősödött. Emellett viszont a korábbi feudális kiváltságok rendszere továbbra is fennmaradt, tehát a rendek továbbra is „társadalmi különbségeket jelölnek”.²⁹ A társadalmi egyenlőtlenség ebből adódóan alapvetően kódolva volt a feudális rendi kiváltságokon nyugvó társadalomban.

Ha a társadalom összetételét nézzük, bár politikai tényezővé emelkedik a korszakban a polgárság, azonban aránya még a fejlett nyugati államokban is elenyésző volt a lakosság teljes hányadához viszonyítva. Minden öt emberből négy falusias közegben élt. 1789-ben London egy millió, Párizs fél millió polgárral rendelkezett, mindösszesen 22 olyan európai város volt, amelynek lélekszáma meghaladta a 100 ezer lakost (négy spanyol, öt olasz, kettő-kettő francia és német, egy-egy lengyel, portugál, holland, osztrák, ír, skót, török, valamint a fent említett két főváros).³⁰

A Nyugat-Európai viszonyokhoz képest Közép-Kelet-Európa társadalmi állapotai még összetettebbek voltak. A régióban kéttucatnyi nemzetiség élt féltucat vallást gyakorolva. A legnagyobb problémát az jelentette, hogy a nemzetiségek többsége más népek alávetésében élt, vagyis a meglévő birodalmak mindegyike soknemzetiségű volt, egy-egy uralkodó etnikum köré szerveződve. A területen jóval nagyobb volt a szakadék a városiasodott területek és a vidék lakossága között, és számarányuk is jóval eltért a nyugati részekhez képest. Míg Angliában 1750-ben a városi népesség a teljes lakosság 17%-át tette ki (1850-re már többen élnek városban), addig a Habsburg Birodalom területén ez alig érte el a 2%-ot. 1790-re a legnagyobb városok még mindig alig vethetőek össze a nyugati nagyvárosokkal, Bécs lakossága ekkor 200 ezer, Varsóé 150 ezer, míg a század elején alapított Szentpéterváré 190 ezer fő volt. A legnagyobbak sem érték még el a felét, ötödét Párizs és London népességének. A társadalom döntő többségét kitevő parasztság a második jobbágyság intézménye miatt szinte teljes jogfosztottságban élt, alárendeltek voltak földesuraiknak, akik a lehető legnagyobb mennyiségű jobbági szolgáltatást kívánták kicsikarni tőlük.³¹ Ez is eredményezte azt, hogy a nyugati államokhoz képest ezeken a területeken a polgári átalakulás megkésettén jelent meg, mely geopolitikai és társadalmi kríziseket is gerjesztett.³² Amely okán nem véletlen, hogy ezen államok esetében már a polgári átalakulásuk hajnalán definiálniuk kellett a jogállami különleges jogrendjüket, amelyek megalkotói sok esetben emeltek be abszolutista

²⁸ SPENGLER, Oswald: A nyugat alkonya (2. kötet), Budapest, Noran Libro, 2011, 468. o.

²⁹ SPENGLER: i. m. 468. o.

³⁰ HOBBSAWM, Eric: A forradalmak kora, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1988, 16-17. o.

³¹ ARMOUR, D. Ian: A History of Eastern Europe 1740-1918 – Empires, Nations and Modernisation, London, Bloomsbury Academic, 2012, 15-19., 22-27. o.

³² Ezeket lásd részletesen alább: A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században című fejezetben.

gyökerű megoldásokat (például a szükségrendelet alkotás lehetősége vagy a katonai jelleg dominanciája) a jogszabályokba. A szembenállók részéről ezekre reagálva megkezdődött a jogintézmény korai evolúciója, vagy a század vége felé hibrid szabályozások születtek.

Az abszolút állam jelentősége viszont megragadható abban, hogy a centralizáció kiteljesítésével a modernitás irányában tett határozott lépéseket, s professzionális hivatali apparátusra támaszkodva hatékony államot hozott létre. A centralizáció során megkezdődött a hivatali hatalom és ahhoz biztosított erőforrások kisajátítása, ennek következtében a helyi hatalmasságok, a lokális erőterek felszámolása is megindult. Így a modern állam intézményes uralmi szervezetté vált, „amely eredményesen törekedett arra, hogy bizonyos területen belül monopolizálja a törvényes erőszakot, mint az uralom eszközét...”³³ Tovább fűzve gondolatot, az állam a kényszermonopóliuma révén a teljes államterületen érvényesíteni kívánta akaratát (az abszolutizmus fénykorában javarészt képes is volt erre).

Az állam eme térnyerése válaszreakciókat váltott ki a hatalom korábbi birtokosaiból, amely tovább növelte a társadalmi elégedetlenséget. A nemesség, mint rend ugyanis makacsul ragaszkodott privilégiumaihoz, társadalmi rangjához, amelyek alapja még mindig a földbirtok volt. „Nyugat-Európa legtöbb országában az így értelmezett feudális rendeknek politikailag még erős gyökerei voltak, holott gazdaságilag már mindinkább elavultakká váltak.”³⁴ Ez arra ösztönözte őket, hogy egyre nagyobb intenzitással használják ki születési kiváltságaikat. Ennek egyik eszköze volt a földesúri jogviszonyból eredő jogosultságaik fokozása, vagyis a paraszti szolgáltatások lehető legnagyobb mértékű emelése. A másik eszköz pedig, hogy minden jövedelmező hivatalnoki pozícióból megpróbálták kiszorítani a közrendűeket. Megfigyelhető ez Svédország esetében, ahol 1719-ben 66% volt a közrendűek aránya a hivatalnokok teljes számához képest, míg ez a szám 1780-ra már alig érte el a 23%-ot. Franciaország esetében ez a feudális reakció is siettetette a forradalom kitörését.

Az adminisztráció rekrutációjánál a felkészültségi-alkalmassági szempontok figyelmen kívül hagyásából következően Nyugat-Európában és főként Franciaországban „a kormánygépezet mind képtelenebb volt alapvető feladatainak ellátására, beleértve az adószedést is”.³⁵ Közép-Kelet-Európában pedig a nemesség rövidlátó, tántoríthatatlan ellenállásán elbuktak a felvilágosult uralkodók szinte minden modernizációs kísérletei. II. József a halálos ágyán visszavonta reformjainak jelentős részét. Nagy Katalin orosz földön nemhogy nem tudta végigvinni reformterveit, de az 1785-ben kiadott „adománylevel a nemesség számára” – amely a nemesi jogok összefoglalása volt – konzerválta a feudális rendi kiváltságokat.³⁶

Mindemellett az ipari forradalom korai szakaszának eredményei és a gyarmatok kizsákmányolásának lehetősége a polgárságot jelentős haszonnal kecsegtették, akik számarányuk ellenére a változások motorjává lettek. A kereskedők ismét megerősödtek, gazdagodtak. A középosztály jelentős hányada mozgásba lendült. „Mivel nélkülözhető pénzzel rendelkező egyének, akik készek voltak pénzüket az eljövendő osztalék reményében befektetni, főként a középosztályból kerültek ki – értelmiségiek, kiskereskedők, üzletemberek voltak – s mivel az ő takarékoságuk és tetterejük vált az ipari forradalom hajtóerejévé és tőkés

³³ WEBER, Max: Állam, politika, tudomány, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970, 385. o.

³⁴ HOBBSAWM: i. m. 21. o.

³⁵ ROBERTS, Martin: Európa története 1789–1914 - Az ipari forradalom és a liberalizmus kora, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992, 12. o.

³⁶ SZVÁK Gyula (szerk.): Oroszország története, Budapest, Pannonica Kiadó, 2001, 289. o.

viszonyok megteremtőjévé, ez a forradalom – legalábbis kezdetben – a középosztályt jutalmazta gazdagsággal és politikai hatalommal.”³⁷

A feudális béklyóktól szabadulni kívánó polgárság ideológiai támaszát jelentették a felvilágosodás eszméi és gondolkodói, akik lándzsát törtek a polgári szabadságjogok, az önkorlátozó állam, a népfelség elve és a jogbiztonság mellett. „Locke valóságos forradalmat indított el azon meglátásaival, hogy az emberek »jogfeladásának« célja az élet, a szabadság és a tulajdon jobb megóvása, hogy a közjó a törvényhozást is korlátozza, illetve hogy a törvényhozó hatalmat csak érvényes, kihirdetett, hatályban lévő törvények alakjában, és »közismeretes tekintéllyel« felruházott bíróságokon keresztül lehet gyakorolni.”³⁸ Montesquieu a Törvények szelleme című munkájában lefektette a hatalmi ágak egyensúlyának és elválasztásának az elvét. Rögzítette, hogy a három klasszikus hatalmi ághoz (törvényhozás, végrehajtás, ítélkezés) tartozó egyes hatáskörökbe foglalt jogosultságokat nem gyakorolhatja egy személy vagy állami intézmény.³⁹ Jean-Jacques Rousseau, az állambölcselet egyik legnagyobb klasszikusa, megfogalmazta a népszuverenitás princípiumát, és ennek jelentőségét hangsúlyozva külön is kiemelte: „ameddig több ember, egyesülve, egy testnek tekinti magát, egyetlen akaratuk van, amely célja a közös fennmaradás és az általános jólét. Ennek következtében az állam minden mozgatóereje erőteljes és egyszerű, minden alapelve világos és érthető; a közjólet mindenütt láthatóan az előtérbe lép és felismeréshez csak a józan ész szükséges. A szabadság, egyetértés és egyenlőség ellensége a politikai szőrszálhasogatásnak.”⁴⁰

A merkantilizmussal szemben a gazdasági élet lehető legteljesebb szabadságát követelték, amelyhez elengedhetlenné vált a tulajdon szentségének a deklarálása. Adam Smith 1776-ban megjelent klasszikus művében, A nemzetek gazdagságában is a döntés és tulajdon szabadsága mellett érvelt, továbbá támadta a protekcionizmust és a feudális maradványokat. Kiemelte, hogy a tőke, a munkaerő szabad és optimális felhasználása kizárólag olyan társadalomban lehetséges, „...amely engedi, hogy a dolgok a maguk természetes útját kövessék, ahol teljes a szabadság... Az ilyen társadalomban jól felfogott érdeke mindenkit arra készítet, hogy az előnyös foglalkoztatási területeket keresse, a hátrányosokat pedig kerülje.”⁴¹ A gazdasági és társadalmi átalakulást sürgette az ipari forradalom korai korszakában megjelenő találmányok nyomán kialakuló fellendülés is. Az ipari forradalom valódi beindulása a statisztikai adatok alapján az 1780-as, '90-es évekre tehető, hiszen a mutatók innentől jeleznek hirtelen, éles emelkedést.⁴²

A középosztály Nyugat-Európában a 19. század elejére már jelentős gazdasági befolyásra tett szert. Azonban az abszolút állam bizonytalanságai (magántulajdon védelmének intézményes hiánya, a legalapvetőbb emberi jogok szabályozatlansága, a merkantilizmus visszasságai), a feudális jog hiányosságai (partikularizmus, szokások uralma, kodifikálatlan jogterületek),

³⁷ ROBERTS: i. m. 65. o.

³⁸ PONGRÁCZ Alex: Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben (PhD-dolgozat), Győr-Budapest, 2016, 33. o.

³⁹ MONTESQUIEU: A törvények szelleméről, Budapest, Kriterion Könyvkiadó, 1987.

⁴⁰ ROUSSEAU, Jean Jacques: A társadalmi szerződés, Budapest, Phönix-Oravetz Kiadás, 1947, 112. o.

⁴¹ SMITH, Adam: A nemzetek gazdagsága – E gazdagság természetének és okainak vizsgálata, Budapest, Akadémia Kiadó, 1959, 54. o.

⁴² HOBBSAWM: i. m. 32. o.

valamint a politikai mozgástér szűkössége egyre inkább érzékelhető elégedetlenséget szült, amely kiegészült az alsóbb néposztályok nyomorából fakadó rendszerrel szembeni gyűlölettel.

1.2. A POLGÁRI JOGÁLLAM SZÜLETÉSE ÉS AZ ÚN. KETTŐS FORRADALOM⁴³ HATÁSA AZ ÁLLAMRA

A régi európai uralmi és gazdasági rendszer válsága, mint fentebb látható volt, már kirajzolódott a 18. század második felében. A nagy francia forradalmat és annak lehetséges hatásait már érzékeltették a megelőző évtized forradalmi megmozdulásai, így kiemelten az amerikai függetlenségi háború, Osztrák-Németalföld felkelése, az Egyesült Tartományok (Hollandia) lázadása az Orániai-ház ellen, valamint az ír lázadás, jóllehet ezek még nem tudtak egyetemes jelentőségűvé válni.

A francia polgári forradalom jelentőségét az adta, hogy Franciaország a 19. század kezdetén Európa legerősebb és legnépesebb állama volt, emellett pedig ez volt az egyetlen tömegméretű társadalmi forradalom, amely radikálisabb volt bármelyiknél. Az amerikai gyarmatok nem szakítani kívántak a korábbi társadalmi, jogi folyamatokkal, hanem a korábbi körülményeket fenntartva akartak szabadulni az angol ellenőrzés alól. Franciaországban a helyzet más volt; a 23 millió lakosú országban a 400 ezres kisebbséget kitevő nemesség minden előjogát felhasználva megakadályozott minden fejlődésre irányuló törekvést, útjában állt minden rendi egyenlőtlenséget megszüntetni kívánó eszmének.⁴⁴

A radikális változások egyik indítórugója, a francia forradalom 1789-es kirobbanása alapvetően rengette meg az abszolutizmus és a feudális rendi társadalom évszázados rendjét, amely változások élén a felvilágosodás eszméivel felvértezett polgárság állt. Sieyès abbé kifejtette, hogy „a nemzet pedig... a világon semmiféle érdeket nem tekintett a magáé fölött állónak, s nem ismert el a magáén kívül más törvényt vagy hatalmat, sem az egész emberiségét, sem más nemzetekét”.⁴⁵ Ennek következtében a nép követelte a rendi kiváltságok eltörlését, így a tized, a helyi monopóliumok, a feudális kötöttségek és adómentesség, valamint a nemesi bíraskodás eltörlését, továbbá közigazgatási és politikai reformok véghezvitelét.⁴⁶ A követelések aztán testet öltöttek az 1789. augusztus 26.-i Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában, amelyben rögzítették többek között a jogegyenlőséget, a magántulajdon szentségét, a véleménynyilvánítás szabadságát, a legalapvetőbb politikai jogosultságokat.⁴⁷ Vagyis az államérdek innetől nem a monarcha érdekeként volt definálva, hanem az egyén, a nép érdekei kerültek előtérbe. A nép előrelépést és szuverénként határozta meg önmagát. Ezzel pedig sok esetben az állami intézmények átalakultak, háttérbe szorultak (például funkció és feladat átszabást eredményezett a katonai karakterű szervek esetében tevékenységük joghoz kötöttsége vagy jogállami kontrollmechanizmusok alá vétele okán). A szuverénhez tartozás meghatározása (például a választójogi szabályok szűkös biztosítása vagy a nemzetiségek kirekesztése a nemzetfogalom alól) azonban a legtöbb állam esetében

⁴³ A kettős forradalom elnevezése Eric J. Hobsbawm nevéhez köthető. A kettős forradalom egyik oldalát a klasszikus polgári forradalmak, másik oldalát pedig az ipari forradalom adta. Lásd: HOBBSAWM: i. m. 7-10. o.

⁴⁴ HOBBSAWM: i. m. 57. o.

⁴⁵ HOBBSAWM: i. m. 61. o.

⁴⁶ ROBERTS: i. m. 22-27. o.

⁴⁷ Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) (<http://mek.oszk.hu/00000/00056/html/228.htm>).

társadalmi feszültségeket okozott, ami a szintén geopolitikai és belbiztonsági krízisekhez vezetett, amelyeket a polgári állam szabályozási elvei mentén kellett feloldani.⁴⁸

A polgári átalakuláshoz kellett, hogy a francia forradalom egyetemes jelentőségűvé vált. Nyomában a Latin-amerikai forradalmak 1808-ban felszabadították e fontos földrészt. Európában a párizsi földindulás láttán, s a napóleoni háborúk hatására eltűntek a feudális kor maradványállamai, így a Német-Római Birodalom (1806), a Genovai és Velencei Köztársaság (1797), a szabad német városok közül négy maradt fent, megszűntek az önálló egyházi államok (kölni, mainzi, trieri, salzburgi érsekség). Bengáliában Ram Mohan Roy megalapította az első hindu reformmozgalmat, a modern indiai nacionalizmus őseit. Az iszlám világban a vatan szó jelentése átalakult a korábbi rabszolgaság ellentétéből: ekkortól a haza, szabadság jelentést hordozta a továbbiakban. Az ún. louisianai kiárusítás (1803) során a franciák felszámolták az amerikai gyarmataikat, ezáltal az Egyesült Államok kontinentális méretű hatalommá vált. Anglia más országok rovására gyarmati annexiót folytatott, vagy támogatta egyes gyarmatok anyaországtól való elszakadását (pl. San Domingo), melyek véglegességét a brit tengeri flotta ereje biztosította.⁴⁹

A napóleoni háborút lezáró bécsi kongresszus során újra kellett rendezni a vesztfáliai béke hatalmi egyensúlyon nyugvó rendszerét. Ebben figyelemmel kellett lenni az európai nagyhatalmi közegben megjelenő hatalmas birodalomra: Oroszországra. Emellett pedig meg kellett teremteni magának az egyensúlynak a feltételeit. Anglia egy dolgot helyezett előtérbe, hogy a kontinensen egyetlen állam se tudjon hegemoniát kialakítani, a kontinens államait azonban a kisebb határmódosításokból fakadó konfliktusok elkerülése is motiválta. William Pitt-től származott az elképzelés (még 1804-ből), hogy ennek érdekében nagy tömegeket kell létrehozni Közép-Európában a vesztfáliai széttagoltságot megszüntetve, így a kísértés lehetőségét is megelőzve. Ezért a Rajna-vidék Poroszországhoz csatolásával jelentős nagyhatalmat hoztak létre Franciaország határán, valamint a Német Szövetséget, amely az egyes német államokat fogta össze. „A Német Szövetség túl megosztott volt ahhoz, hogy támadó akcióra vállalkozhatott volna – de elég összetartó is volt ahhoz, hogy ellen tudjon állni a területére behatoló külső invázióknak.”⁵⁰ Az állapot tartós fenntartása végett létrehozták a négyhatalmi egyezményt Anglia, Poroszország, Ausztria és Oroszország közreműködésével, amelyhez 1818-ban Franciaország is csatlakozott. Az egyetértés fenntartása végett pedig vállalták, hogy rendszeres diplomáciai találkozókát intézményesítenek. Ezek mellett Ausztria, Oroszország és Poroszország létrehozta a Szent Szövetséget, amely erősen liberalizmus- és nacionalizmusellenes rendelkezésekre épült, célja az esetleges forradalmi mozgalmak közös erővel történő leverése, vagyis a status quo akár fegyveres erőszak révén történő fenntartása Európa államaiban.

A bécsi kongresszus jelentős eredménye, hogy a nagyhatalmak között számottevő konfliktusra egészen a krími háborúig (1854) nem került sor, továbbá 1856 és 1914 között nem volt olyan háború, amelyben kettőnél több nagyhatalom vett volna részt.

Bár a francia forradalom elbukott, és a Bourbon-restaurációt követően lényegében helyreállt a korábbi rend, azonban a polgári átalakulás már feltartóztathatatlan volt.

⁴⁸ Ezeket lásd részletesen alább: A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században című fejezetben.

⁴⁹ HOBBSAWM: i. m. 55-57., 89-90. o.

⁵⁰ KISSINGER: i. m. (2015), 72. o.

Ennek az egyik oka, hogy a polgári eszme a francia csapatok viaszorulása ellenére is terjedt Európában, és tovább erősítette azt a nacionalizmus térnyerése is. 1815 után három forradalmi hullám söpört végig a glóbuszon. Az első, 1820-24 közötti időszakban Spanyolország és Nápoly lázadt fel a Bourbon-ök ellen, átmenetileg polgári berendezkedés valósult meg. Ennek hatására lángra lobbant Latin-Amerika is, és Simon Bolívar, San Martín és Bernardo O'Higgins vezetésével megteremtették a független Nagy-Kolumbiát, Argentínát, Chilét. 1822-re spanyol Dél-Amerika teljesen felszabadult, továbbá Brazília ugyanezen évben békésen elszakadt Portugáliától. A görögök, szerbek, albánok, bosnyákok és macedónok a török elnyomással szemben léptek föl. A második hullám 1829-1837 között zajlott le. Ennek során Franciaországban megdőntött a Bourbonok fémjelezte hatalmat. Belgium 1830-ban elszakadt Hollandiától, Svájcban győzött a liberalizmus, Spanyolországban és Portugáliában a polgárháború dúlt a liberálisok és a klerikusok között, Angliában 1832-ben a forradalmi hangulat következtében a választási reform révén kiiktatták a régi rend maradványait a választójogból. A harmadik hullám a népek tavaszának nevezett 1848-as esztendővel érzékeltethető, amikor Franciaországban ismét forradalom tört ki, majd olasz, német, spanyol, dán, román, ír és görög területeken lobbant lángra a forradalom szikrája, valamint a Habsburg Birodalom egyes államaiban, így Magyarországon és Ausztriában is forradalmi láz söpört végig. A polgári átalakulás megkezdődött minden érintett területen, amely végül az olasz és német nemzetállamok létrejöttével tetőzött be.⁵¹

A másik oka annak, hogy a polgári szellem végül győzedelmeskedett, hogy a háború lehetősége erőteljesen hatott az államokra. Szükségszerűvé tette, hogy racionalizálják rendszereiket, ez pedig előmozdította a társadalmi struktúrák egységesítését kulturális különbözőségek ellenére is. Ugyanis „minden állam, amely ragaszkodik politikai autonómiájához, kénytelen maga is meghonosítani ellenségei és vetélytársai technikáját. Mi több, a háború réme rákényszeríti az államokat, hogy a megfelelő technikai szint elérése érdekében átalakítsák társadalmi rendszerüket”.⁵² Láthatóvá vált ugyanis a napóleoni háborúk végére a kapitalista, szabad versenyre épülő gazdaság fölénye a merkantilista alapokat követő gazdaságokra épülő államokkal szemben. Az állam versenyképességének fenntartása és növelése olyan környezetben, ahol egyes államok már átálltak e rendszerre – ahogy azt Fukuyama is megfogalmazta – csak és kizárólag úgy lehetséges, ha szakaszosan, de teret engedtek a polgári reformoknak. A polgári reformokkal pedig, annak sajátos jogintézményeinek is teret kellett nyerniük, amely védelmi jog területén többek között kialakította a közjogi ultima ratiót, a különleges jogrendet, amelyen az egyes államok esetében ez a szakaszosság is nyomot hagyott, lehetővé téve a hatalmat birtoklók számára az általuk leghatékonyabbnak ismert válságkezelési módszer átmentését, vagyis vészidőszakokban a korábbi abszolutista hatalomgyakorlás jegyeinek egyfajta továbbvitelét.

A polgári átalakulás másik motorja a gazdaság és ipar fejlesztésének kényszere volt, amely minden nagyhatalmi vágyat megfogalmazó állam esetében a polgári jogállam kialakítását, vagy legalább alapjainak lehelyezését követelte. Ez Európa legjelentősebb államaiban a 19. század második felére megtörtént.⁵³

⁵¹ HOBBSAWM: i. m. 109-131. o.

⁵² FUKUYAMA, Francis: A történelem vége és az utolsó ember, Budapest, Európa Kiadó, 1994, 118. o.

⁵³ Emellett azonban számos biztonsági kockázatot szült a társadalom átalakítása is, így főként a munkásosztály kialakulása, majd peremre szorítása, politikai jogokból való részesedésének szűkös mérése (amit a technológia fejlődés csak tovább fokozott, lásd például gyermekmunka, géprombolás), vagy a nemzetiségek, illetve a

A polgári átalakulás három terminusban valósult meg. Az első, korai időszak a 16-17. századra tehető, ekkor ment végbe ugyanis a Spanyol-Németalföld függetlenné válása, továbbá az angol polgári és dicsőséges forradalom történései, amelyek révén létrejöttek az első alkotmányos monarchiák. A második szakasza, vagyis a klasszikus polgári átalakulás időszaka a 18. század végére tehető. A nagy francia forradalom, az észak-amerikai angol gyarmatok függetlenségi háborúja, valamint az osztrák-németalföldi események, révén már tért nyerni látszott az alkotmányos berendezkedés, sőt az Egyesült Államok megalakulásával létrejött az első klasszikus hatalommegosztás elvén nyugvó állam, amelynek élén a nép által – még ha közvetve is – választott elnök állt. Majd ezt fél évszázaddal követte – a népek tavasza által szült késő polgári átalakulás időszaka – az átalakulás folyamatai azonban már a klasszikus szakaszban megindultak. E változások sok esetben elnyújtva valósultak csak meg (lásd Magyarország esetében, ahol 1848-ban az áprilisi törvények által megkezdett folyamat, csak az 1867-es kiegyezéssel szilárdult meg), azonban a század második felére az euroatlanti térség jelentősebb államainak túlnyomó többségében a demokratikus jogállami berendezkedések valamelyik változata nyert teret.

A polgári jogállam „olyan állam, ahol a közhatalom gyakorlását a jogszabályok korlátozzák”.⁵⁴ A vizsgált korszakban több álláspont is kialakult a jogról gondolkodók körében, hogy mit is jelenthet maga a jogállam, joguralom.

Albert Dicey a jog uralmának hármas jelentését emelte ki: a (1) kormányzásnak nincs önkényes uralma; (2) a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jognak mindenki alá van vetve; és (3) az alkotmányjog általános szabályai az ország rendes jogának folyományai.⁵⁵

Robert Von Mohl szerint „az államnak kettős feladata van. Először is, az államhatalom minden területén fenn kell tartania a jogrendet, mint ami önmagában is szükséges és üdvös, és minden további fejlődés feltétele. Másodszor, ahol és amennyiben az egy vagy már kisebb csoportokká összeállt résztvevők erejéből erre nem telik, elő kell mozdítania az ésszerű célokat.”⁵⁶ Az államhatalom jogai, hogy ennek körében (1) igényt tarthat a társadalom tagjainak alkotmányos engedelmeségére, (2) jogosult megtenni minden olyan intézkedést, amely az állam céljának eléréséhez szükséges, az alkotmány keretei között, (3) egyedi döntéseket hozhat. Ezzel szemben a polgárok jogai (1) a törvény előtti egyenlőség, (2) a meg nem tiltott életcélok felé törekedés, (3) a képességeknek megfelelő lehetőség biztosítása a közügyekben való részvételben, továbbá (4) a személyes szabadság, (5) a gondolat közlésének szabadsága, valamint (6) a szabad vallásgyakorlás, (7) a helyváltoztatás szabadsága és (8) az egyesülés szabadsága.⁵⁷

Friedrich Julius Stahl 1878-as munkájában úgy fogalmazott, hogy „az állam legyen jogállam, mert ez az új idők jelszava és fejlődésnek iránya. Ténykedésének határait és mezsgyéjét,

gyarmatok, alávetett népek másodrendű polgárként kezelése. Mely biztonsági problémákat már a kialakított jogállam keretei között kellett volna rendezni, de mint később látni fogjuk, az alávetett területeken sok esetben fenntartották az abszolutista eszközparkot (lásd angol martial law alkalmazása a gyarmatokon vagy ír területeken).

⁵⁴ KONDOROSI Ferenc, VISEGRÁDY Antal: Az állam és a jog természetrajza válság idején, Pécs, Harthmedia Kft, 2013, 7. o.

⁵⁵ DICEY, Albert Venn: A jog uralma, In: TAKÁCS Péter (szerk.): Joguralom és jogállam, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1995, 23-26. o.

⁵⁶ MOHL, Von Robert: Jogállam, In: TAKÁCS: i. m. 33. o.

⁵⁷ MOHL: i. m. 34-36. o.

továbbá polgárainak szabadságának körét jogilag pontosan meg kell határozni és ezt törhetetlenül biztosítani. Erkölcsi eszméket közvetlen állami eszközzel (kényszerrel) annyiban szabad megvalósítani, amennyiben az a jog szférájába tartozik.”⁵⁸

2. A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században

A forradalmi átalakulást követően, vagy éppen azzal párhuzamosan a kettős forradalom másik pólusát jelentő ipari forradalom pontosan a polgári forradalmak vívmányain is megerősödve teret adott a kapitalista gazdasági berendezkedésnek. Az újfajta gazdasági mechanizmus jelentős hatást gyakorolt a korábbi tradicionális társadalmi szerkezetre, alapjaiban rengette meg és alakította át a korábbi politikai döntéshozatali struktúrákat. *A kialakuló polgári államnak ezáltal számos biztonsági kihívással és fenyegetéssel kellett szembenéznie: 1) a gyarmati vagy leigázott népek függetlenségi mozgalmával; 2) a nemzetiségi mozgalmakkal; 3) a munkásosztály szélsőséges szerveződéseivel; és 4) a háború veszélyével.*

A kialakuló világrend centrumát képező államok (Nyugat-Európa államai és az Egyesült Államok) katonailag erősek voltak, és a korábbi zéró összegű játszmáik már nem szolgálták az erősödő gazdasági szereplők érdekeit. Az ingatag pilléreken nyugvó hatalmi egyensúly, amit a napóleoni háborúk után az európai nagyhatalmak rögzítettek, nem engedte az egymás rovására történő jelentős területszerzéseket. Emellett a polgári állammodell terjedése magával hozta a gazdálkodás átalakulását is, így a legjelentősebb államok Európán kívüli területeik további bővítését tűzték ki célul, amely lehetőséget teremtett a tőke további felhalmozásának.

„A kapitalizmus csak akkor győz, amikor az állammal azonosul, amikor maga lesz az állam...” ezáltal „... a gazdaság már általában eléggé erőre kapott ahhoz, hogy végérvényesen fenntartsa ezt a konstrukciót”.⁵⁹ Ez az időszak az, amikor a bankok magukhoz ragadták a kereskedelem és az ipar irányítását, az 1850-es és '60-as években. Az 1860-as, '70-es évek gazdasági pangásainak az eredménye a nemzeti gazdaságban felhalmozott tőkefelesleg, amely a kereslet és a kínálat párosában gondolkodott, és így a hazai piac telítődése okán kiutat keresett, melyet nem a kapitalista piacok megnyitása és új kereslet-kínálati gócpontok létesítése jelentett, hanem a tőke és a felesleges munkaerő exportját. Az imperialista terjeszkedést ez a tőketúlermelés és a pénzfelesleg megjelenése indította el. Ennek a folyamatnak a végeredménye, hogy a polgárság az imperializmus⁶⁰ révén politikai egyenjogúságot szerzett, emellett pedig a terjeszkedés új életet lehelt a nacionalizmusba, és nemzeti politikai eszközzé tette.

A centrumállamokat felvértezték az ipari forradalom találmányai, így a fegyvergyártás, a hadianyag soha nem látott robbanásszerű fejlődése, valamint az e területen is megjelenő tömeggyártás. Ezek hatására jelentős fölénybe kerültek az afrikai és ázsiai államokkal szemben. A két kontinens jelentős része, így a korábbi magaskultúra államai is gyarmati vagy

⁵⁸ STAHL, Friedrich Julius: Die Philosophie des Rechts, Lübingen és Leipzig, Mohr, 1878, 137. o.

⁵⁹ BRAUDEL, Fernand: A kapitalizmus dinamikája, Budapest, Európa Könyvkiadó, 2008, 74, 71-72. o.

⁶⁰ Imperializmus a kapitalista fejlődés egy jelentős szakasza a 19. század utolsó harmadában és a 20. század elején. Lényege a birodalomszervező képesség, amelynek hajtóereje egyes vélemények szerint gazdasági természetű, vagyis az olcsó munkaerő és nyersanyagforrások lehető legteljesebb kizsákmányolása. Mások véleménye szerint inkább a nacionalizmus, a nemzetek hatalomvágya állt. Lásd bővebben: SPENCER, Herbert: Imperializmus és rabszolgaság, Huszadik század, 1903/1. szám, 289-297. o.; PONGÁRCZ Alex: A nacionalizmus és a nacionalista államfelfogás, Acta Humana, 2018/4. szám, 103-120. o.

periféria államokká váltak; ezzel vagy elveszítették önállóságukat, vagy erősen korlátozott szuverenitással éltek tovább hétköznapijaikat. Az itt élők maximálisan ki voltak szolgáltatva az anyaállamnak, amely kihasználva – katonai és technológiai – előnyét, a lehető legnagyobb mértékben kizsákmányolta azok minden erőforrását. Más európai államok, ahol az ipari és a polgári forradalom csak jelentősen később jelent meg, képezték a félperifériát. Itt nyilvánvaló cél volt az ipar, a haderő, az oktatás stb. fejlesztése, hogy közelebb kerüljenek a centrum országokhoz, de legalább megőrizték középhatalmi státuszukat.

„Akik a centrumban vagy a centrum közelében éltek, azoké minden jog a többiek felett” – vagyis „a kapitalizmus valójában ebből a szabályos rétegezetségből él: a külső övezetek táplálják a közbülső övezeteket és mindenekelőtt magát a centrumot”.⁶¹ Ez megnyilvánul abban is, hogy a centrumban a legmagasabb a jövedelem, itt érvényesülnek leginkább a különböző szabadságjogok, viszont ahogy távolodunk tőle, úgy csökken az életszínvonal, szűkülnek a szabadságjogok, a jogállami garanciák átalakulnak vagy eltűnnek, a piac egyre tökéletlenebb, az ipar pedig tradicionális jelleget ölt.

Az imperializmusnak azonban nemcsak a polgárság emancipációja lett a következménye, hanem „ahányszor csak a nemzetállam hódításba fogott, a meghódítottakban mindig feltámadt a nemzeti érzület és önrendelkezés vágya...”,⁶² amelyet tovább erősített, hogy a területszerző államok – köztük leginkább az angolok – „... kevésbé voltak hajlandóak alkalmazni saját országuk igazgatási és politikai rendszerét az elmaradott országok kormányzásában”.⁶³ Ez végül lázadásokhoz vezetett, vagy az aszimmetrikus hadviselés kialakulása révén egy újfajta harcmodor megjelenését eredményezte, a partizán vagy gerilla hadviselést, továbbá az anarchisták módszerét másolva: a terrorizmust.

Ilyen jellegű felkelés volt többek között a Yucatán-félszigeten, ahol az őslakosok el akarták űzni a hódítókat (1847); a szipoj felkelés Indiában (1857-58); a nagy algériai felkelés (1871); az egyiptomi nemzeti mozgalom (1879-82); zuluk, maorik és berberék kisebb helyi sikerekkel járó lázongásai; vagy a búr háborúk. A briteknek jelentős nehézségek árán sikerült felülkerekedni, így rögzíthető, hogy „... az expedíciós erőket komoly próbára tették az állandó irreguláris vagy gerillaharcok...”⁶⁴, de például az oroszok évtizedekig harcoltak a Kaukázusban. Az esetek túlnyomó többségében az elnyomó erők felülkerekedtek.

A nemzetiségi kérdések szintén jelentős biztonsági problémát jelentettek. Itt felszabadulási törekvések fonódtak össze a nemzetiségek nemzetállamhoz való csatlakozásának gondolatával. Ugyanis más nemzet uralma alatt álltak többek között az írek, a norvégok, a finnek, a Baltikum népei, a magyarok, a lengyelek, a csehek, a szerbek, a románok, a bolgárok és a horvátok.

Az írek szabadság törekvése, amely a Féin Szövetség⁶⁵ vagy az Ír Köztársasági Hadsereg (IRA) képében, az 1850-es évektől jelentős problémát jelentettek az angolok számára. A walesi nacionalisták az 1890-es években létrehozták a Fiatal Wales Mozgalmat, amelynek élén David

⁶¹ BRAUDEL: i. m. 98., 101. o.

⁶² ARENDT, Hannah: Totalitarizmus gyökerei, Budapest, Európa Könyvkiadó, 1992, 153. o.

⁶³ BARING, Evelyn: The Government of Subject Races, In: Baring, Evelyn (szerk.): Political Literary Essays (1908-1913), London, MacMillan and Co., 1913, 24. o.

⁶⁴ HOBBSAWM, Eric: A tőke kora (1848-1875), Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1978, 101. o.

⁶⁵ KEE, Robert: Green Flag: The Bold Fenian, London, Penguin Books, 1989, 1976.; FEENEY, Brian: A Hundred Turbulent Years, Dublin, The O'Brien Press, 2002.

Lloyd George állt.⁶⁶ Spanyolországban 1894-ben megalakult a Baszk Nemzeti Párt.⁶⁷ Ezzel szinte egyidőben Theodor Herzl lefektette a cionista mozgalom alapjait.⁶⁸ Norvégia az 1814-es kielői békében elnyerte függetlenségét Dániától, azonban az országot pár hónap múltával a svédek perszonálunióba kényszerítették. A norvégok nacionalista mozgalma végül békés módon ért el eredményt, és 1905-ben sikeres népszavazás következményeként Norvégia függetlenedett Svédországtól.⁶⁹

A magyarok az 1848/49-es forradalom és szabadságharc leverését követően a passzív ellenállás eszközéhez nyúltak, amely azonban hosszútávon nem volt fenntartható. A Habsburgokat az olasz és német egység létrejötte során elszenvedett katonai vereségek és területi veszteségek kényszerítették másfajta politika folytatására. A két fél 1867-ben kiegyezett, ezzel létrejött az Osztrák-Magyar Monarchia, amelyben a magyarok szuverenitásuk javarészét legalább visszaszerezték. Lengyelországot az osztrák, az orosz és a porosz állam felosztotta, így az a teljes korszakban függetlenségéért küzdött, de azt csak 1918-ban sikerült elérnie. A csehek nemzeti mozgalma az 1848-as forradalommal kezdődött, és szintén az abszolutizmus éveiben lehanyatlott, majd az 1860-as évektől megerősödött, és főként kulturális tömegszervezetek formájában (Sokol), valamint szabadtéri tömegrendezvényekben jelent meg.⁷⁰

Sikeres nemzetállami mozgalmak voltak: a szerb, a román és a bolgár, akiknek sikerült elszakadniuk a törököktől, azonban csakhamar igényt formáltak egymás, vagy egy másik állam területén élő, vélt vagy valós nemzeti kisebbségük által lakott területekre. Konfliktus alakult ki, így többek között a Monarchia és Szerbia között Bosznia elfoglalása miatt, de a szerbek igényt formáltak a horvátok lakta területekre, valamint a Magyar Királyság szerb lakta részére is. A két állam között az 1903-as királygyilkosság után⁷¹ mérgesedett el a viszony, a szerbek a Fekete Kéz nevű szervezet révén több terrorakciót szerveztek a Monarchia területén, ideértve Boszniát is. Attól sem riadtak vissza, hogy irreguláris csoportokat (komitácsikat) támogattak Bulgária területén is, amely a szerb-bolgár háborúhoz vezetett. Utóbbinak köszönhetően a Szerb Királyság területe növekedett, más kérdés, hogy a megszerzett területek lakossága felett a külföldi kormányokat is lépésre sarkalló terrort alkalmaztak.⁷²

A szélsőséges nemzetiségi (nacionalista) mozgalmak jelentős biztonsági kihívások elé állították az érintett államokat. A probléma összetett volt: jónéhány esetben a belső feszültségeken túl

⁶⁶ Walesi nemzeti mozgalomról bővebben: SZABÓ Máté Csaba: A walesi nemzeti mozgalom és a Plaid Cymru története, *Acta Humana*, 2018/4. szám, 121-142. o.

⁶⁷ GYÖRI SZABÓ Róbert: Katalónia, Baszkföld, Galícia autonómiája, *Magyar kisebbség: nemzetpolitikai szemle*, 2004/1-2. szám, 497-528. o.; BERKICS Erika: Spanyolország történelmi nemzetiségei és régió, *Külügyi Szemle*, 2010/ősz, 97-113. o.

⁶⁸ AVINERI, Shlomo: Herzl – Theodor Herzl és a zsidó állam alapítása, Budapest, Corvina Kiadó, 2015.

⁶⁹ HOBBSAWM, Eric: A birodalmak kora (1875-1914), Budapest, Pannonica Kiadó, 2004, 147-169. o.

⁷⁰ HOBBSAWM: i. m. (1978) 72-84. o.

⁷¹ 1903. június 11-én nem sokkal hajnal kettő után a szerb hadsereg 28 tiszte a királyi palotában meggyilkolta az Obrenović dinasztia utolsó sarját, Sándor királyt, és feleségét Draga Mašint. Ezzel az Obrenović dinasztia uralma véget ért Szerbiában. A trónra Karadordevic Péter lépett, aki a gyilkosság idején svájci száműzetésben élt. Hatalomra kerülésével az ország addigi külpolitikája fordulatot vett. Következtében francia barát külpolitika alakult ki, hogy a Monarchia szerbek lakta részeit idővel el tudják csatolni. Lásd: WEST, Rebecca: *Black Lamb and Grey Falcon. A Journey Through Yugoslavia*, London, Canongate Books, 2006.; MACKENZIE, David: *Apis: The Congenial Conspirator. The Life of Colonel Dragutin T. Dimitrijevic*, Boulder, Columbia University Press 1989.

⁷² CLARK, Christopher: *Alvajárók – Hogyan menetelt Európa 1914-ben a háború felé*, Budapest, Park Könyvkiadó, 2015, 21-80. o.

államközi konfliktusok forrásává is válhatott a nemzetiségek helyzete, a velük szembeni fellépés eszközparkja.

Szintén jelentős probléma forrása volt a centrum- vagy félperiféria országokban az egyes társadalmi csoportoknak a társadalmi, gazdasági és politikai helyzete. A francia forradalom nagy vívmánya a szuverenitás újrafogalmazása, a népszuverenitás elvének térnyerése, amely kimondja, hogy a nép maga a szuverén, azonban ez közel sem jelentette azt, hogy a társadalom minden egyes tagja automatikusan a hatalom birtokosává is vált. Tudniillik annak meghatározása, hogy ki is tartozik a nép kategóriába, vagyis „... a befogadás és kirekesztés kérdése a ... következő kétszáz évben a nemzeti politika legfontosabb kérdése”⁷³ volt. A társadalmi hasznosság alapmértéke pedig a tőke vég nélküli felhalmozásában való közreműködésben rejtett, így büntették az ezzel ellentétes, ezzel szembeszegülő osztályokat, „végső soron eliminálva őket a társadalomból...”⁷⁴

Kiolvasható ez a választási jogosultságokból. A vizsgált korszak közepén alkalmazott vagyoni és értelmi cenzusoknak köszönhetően – Svájc kivételével, ahol a felnőtt férfi lakosságra kiterjedt a választási jogosultság – a választásra jogosultak aránya a legliberálisabb szabályozást alkalmazó államokban is alig érte el az összlakosság negyedét, ötödét. Az Egyesült Államok közel 30 millió lakosából 4,7 millió rendelkezett választójoggal, Anglia 27,5 millió polgárából 1 millió, az 1867-es reformot követően ez megduplázódott, de így is alig érte el a 8%-ot, Belgium 4,7 millió lakosából 60 ezer választhatott, a létrejött Olasz Királyságban, pedig alig érte el a jogosultak aránya az 1%-ot. A Német Birodalom esetében ez 20-25%-ra volt tehető, míg a Magyar Királyság tekintetében ez az arány 6% körül mozgott.⁷⁵

A társadalom egyre nagyobb hányadát kitevő munkásosztály munkahelyen kívüli szervezetekbe, mozgalmakba tömörült.⁷⁶ A korai angol megmozdulásokat követően az 1860-as évek végén teljes Európára kiterjedő sztrájkhullám akadályozta vagy bénította meg a kontinens működését hosszabb-rövidebb időre. A sztrájkhullám német és francia területekről indult 1868-ban (tetőpontjaként értékelhető a párizsi kommun), 1869-ben elérte Belgiumot és az Osztrák-Magyar Monarchiát, '70-ben Oroszországot, '71-ben pedig Olaszországot és Nagy-Britanniát (mindkét államban 1872-74 között tetőzött).⁷⁷

E megmozdulások radikalizmusa lényegesen csökkent a szociáldemokrata pártok megjelenésével és törvényhozásba, sőt kormányba kerülésével (lásd például Franciaországban Millerand vagy a német szociáldemokrata párt térnyerése).⁷⁸ Emellett azonban számos radikális irányzat, így a kommunisták és az anarchisták tevékenysége fokozódott ebben az időszakban. 1892-ben bombát robbantottak egy párizsi kávéházban, 1893-ban pedig egy spanyol színházban, majd ugyanezen évben a francia képviselőházban. Az anarchisták végeztek 1893 és 1901 között Carnot francia, Canovas spanyol és McKinley amerikai elnökkel, valamint Erzsébet királynéval, Umberto olasz királlyal, de a nevükhöz köthető az 1909-es Semana Tragica (tragikus hét) Barcelonában, vagy az 1914-ben kirobbant egy hetes olasz

⁷³ WALLERSTEIN, Immanuel: Bevezetés a világrendszer-elméletbe, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2010, 101. o.

⁷⁴ WALLERSTEIN: i. m. 54. o.

⁷⁵ HOBBSAWM: i. m. (1978) 88-89. o.

⁷⁶ Ilyen volt például az angol chartizmus (1838-1848), a magyar Általános Munkáségylet (1868), a Marx nevéhez köthető Nemzetközi Munkásszövetség, a Lassalle-féle Általános Német Munkáségylet (1863), az Egyesült Államokban az Országos Munkás Reformpárt (1872).

⁷⁷ HOBBSAWM: i. m. (1978) 96-97. o.

⁷⁸ HOBBSAWM: i. m. (2004) 117-147. o.

sztrájk sorozat.⁷⁹ Érzékletes, ahogy Sorel az anarchisták tevékenységéről a következők szerint ír: „A proletárerőszak... egész egyszerűen háborús aktus, katonai demonstráció értékével bír és az osztályok elkülönülésének megjelölésére szolgál... szindikalisták nem az állam megreformálását tűzik ki célul maguk elé... hanem a lerombolását...”⁸⁰

A neves francia filozófus gondolataiból kiolvasható, hogy az államra alapvetően erőszakszervezetként tekint, amellyel szemben az anarchisták felléptek és végső soron megsemmisítésére törekedtek, (terror)cselekményeik következménye számtalan védtelen ember halála (pl. a spanyol színházi bombatámadás 20 életet oltott ki) – bár Sorel szerint pont ez különböztette meg őket az erőszak más alkalmazóitól, hogy kímélték a legyőzöttet és a védtelent.

A másik, ami világosan kirajzolódik a szavaiból, hogy bár háborús aktusról ír, azonban ez a háború már nem államok közötti háború, hanem radikális, határokon átnyúló szerveződések, azonos célok, ideológiák mentén szerveződő csoportok harci cselekményei. *E szervezetek egy-egy tagja „... sem jogot, sem kegyelmet nem vár el az ellenségtől. Elfordult a megszelídített védelmi intézményekkel körülbástyázott háború konvencionális ellenségességétől és egy másik terület, a számára valóságos ellenség területe felé vette az irányt, amely a terrorral és ellenterrorral egészen a megsemmisítésig fokozódik”.*⁸¹

Hasonló intenzitású és felfogású szervezeteket hoztak létre a nacionalista mozgalmak is, ilyen volt például – mint arra fentebb utaltam – a szerb Fekete Kéz vagy Mlada Bosna, az ír IRA, vagy Déroulède által vezetett és 1899-ben sikertelen államcsínyt megvalósító Francia Haza Szövetsége is. E csoportok eszközparkja nem különbözött a fentebb bemutatottaktól, ezt példázza a Mlada Bosna egyik tagjának, Bogdan Zerajicnak az öngyilkos merénylete Bosznia osztrák kormányzója ellen, vagy a Fekete Kéz, Ferenc Ferdinánd elleni merénylete, de ilyen volt 1914-ben a Jean Jaurés elleni támadás is.

Az eddig bemutatott biztonsági kihívások mellett a klasszikus háborús veszély, vagy az arra való készülődés is kódolva volt a korszak történéseibe, annak ellenére, hogy ezen időszakot legtöbbször a „boldog békeidők” jelzővel illetjük. Ugyanis – ahogy már fent idézett Fukuyama gondolat fogalmaz – „minden állam, amely ragaszkodik politikai autonómiájához, kénytelen maga is meghonosítani ellenségei és vetélytársai technikáját. Mi több, a háború réméről rákényszeríti az államokat, hogy a megfelelő technikai szint elérése...”⁸² Vagyis ez benne rejlett a nagyhatalmi és nemzeti törekvésekben, valamint a világrend szerkezetében is. Mivel a centrumállamok nyilvánvalóan arra törekedtek, hogy folyamatosan növeljék politikai és gazdasági befolyásukat, a félperiféria országok pedig eme státuszukat legalább fent kívánták tartani.

A korábbi évszázadok zéró összegű játszmáinak lehetősége a levegőben volt, annak ellenére, hogy amíg Európán kívül volt meghódítható terület, újabb befolyási zóna, addig nem állt érdekében egyetlen államnak sem, hogy olyan háborút kezdeményezzen vagy támogasson, amelyben benne rejlett egy kontinentális háború veszélye. A porosz-osztrák és a porosz-francia háború tapasztalatait leszűrve „1870 és 1914 között egyetlen európai hatalom sem érezte biztonságban magát szomszédai támadása ellen, beleértve Németországot is, és

⁷⁹ ROBERTS: i. m. 193-194. o.

⁸⁰ SOREL, Georges: Gondolatok az erőszakról, Budapest, Századvég Könyvtár, 1994, 106-107. o.

⁸¹ SCHMITT, Carl: A politikai fogalma, Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002, 31. o.

⁸² FUKUYAMA: i. m. 118. o.

mindegyik kétségbeesetten munkálkodott katonai ereje fokozásán”.⁸³ Ettől az időtől közelebb került a modern tömeghadviselés. Az amerikai polgárháború már 2,5 millió embert, míg a francia-porosz háború 1,7 millió főt mozgósított. A technikai újítások tömege jelent meg a hadviselés területén, emellett a technika polgári vívmányait (pl. vasút, távíró stb.) is csatasorba állították a hadviselés érdekében. Utóbbiak vezetnek majd el ahhoz, hogy az ezekhez kapcsolódó alapjogokat korlátozzák háborús időszakban, mert tényleges befolyással bírhattak a háború kimenetelére. Gondoljunk itt csak a porosz-francia háborút eldöntő olyan újsághírekre, amelyek a francia csapatok mozgását tudósították, ezzel előnyt biztosítva a porosz hadvezetés számára. Emellett már jegyeiben láthatóvá vált, hogy a jövő nagy háborúja a hátszakra is súlyos terhet fog róni, és a totális győzelem eléréséig folytatják majd a felek. Ez elvezetett a hadigazdálkodásnak a termelés minden ágazatára kiterjedő szabályozására, ami a kapitalizmus egyik lényeges elemét vonta el, vagyis a piac önszabályozó jellegét.

A háborútól való félelem egyre gyorsuló fegyverkezési versenyt eredményezett, valamint egy-egy lokális – de a nagyhatalmak által figyelt – konfliktus mindig magában hordozta annak eskalációját (mint például 1877-78-as orosz-török, 1885-ös szerb-bolgár, 1897-es görög-török, 1911-1912-es olasz-török, vagy az 1912-1913-as és az 1913-as Balkán-háborúk).

„Jóllehet a háború 1848 és 1871 között eléggé mindennapos volt a világon, az általános háború légköre, amelyben a 20. század embere szinte megszokás nélkül él... még nem fenyegette a polgári világ akkori lakóit. Csak 1871 után vált ez a rémalak egyre fenyegetőbbé.”⁸⁴

A kialakult polgári államalakulatoknak választ kellett adniuk az újfajta vagy jelentős átalakuláson átesett biztonsági kihívásokra, kockázatokra. Ennek első mozzanata az volt, hogy az államnak azonosítania kellett az általánostól eltérő határszituációkat, majd pedig főszabályként jogállami keretek között meg kellett keresni azok megoldásainak leghatékonyabb eszközét. Ezek pedig olyan speciális, a végrehajtó hatalom egyes hatalmi jegyeinek kiterjesztését jelentették, amelyek a jogfejlődés szintje okán vagy a normál jogrend keretei közötti egyes decíziós hatáskörök kiszélesítését vonták maguk után (például karhatalmi fellépés eszközparkja), vagy az ostromállapottól – minekutána azt egy speciális történelmi helyzet szülte – eltérő, új típusú kivételes hatalmi szabályanyag létrehozását eredményezték.

E biztonsági kockázatokra eltérő tartalmú kivételes hatalmi szabályanyagok jelentek meg. A gyarmati vagy megszállt területek lázadásainak kezelésére, letörésére kiváló példa az angolok által létrehozott ún. martial law intézménye, amit azonban belső veszélyhelyzetben (legyen az nemzetiségi vagy más tömegmozgalom, szervezet cselekménye) nem alkalmaztak, ott megteremtették – a legtöbb európai állam, így Magyarország által is alkalmazott – a későbbi szükségállapot archetípusát jelentő, karhatalmi típusú felhatalmazásokat. A martial law az Egyesült Államok vészidőszaki kezelésében viszont az alkotmányfejlődés fontos intézményévé vált. A háborús helyzet vagy annak veszélye pedig egyre inkább a totális háborúra készülve életre hívta az osztrák, német vagy a magyar kivételes hatalmi szabályanyagot.

3. A jogállami kivételes hatalom születése és jellemzői

A teret nyerő polgári államalakulat esetében már a fentiek alapján is azonosítható több olyan körülmény, így a külső támadás veszélye, a társadalmi átalakulás visszasságai, a szakaszos

⁸³ ROBERTS: i. m. 311. o.

⁸⁴ HOBSBAWM: i. m. (1978) 68. o.

átalakulás, vagy maga a polgári forradalmak államalakulatainak fennmaradási igénye, amelyek a védelmi alkotmány alapintézményeinek megteremtését és a haderő reformját kívánták. A szabályozásnak azonban már a jogállam keretei között kellett megvalósulnia, ennek során meg kellett kezdeni az ide vonatkozó jogintézmények jogállami definícióját, és a körülményekhez igazodva egyre differenciáltabb képet mutató legitim erőszak monopóliumát gyakorló szervezetnek a rendszer szintű újragondolását.⁸⁵

A védelmi alkotmány meghatározása során az *Inter arma silent leges* elvét annulálni kellett, szakítva ezzel az abszolút monarchia önvédelmi rendszerével, még ha az ezáltal megszülető jogállami kivételes hatalom eszközparkjának meghatározása során visszaköszönnek is az abszolutista hagyományok. Mindemellett azonban rendkívül leegyszerűsített szemlélet volna, ha annyiban lezárnánk eme jogintézmény megjelenési okainak bemutatását vagy azok keresését, hogy a polgári állam korai időszakában kivilágító esetköröket kezelnénk eme speciális jogi rezsim megjelenésének egyedüli okaiként, ugyanis a 19. század során kibontakozó gazdasági, társadalmi átalakulás más egyéb gyújtópontokat is eredményezett az állami létezésben, amelyekre szükséges volt ilyenén módon is reagálnia a hatalomnak.

3.1. AZ OSTROMÁLLAPOT TÍPUSÚ KIVÉTELES HATALOM SZÜLETÉSE – A FRANCIA, SPANYOL ÉS HOLLAND OSTROMÁLLAPOT FEJLŐDÉSE AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚ IDŐSZAKÁIG

A polgári átalakulás klasszikus időszakának korai fázisában már megjelentek kivételes hatalmi szabályok, amelyek minden esetben a létrejövő *forradalmi államok* hatékonyabb védelmét kívánták szolgálni a *külső és a belső ellenséggel szemben*. Ilyen volt többek között az 1791-es francia, az 1812-es spanyol alkotmány, az 1833-as chilei alkotmány⁸⁶ ostromállapoti szabályozása, és sok tekintetben ilyen lett volna az 1848-as Deák Ferenc által elkészített ostromállapoti törvényjavaslat is⁸⁷.

A francia szabályozás kezdetei 1789 októberére tehetők, amikor a közrendet veszélyeztető gyülekezésekkel szembeni karhatalmi fellépés lehetőségét teremtette meg a nemzetgyűlés. Az ostromállapotról szóló törvényt 1791 júliusában fogadták el. A törvény meghatározott helységekhez kötötte (megerősített helyekhez, erődítményekhez, helyőrségekhez) a felhatalmazás területi hatályát. Ezeket három állapotban szabályozta: béke-, hadi- és ostromállapotban. Béke idején elvált egymástól a katonai és polgári igazgatás. Hadiállapot idején a polgári szervek rendészeti jogköre még fennmaradt, azonban katonai parancsnok kérhette a polgári hatóságokat rendszabályok megalkotására. Ezen állapot kihirdetéséről a nemzetgyűlés döntött, akadályoztatása esetén az uralkodó, végsősoron pedig az érintett hely katonai parancsnoka. Ostromállapot idején az érintett hely katonai parancsnoka gyakorolta a polgári hatóságok rendvédelmi, rendészeti hatásköreit is. Ostromállapotot a jogszabályban megjelölt hely ellenség általi megtámadása ipso facto keletkeztette. 1797-ben úgy módosították a törvényt, hogy az ország belső részein is elrendelhetővé tette a hadi- és ostromállapotot, előbbi a direktórium által. Szintén a tárgyév őszén elfogadott módosítást követően a direktórium bármely településre elrendelhetette a hadi- és ostromállapotot. 1799-ben a konzuli alkotmány lehetővé tette, hogy egyes területekre határozatlan időre

⁸⁵ Lásd e folyamatot bővebben: FARKAS Ádám: A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon (1867-1944), Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

⁸⁶ BRAVO Lira, Bernardino: La Constitución de 1833. In: Revista Chilena de Derecho, 1983/2. szám, 323. o.

⁸⁷ Lásd erre POLNER Ödönnek a Magyar Jogászegyletben 1916. február 19.-én megtartott „A kivételes hatalom alkotmányjogi vonatkozásai” című előadását, Jogtudományi Közlöny, 1916/9. szám, 87-88. o.

elrendelhesék az ostromállapotot felkelés vagy állam biztonságát veszélyeztető egyéb események fegyveres feloldása érdekében. Az 1811-ben kiadott dekrétum már összevonta a korábbi karhatalmi típusú rendelkezéseket és az ostromállapot szabályokat: a korábbi hadi- és ostromállapot már belső lázadás és meg nem engedett gyülekezés esetén is elrendelhető volt.⁸⁸ A francia szabályanyag korai fejlődése annak egyre partalanabbá válását mutatta, amely eredménye, hogy „az 1814-es alkotmányos karta már lényegében az egész alkotmány felfüggesztését lehetővé tette”.⁸⁹

A korai francia szabályozáshoz hasonlóan a spanyol szabályozásra is elmondható, hogy rendkívül általánosan fogalmazták meg a kivételes hatalmi felhatalmazást. Az 1812-es spanyol alkotmány felhatalmazása lényegében az alapjogi – főként eljárási – garanciák felfüggesztésének esélyét adta meg.⁹⁰ Ezek okán mindkét ország szabályozásának újragondolása szükségessé vált.

A spanyol jogi rezsimet 1821. április 13-i első közrendi törvénnyel egészítették ki, majd az 1837-es és 1845-ös, 1869-es és 1876-os alkotmányok is tartalmaztak rövid felhatalmazási szabályokat,⁹¹ azonban az átfogó szabályozásra 1931-ig, az új alkotmányig és a köztársaságvédelmi törvényig várni kellett. A spanyol szabályozásról elmondható, hogy a végrehajtási jogkörök a civil kormányzat koordinálása mellett a hadsereg kezében összpontosultak.⁹²

Franciaországban az 1848-as köztársasági alkotmány lehetővé tette az ostromállapot átfogó szabályozását, amely 1849 augusztusában már alkalmaztak is. A jogszabály kimondta, hogy az ostromállapot mind a külső, mind a belső biztonságot közvetlenül fenyegető veszély idején igénybe vehető. Elrendelni főszabályként a nemzetgyűlés volt jogosult, szűk körben a köztársasági elnök, míg a katonai parancsnok kizárólag hadszíntéren és helyőrségben élhetett e joggal, azzal a megkötéssel, hogy az államfő jogosult volt e döntését annulálni, vagy fenntartás végett a nemzetgyűlés elé terjeszteni. A válságidőszakban a katonai hatóságokra szállt a polgári hatóságok rendészeti jogköre, katonai bíróságok ítélezhettek minden államelleni bűncselekményben, továbbá olyan cselekmények tekintetében, amelyek a közrend és közbiztonság ellen irányultak. A katonai hatóságok számára lehetővé tették a magántulajdon korlátozását, a magánlakás bármely órában történő átvizsgálását, a gyülekezések korlátozását és a sajtóközlemények vizsgálatát közrendvédelmi célból. Ezzel az ostromállapot Franciaországban alkotmányon alapuló törvényi kereteket nyert, amelyben meghatározták az elrendelési tényállásokat, a jogosult szerveket, pontosították tartalmát, a korlátozható alapjogok körét.⁹³

⁸⁸ TÓTH Árpád: A kivételes állapot intézménye néhány burzsoá állam jogrendszerében kialakulásától az első világháború végéig, Szeged, *Acta Juridica et Politica*, 1981, 5-9. o.

⁸⁹ SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 180. o.

⁹⁰ The Political Constitution of the Spanish Monarchy: Promulgated in Cádiz, the nineteenth day of March España, *Constitución* 1812 (http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/c1812/12159396448091522976624/p00000001.htm#I_6_).

⁹¹ Spanyol belpolitikai viszonyokat és azok nemzetközi hatását lásd bővebben: POLÁCSKA Edina: Franciaország és a karlismus, *Aetas*, 2007/1. szám, 63-85. o.

⁹² SEGADO, Francisco Fernandez: Las disposiciones de excepción en la década moderada, *Revista de estudios políticos*, 1976/205. szám, 81-118. o.; LÓPEZ, Carlos Garrido: Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración, *Revista de Derecho Político*, 2007/68. szám, 107-142. o.

⁹³ TÓTH: i. m. 12-13. o.

Napóleon államcsínye és Mac-Mahon kísérlete, valamint a párizsi kommun eseményei a szabályozás revízióját tették szükségessé, ami 1878-ban meg is történt. A korábbi szabályozást kiegészítették, amely révén annak garanciális oldalát megerősítették. Mégpedig oly módon, hogy az ostromállapotot főszabály szerint a törvényhozás rendelhetette el, ha nem ülésezett, akkor a minisztertanács javaslatára az elnök, de ebben az esetben is a törvényhozást két napon belül össze kellett hívni. Amennyiben a törvényhozást feloszlatták, akkor csak háború esetén és csak a veszélyeztetett területekre nézve rendelhetette el az elnök az ostromállapotot.⁹⁴ Ostromállapot idején „*az a hatalom, mellyel a polgári hatóságok vannak a közrend fenntartása céljából felruházva, teljesen a katonai hatóságokra megy át, a polgári hatóságok csak a katonai hatóságok által át nem vett hatáskörben folytathatják működésüket*”.⁹⁵ Emellett kiszélesítették a katonai igazságszolgáltatási szervek hatáskörét minden olyan cselekményre, amely a köztársaság biztonságát, az alkotmányt, a közcsendet és a közbékét veszélyeztette. Szintén a katonai hatóságok hatáskörébe tartozott a cenzúra és a gyülekezési jog korlátozása. Jól láthatóan a francia ostromállapot szabályozás is katonai karaktert öltött, azonban az irányítás a polgári kormányzat kezében maradt, amelyet tovább erősített az első világháború idején a jogalkotási felhatalmazás, amely a tetőpontját 1918. február 10-én érte el, amikor a kormánynak korlátok nélküli jogot adott a törvényhozás az élelmiszerek előállításával és kereskedelmével kapcsolatos szabályozások megalkotásának területén.⁹⁶ E jog alapjaiban befolyásolta, korlátozta példának okáért a tulajdon szabadságát és a kapitalista berendezkedés alappilléreként funkcionáló laissez-faire elvét.

Hollandiában az első szabályozás a forradalmi francia szabályozás volt, még a belga felkelés időszakában is az 1811-es napóleoni jogszabályt alkalmazták. 1887-ben alkotmányos alapokon nyugvó intézménnyé tették. Az alkotmány kimondta, hogy külső vagy belső veszély esetén a király rendelhetette el az ostromállapotot, a polgári hatóságokat pedig katonai parancsnokság alá rendelték. Az 1899-ben elfogadott törvény rendelkezett a részletszabályokról, amelyek rendelkeztek a katonai parancsnok jogköeiről (például a polgármesterek jogkörét egészében átvehették), a személyes és dologi honvédelmi szolgáltatásokról, meghatározta a korlátozható alapjogok körét és a korlátozás terjedelmét, kereteit (gyülekezési jog, mozgás szabadsága, sajtószabadság stb.), valamint a büntetőjogi módosítások, kiegészítések körét. A holland jogszabály jellegében a francia ostromállapot hagyományokat követte, tartalmában viszont a közelgő totális háborúhoz igazodott, felhasználva a korabeli tapasztalatokat és szabályozási újdonságokat.⁹⁷

Franciaországban, Spanyolországban és Hollandiában a *forradalmi/polgárháborús hagyományok* révén – amely kódolva volt a magyar '48-as eseményekbe is – egy sajátos kivételes hatalmi modell alakult ki a polgári állam hajnalán az *ostromállapot* képében, amely az állam létét fenyegető *külső ellenség támadása* esetén hívható fel, valamint ezzel ötvözve a *belső társadalmi rendet támadó* azon cselekmények esetében, amikor a támadás a fennálló alkotmányos, politikai rendet vette célba. Tehát mindkét esetben *erős (államközi vagy bel-) politikai színezete van a döntésnek*. E kivételes állapot idején a végrehajtás erősen katonai karakterisztikát öltött a polgári kormányzat irányítása mellett, továbbá – legalábbis az

⁹⁴ BUZA László: Az államjogi kivételes állapot I., Jogtudományi Közlöny, 1915/27. szám, 306. o.

⁹⁵ BUZA László: Az államjogi kivételes állapot III., Jogtudományi Közlöny, 1915/32. szám, 350. o.

⁹⁶ AGAMBEN, Giorgio: State of Exception, Chicago, The University of Chicago Press, 2005, 12. o.

⁹⁷ TÓTH: i. m. 17-19. o.

elrendelési mechanizmus tekintetében biztosan – az alternatív rend mindeközben azért jogállami elvek mentén volt körülhatárolt.

3.2. AZ ANGOL KIVÉTELES HATALOM EVOLÚCIÓJA

Anglia esetében jól elhatárolható módon két elkülönült jogintézmény alakult ki. Az anyaországon kívüli területeken – ide kell érteni Írországot is – alkalmazott martial law, és az anyaországban felmerülő biztonsági kockázatok, veszélyhelyzetek kezelését biztosító karhatalmi felhatalmazások.

A martial law – Dicey szerint – nem más mint, hogy az ország katonai igazságszolgáltatás és kormányzás hatálya alá kerül, és ekkor a közönséges jogot felfüggesztik.⁹⁸ Elrendelésére akkor volt lehetőség, ha az állam területére betörték, ott lázadás vagy forradalom bontakozott ki, és a rendes hatóságok nem voltak képesek helyreállítani a rendet. Ekkor az uralkodó vagy adott területen lévő képviselője elrendelhetette az alkalmazását, ami a rendes törvények felfüggesztését jelentette. Ezáltal „a katonai hatóságok a béke és a jó rend helyreállítása céljából szükséges intézkedésekre nézve korlátlan hatalommal ruháztatnak fel”.⁹⁹ Azzal, hogy a Parlament előtt felelősek és igazolniuk kellett az eljárás okszerűségét. Ezt az intézményt Anglia területén alkalmazták a Tudorok és a Stuartok idején is, mivel az állam nem rendelkezett állandó haderővel és rendvédelmi szervekkel, azonban a Petition of Rights (1628) illegitim jogintézménnyé nyilvánította, Lord Hale okfejtése szerint megszűnt az alkotmány részének lenni.¹⁰⁰

Viszont az anyaországon kívül, Írországból és a domíniumokon tökéletesen alkalmasnak bizonyult a korona elleni lázadások leverésére. Az angol alkotmányos gondolkodás az e területeken tapasztalható lázadásokat mindig háborúnak tekintette a korona ellen, így bevezetése vita nélküli volt.¹⁰¹ A gyarmati terjeszkedés idején a hatalom exportjának következménye volt, hogy az állami erőszakszervek elkülönültek a nemzeti intézményrendszertől és annak felügyeletétől, és a nemzet képviselőjévé léptek elő a harmadik világban, új osztályt alkottak és hatalmi politikában gondolkodtak.¹⁰²

A fentiekből adódóan a martial law vonatkozásában a felfogás az volt, hogy annak bevezetésekor a katonai hatalom mérlegelési jogkörét nem lehetett korlátozni, vagyis sem határait, sem eszközeit nem lehet adekvát módon meghatározni, ebből adódóan – ahogy Blackstone fogalmaz – „a martial law természeténél fogva teljesen önkényes”,¹⁰³ és – Schmitt felfogása szerint – „ebben az állapotban minden megengedett, amit a helyzet megkövetel”.¹⁰⁴ A képet viszont árnyalta, hogy az eszközök alkalmazása célhoz kötött volt, és alkalmazásukért

⁹⁸ DICEY, Albert Venn: Bevezetés az angol alkotmányjogba, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata, 1902, 266-267. o.

⁹⁹ TODD, Alpheus: A parlamenti kormányrendszer Angliában – S annak eredete, kifejlődése, és gyakorlati alkalmazása, Budapest, MTA Könyvkiadó-Hivatala, 1877, 441. o.

¹⁰⁰ FINLASON, William Francis: Martial Law, Bristol, Law Magazine and Review, 1872, 4. o.

¹⁰¹ Lásd példának bővebben: WEBB, Denver A.: More Than Just a Public Execution: Martial Law, Crime and the Nature of Colonial Power in British Kaffraria, South African Historical Journal, 2013/2. szám, 293-316. o.; SURRIDGER, Keith: Rebellion, martial law and British civil-military relations: The war in cape colony 1899–1902, Small Wars & Insurgencies, 1997/2. szám, 35-60. o.

¹⁰² ARENDT: i. m. 162. o.

¹⁰³ FINLASON: i. m. 5. o.

¹⁰⁴ SCHMITT, Carl: The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum, New York, Telos Press Publishing, 2006, 99. o.

a katonai parancsnok és kormányzó felelősséggel tartozott. 1865-ben például Eyre kormányzót elmozdították a pozíciójából, mert a jamaicai lázadás leverése során indokolatlan szigor alkalmazott, más kérdés, hogy emellett dicséretben részesítették a helyzet hatékony kezeléseért. Dicey-nak abban igaza volt, hogy a korlátok nélküli, katonai jellegű martial law-t, amely a kivételes hatalom tisztán katonai megfelelője, nem ismerte az angol alkotmányosság; nem ismerte, következésképpen kizárólag csak az angol alkotmányos szabályokat csak részlegesen alkalmazó területen vezették be.

Ezt a típusú felhatalmazást Anglia területén a 17. század óta nem alkalmazták. A belső válságok kezelésére sajátos intézményeket hoztak létre. Dicey értelmezése szerint ez nem kivételes hatalom, hiszen a common law („közönséges jog”) hatálya alatt állt, és nem volt több mint a rend, közrend, béke fenntartása, akár a haderő igénybevétele által is. Ennek két intézményesült jogi megoldása volt: a *Habeas Corpus Act felfüggesztése* vagy a *Riot Act kihirdetése*.

A Habeas Corpus Act lehetővé tette, hogy meghatározott bűncselekmények körében a terheltet a londoni rendes bíróság elé kellett állítani, és a bíróság megvizsgálta a letartóztatás okait és annak törvényességét, valamint lehetővé tette, hogy a lehető legkorábban döntsenek az ügyben arról, hogy vád alá helyezik-e, valamint az óvadék kérdéséről – ha ez legkésőbb a második ülészakon sem történt meg, akkor szabadon kellett bocsátani. A törvény az angol alkotmányos struktúra alapjogi biztosítékainak egyik talpköve, így annak időszakos felfüggesztése is rendkívül erős alkotmányos felhatalmazást jelentett. Ebből adódóan arra csak a Parlament volt jogosult. Ennek ellenére azt lehet mondani, hogy „bármiféle olyan rendkívüli helyzetben, a melyben az államot polgárai részéről fenyegeti veszély – a kivételes hatalom mindig a Habeas Corpus felfüggesztése alakjában jelentkezik”.¹⁰⁵ Az ezzel kapott felhatalmazás keretei viszont csak abban voltak megfoghatóak, hogy kizárólag meghatározott bűncselekmények körében élhettek vele. Terjedelme pedig három területen volt értelmezhető: nem volt követelhető a vád alá helyezés és a főtárgyalás tartása, valamint nem volt kérhető az óvadék ellenében történő szabadon bocsátás. Rendkívül széleskörű felhatalmazást jelentett, azonban olyan jellegű jogkört nem engedett, amely törvény hatályának felfüggesztését lehetővé tette volna, vagy szükségrendeleti hatáskört biztosított volna a végrehajtó hatalom számára. A felhatalmazás erőssége mégis rendkívüli, mivel – ahogy Ereky István¹⁰⁶ erre utalt is – elképzelhetetlen, hogy ez a többi politikai jellegű alapjogot, így a véleménynyilvánítás szabadságát, a gyülekezési jogot, a sajtószabadságot ne érintette volna, ugyanis a letartóztatás és fogva tartás veszélye közvetlenül fennállt még gyanú esetén is. A korlátozáshoz semmilyen törvényes indokra nem volt szükség, vagyis bárminemű megokolás nélkül lehetőség volt az egyén letartóztatására és ítélet nélküli fogva tartására.¹⁰⁷ Ez figyelhető meg 1794 és 1801 közötti felfüggesztés időszakában is, amikor többeket 2 és 6 év között tartottak fogva mindenféle bírósági tárgyalás nélkül.¹⁰⁸

Közös képet is mutat a martial law-val abban a tekintetben, hogy a vészidőszakot követően az eljáró hatóságok jogsértése ellen bírósághoz lehetett fordulni. Azonban mindkét esetben a végrehajtó hatalom a vészterhes időszak lezárultát követően ún. Indemnity Act elfogadását

¹⁰⁵ EREKY István: Rendkívüli kútfők, In: EREKY István: Jogtörténeti és közigazgatási jogi tanulmányok (2. kötet), Eperjes, Sziklai Henrik Kiadása, 1917, 573. o.

¹⁰⁶ Koi Gyula: Ereky István élete és munkái, Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2018.

¹⁰⁷ EREKY: i. m. 574. o.

¹⁰⁸ TÓTH: i. m. 37. o.

kérte a törvényhozástól, amely felmentést biztosított az állami közegek számára a kivételes időszakban elkövetett, de szükségszerű és jóhiszemű jogsértések következményei alól.¹⁰⁹ Bár a felhatalmazásoknak tényleges normatív keretei nem voltak, azonban biztosítékként értékelték, hogy belrendi válsághelyzet esetében kizárólag a Parlament függeszthette fel a habeas corpus intézményét, és kizárólag ő adhatott felmentést az alkalmazása során a visszaélések alól, sőt adott esetben a rendes bíróságok jogorvoslatot is nyújthattak a kérvényezőknek.

A Riot Act-et 1714-ben fogadták el, célja a jogellenes és közrendet, közbiztonságot veszélyeztető gyülekezések feloszlatása volt. Jogszerű gyakorlásához szükséges volt, hogy legalább 12 személy törvénytelen gyűlésen vegyen részt, amely a hatóságok megítélése szerint veszélyezteti a közrendet. Ekkor annak feloszlatását a békebíró, vagy annak helyettese, továbbá a polgármester, vagy más tisztviselő elrendelhetette. Az erre vonatkozó proklamációt felolvasták a gyülekezet előtt. A proklamációban pontosan kellett idézni a törvénybe foglaltakat, ugyanis annak hiányos közlése az eljárás jogszerűségét annulálhatta. Annak a következők szerint kellett elhangzania: *Felséges urunk [úrnőnk], a király [királynő] felszólítja és parancsolja az összes összegyűlt személynek, hogy azonnal oszoljanak szét és békésen távozzanak otthonaikba vagy törvényes üzletükhöz, a György király uralkodásának első évében hozott a csődületeket és lázadó gyülekezeteiket tiltó törvényben található büntetések terhe mellett. Isten óvja a királyt [Királynőt]!*¹¹⁰ Amennyiben a résztvevők egy órán belül nem hagyták abba jogellenes cselekményüket, akkor azzal hűtlenséget valósítottak meg, és a rendőrség, szükség esetén a katonaság, vagy más erre felhívott egyének erőhatalommal, akár fegyverhasználattal is, feloszlathatták a csoportosulást.¹¹¹

Dicey szerint ilyenkor nemcsak a kormánynak volt fellépési joga és kötelezettsége, hanem „a nyugalmas polgároknak” is, ennél fogva „a közrendet még a szükséges vér- és vagyonáldozat árán is fenntarthatják”.¹¹² A hadsereg belföldi alkalmazhatóságát ebből az elvi tételből vezették le, és ezt erősítette meg Holroyd bíró a Redford vs. Birley ügyben, amikor a hadsereg alkalmazhatósága mellett akként érvelt, hogy a törvény nem tesz különbséget magánszemély és katona között. A katona továbbra is állampolgár, akinek ugyanazon kötelezettségei és hatalma van, ami nem más, minthogy megőrizze a király békéjét. Tehát, ha az egyik polgár köteles felhívásra beavatkozni, akkor a másik is, ha az egyik fegyvert alkalmazhat, ahol fegyverre van szükség, akkor a katona is megteheti azt ilyen helyzetekben. Nyilvánvaló, hogy ahogy a polgári személyeknek, úgy a katonáknak is a civil hatóságok alávetésében kellett eljárniuk, azonban, ha sürgető és azonnali volt a veszély, akkor kötelesek voltak mindent megtenni, amit a zavargások elhárítása, az emberi élet megóvása és a vagyon megőrzése érdekében szükségesnek véltek.¹¹³ A haderő fellépésének terjedelmét nem határozták meg, a

¹⁰⁹ EREKY: i. m. 571. o.

¹¹⁰ A formula a következők szerint volt megfogalmazva: „Our sovereign Lord the King chargeth and commandeth all persons, being assembled, immediately to disperse themselves, and peaceably to depart to their habitations, or to their lawful business, upon the pains contained in the act made in the first year of King George, for preventing tumults and riotous assemblies. God save the King.”

¹¹¹ An act for preventing tumults and riotous assemblies, and for the more speedy and effectual punishing the rioters. (<https://web.archive.org/web/20090211132844/http://reactor-core.org/riot-act.html>).

¹¹² DICEY: i. m. (1902) 266. o.

¹¹³ WISE, Edward: The Law Relating to Riots and Unlawful Assemblies: Together with a View of the Duties and Powers of Magistrates, Police Officers, Special Constables, the Military, and Private Individuals, for their

joggyakorlat azt mondta ki, hogy rendkívüli erőhatású erőszakos eszközök alkalmazása is lehetséges volt, ha az alkalom megkövetelte.¹¹⁴

A bírósági gyakorlat próbálta egyértelműbbé, jobban körülhatárolttá tenni a Riot Act-be foglaltakat. A fentiekén túl többletfeltételként határozta meg a közös célt, a szándékegységet és az erőszakos jelleget. Azonban mindjárt rögzítették azt is, hogy minden körülmény összességének ismerete szükséges a megfelelő következtetés és intézkedés meghozatalához. A közös cél tekintetében konszenzus állt fenn abban, hogy annak nem kell feltétlen jogellenesnek lennie, elég, ha cél megvalósítása érdekében erőszakot alkalmaznak vagy azzal fenyegetnek. A közös cél meglétét pedig a későbbi cselekményekben látták bizonyítottnak, azáltal, hogy minden – főként erőszakos – eszköz igénybevételével segítették egymást, azokkal szemben, akik megakadályozni kívánták őket annak elérésében. Dalton bíró ezt úgy magyarázta, ha egy szórakozóhelyen, vagy egy piacon hirtelen verekedés alakult ki, akkor az nem zavargás, mivel a feleknek nincs közös célja, ha viszont – érvelt – a verekedés végén csoportokat hoznak létre, hogy segítsék egymást, akkor abból zavargás lesz, így ha egy csoportosulás eredendően jogszerű célra jön létre, de végsősoron az esemény során felmerülő közös cél érdekében erőszakot alkalmaznak, akkor zavargásról, lázadásról kell beszélni.¹¹⁵ A törvényben rögzített törvénytelen gyülekezést annak teljes fennállta alatt kellett vizsgálni, vagyis, ha törvényesen gyülekező egyének, legális céllal kezdtek meg egy eseményt, de az az események során átalakult, és a szereplők közös céllal, szándékegységben léptek fel, amely a közrendet, közbiztonságot fenyegette, vagy a közrendet támadta, akkor a Riot Act felhívhatóvá vált. Ezzel szemben a jogellenesen megvalósuló gyűlés sem feltétlen eredményezett zavargást, ha nem volt erőszakos, vagy az erőszak mértéke vagy azzal való fenyegetés nem érte el a megfelelő küszöbértéket. E körben azonban kiemelés érdemel az a körülmény, hogy ennek megítélésében a helyi előjáróknak volt döntési primátusa.¹¹⁶

Az aktív és passzív közreműködés kérdését is fontosnak tartották tisztázni: a fellépés és az esetleges későbbi bírósági tárgyalás során ez támpontját adhatta a büntetőjogi felelősség megállapításának. Itt alapvetően fontos, hogy a gyülekezés legális volt-e, vagy illegális. Utóbbi esetében a passzív közreműködés, a jelenlét is jogellenes magatartást jelentett, ha a közös cél és a megvalósítás jogszerűtlenségének tudatában voltak jelen. Míg a legális gyülekezés esetében főszabály szerint csak az volt büntethető, aki aktívan részt vett a közös cél megvalósításában.¹¹⁷ A megkülönböztetés a karhatalmi fellépés során is fontos lett volna, a gyakorlatban viszont sok esetben ez szinte lehetetlen vagy nehezen kivitelezhető volt.

Összességében a felhatalmazás túlzottan általános jellegű volt, nem tartalmazott objektíven értelmezhető kereteket és garanciákat. Annak ellenére sem, hogy a célhoz kötött erőhasználatot várta el, amelyet akár a rendes bíróságok is vizsgálhattak. A felhatalmazás néhol egyértelműen visszaélészerű joggyakorlást eredményezett. Ezek közül talán a leghírhedtebb eset a Peterloo-i mészárlás volt, ahol ötvenezer, politikai reformokat követelő, békés tüntető közé vezényeltek lovas katonákat, 18 ember életét veszítette – köztük egy kétéves kisgyermek –, közel 700 ember sérült meg, közte nők és gyermekek. Körülbelül 20

Suppression; and a Summary of the Law as to Actions Against the Hundred, London, Shaw and Sons, 1848, 74-75. o.

¹¹⁴ WISE: i. m. 76. o.

¹¹⁵ WISE: i. m. 2-5. o.

¹¹⁶ WISE: i. m. 6. o.

¹¹⁷ WISE: i. m. 20-21. o.

perc leforgása alatt tisztította meg a haderő a területet. A helyi előjárók a Riot Act kihirdetésére és annak be nem tartására hivatkoztak, azonban, ha ki is hirdették a proklamációt – amire bizonyíték nem volt – az egy órás kötelező időtartamot nem várták meg. James Wroe újságíró a waterloo-i véres csata után nevezte el Peterloo-nak az eseményeket, utalva annak véres jellegére, az újságíró ezért egy év börtönbüntetést kapott, és az újságot, a Manchester Observert, ahol publikált, betiltották.¹¹⁸

Mint az fentebb is látható volt, az ostromállapot szabályanyagot a polgári állam megerősödésével egyre inkább keretek közé szorították, garanciák garmadáját építették köré, hogy a visszaélészerű, vagy általános felhatalmazásból adódó túlhatalomnak az elejét vegyék. Emellett azonban a hadviselés átalakulása, a totális háború irányába elmozduló harcászat megkövetelte azt, hogy a végrehajtó hatalmak a társadalmi totalitás minél szélesebb területére nyerjenek felhatalmazást (lásd például hadigazdálkodás, honvédelmi szolgáltatásokkal kapcsolatos szabályok megteremtése, alapjogi korlátozások katalógusa és a korlátozás terjedelme stb.). Ez volt az oka az ostromállapot típusú szabályozás újragondolásának is a 19. század harmadik harmadában. Az angol vészidőszaki jogintézmények azonban a fentebb látható okokból alkalmatlanok voltak egy ilyen típusú hadviselés során megjelenő kihívások kezelésére.¹¹⁹ Nem volt ugyanis vészidőszaki rendeletalkotási jogköre a kormánynak, akár törvényekkel szemben is. Nem volt meg a hadigazdálkodás kialakításához szükséges hatásköri katalógus, de az alapjogok korlátozását is szűk körben tette lehetővé az alkotmányos struktúra. Az effektív, de parttalan fellépés lehetőségét lehetővé tevő martial law alkalmazása sértette volna az alkotmányos hagyományokat. Mindezek ellenére az első világháború poklába ilyen felhatalmazási lehetőségekkel szállt be a Brit Birodalom.

A háború kirobbanásakor a Parlamentnek az első lépései között volt, hogy megfelelő és hatékony felhatalmazással ruházza fel a kormányt a nemzetet fenyegető veszély ellen. Ezért az első világháború kirobbanását követő napokban, 1914. augusztus 8-án, a Parlament elfogadta a *Defence of the Realm Act (DORA)* törvényt. Vitája rendkívül rövid, mindösszesen alig 20 sort foglal el a törvényhozási jegyzőkönyvben, így nem meglepő módon a javaslatot módosítások nélkül fogadták el. Mindenképpen érdekes ez annak fényében, hogy maga az előterjesztő kormány szóvivője is azt állította, hogy „a törvény újszerű, és sérti az alkotmányos hagyományokat”.¹²⁰ A Lordok házában pedig általános volt az a nézet, hogy az intézkedéseket sietve készítették elő, amely során láthatóan több mulasztás is történt.¹²¹ Ennek eredménye, hogy a törvényt a háború során hat alkalommal módosították, egészítették ki. Az angol alkotmányos berendezkedés ilyen hirtelen párfordulását – gondoljunk itt Dicey különleges jogrendet tagadó szavaira – a szükség szülte, az új típusú hadviselés eredményes megvívásának szüksége; hiányosságait pedig a jogintézménynek – égető szükség nem lévén – korábbi, az alkotmányos fejlődéshez igazodó, de a megjelenő új vagy megújuló biztonsági

¹¹⁸ A rendezvényre – ami annak békés jellegét is mutatja – a környékbeli településekről családok érkeztek gyerekekkel. Az eseményen zenekarok játszottak, az emberek piknikre is készültek, ahol a választási jogok kiterjesztéséért emeltek szót és a politikai visszaélések ellen tiltakoztak. Lásd bővebben: POOLE, Robert: *Peterloo: the English uprising*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

¹¹⁹ Annak ellenére is, hogy 1848-ban The Treason Act-ben, 1911-ben pedig Official Secrets Act-ben bővítették a büntetőjogi tárházat.

¹²⁰ BOWMAN, M. Harold: *Martial Law and the English Constitution*, Michigan Law Review, 1916/2. szám, 99. o.

¹²¹ BOWMAN: i. m. 96. o.

kihívásokat kezelni képes joganyagnak a fokozatos, átgondolt és megfelelő kimunkálásának az évtizedes elmaradása eredményezte.

A törvény szakított a korábbi alkotmányos helyzettel, és rendeletalkotási jogot biztosított a kormánynak akár törvényalkotási hatáskörökben is. Emellett széleskörű felhatalmazást adott a hadigazdálkodás területére. Mind a büntető anyagi jog, mind az eljárási jog területét lényegesen átalakították. Meghatározott bűncselekmények elkövetőit katonai büntetőeljárásban, katonai bíróságok vonhatták felelősségre. Így azt, aki kémkedést vagy az ellenséggel való összejátszást, a hadiérdeket vagy a haderőt veszélyeztető cselekményeket, vagy a közlekedés biztonságát veszélyeztető cselekményeket valósított meg.¹²²

A kormány augusztus 12-én rendeletben rakta le a következő időszak háborús jogalkotásának alapjait jelentő szabályokat. A rendelet rögzítette, hogy kizárólag a közbiztonság és a birodalom megóvása érdekében szükséges mértékig korlátozzák az emberek hétköznapi életviszonyait és a magántulajdont. A rendelet lehetővé tette a magántulajdon korlátozását, így a haderő használatba vehetett ingatlanokat, járműveket, csónakokat és hajókat, és kötelezhette az adott területen élőket, hogy minden ilyen jellegű tulajdonukat jelentsék be a hatóságoknak. Lehetősége volt a haderőnek, hogy egy adott területet kiürítsen, vagy megtiltsa ott alkohol árusítását. A vasúti közlekedéssel érintett hídon, viadukton tilos volt közlekedni. Jelenteni kellett, ha valakinek tudomása volt arról, hogy másnak birtokában van lőfegyver, lőszer, dinamit vagy más robbanóanyag. Házkutatás gyanú esetén a nap bármely szakában tartható volt. Rugalmassá tették az őrizetbe vétel és ott tartás szabályait. Emellett engedély nélkül senki nem közölhetett vagy továbbíthatott a királyi vagy annak szövetséges haderejének mozgásáról, terveiről, állapotáról, erődítményéről vagy azon végzett munkáról bármi olyan információt, amely közvetve vagy közvetlenül hasznos lehetett az ellenségnek. Nem lehetett sem fotót, sem másféle ábrázolást készíteni haderőről vagy megerősített helyről. Tilos volt szóban vagy írásban álhíreket, rémhíreket vagy bármi olyan hírt terjeszteni, amely riadalmat, pánikot vagy elégedetlenséget szülhetett volna a lakosságban vagy a haderő tagjaiban. A hadsereg belátása szerint korlátozhatta a tűzgyújtást vagy lámpagyújtást, korlátozhatta a kijárást.¹²³

Rövid idő alatt 31 rendeletet alkottak, azonban a rendszer hiányosságai hamar kirajzolódtak. Ugyanis világossá vált, hogy a katonai szerveknek túlságosan széles mozgáskört biztosítottak. Jó példa erre, hogy Cardiff katonai parancsnoka kizárólag a nőkre vonatkozóan kijárási tilalmat rendelt el este hét és reggel nyolc óra között. Majd hat nőt letartóztattak, és a bíróság őket 62 nap szabadságvesztésre ítélte. Szintén megemlítené az esetet, amikor a szobalányt azért ítélték el, mert a konyhában elfelejtette lekapcsolni a lámpát. Országos felháborodás eredményeként az előbbi korlátozást a belügyminiszter hatályon kívül helyezte.¹²⁴

A visszasságok és hiányosságok kezelése érdekében 1914. november 27-én megtörtént a korábbi szabályozás felülvizsgálata. A Parlament hatályon kívül helyezte a Defence of the Realm Act-et, és elfogadta a The Defence of the Realm (Consolidation) Act-et. A jogszabály lényegében nem volt más, mint a korábbi törvény és az augusztus 12-i rendelet összefésülése, kiegészítése és pontosítása. Ennek következtében a szabályanyagba került, hogy a haderő lefoglalhatott bármely gyárat vagy műhelyt, amely fegyvert, lőszert vagy más harci eszközt

¹²² Defence of the Realm Act, 1914, Ch. 29.

¹²³ The London Gazette of Thursday, the 11th of August, 1914, 6379-6382. o.

¹²⁴ SWAN, Jonathan: The Defence of the Realm, Criminal Law & Justice Weekly, 2017. április 15., 249. o.

gyártott. Emellett világossá tette, hogy az ellenség segítése vagy támogatása, bárki követi is azt el, katonai bíróság elé tartozik, és súlyos esetben halállal büntetendő.¹²⁵

Az elfogadott törvényt 63 rendelet követte, ezek kimunkáltságát mutatja, hogy háromnegyed év leforgása alatt kétharmadukat módosították, visszavonták, kiegészítették vagy teljesen újat fogadtak el helyette. Végül a jogszabályok száma elérte a kétszázat.¹²⁶ Jelentősebb problémát jelentett a katonai bíróságok működése. A General Court Martial tárgyalta a kémügyeket és például az 1916-os húsvéti összeesküvés vezetőinek ügyét.¹²⁷ Ha a terhelteket bűnösnek találta, halálbüntetést szabott ki. A District Court Martial a kevésbé súlyos ügyekben járt el, gyakorlatában teljesen kiszolgálva a katonai hatóságok elvárásait, amely annak fényében jelentős sérelmet jelentett a civil lakosságnak, hogy egy átlag kerületben, mint amilyen Southend vagy Grimsby volt, napi ötven esetet tettek ki csak a világítással kapcsolatos szabálysértési ügyek.¹²⁸

A katonai bíráskodás elleni heves, s köztük törvényhozásbeli tiltakozás, valamint a hadigazdálkodás nem megfelelő szabályozása okán, újabb törvényekkel módosították és egészítették ki az első világháborús kivételes hatalmi rendelkezések körét. Az 1915. március 16-án elfogadott The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915 (C34) megszüntette a hadbíróóságok mindenre kiterjedő személyi hatályát, és lehetővé tette, hogy polgári bíróságok járjanak el civilek azon ügyeiben, amelyek a hadi érdekeket sértették vagy veszélyeztették. Azzal a megkötéssel, hogy nemzetbiztonsági érdek védelmének szükségessége esetén zárt tárgyalást kellett tartani, de ekkor is a határozat kihirdetésének nyilvánosnak kellett lennie. A király számára fenntartották annak lehetőségét, hogy visszarendelje az érintett ügyeket a hadbíróóságok elé invázió idején vagy más súlyos katonai veszélyhelyzet esetén, de a folyamatban lévő tárgyalásokat ez nem érinthette.¹²⁹ A The Defence of the Realm (Amendment) No. 2. Act, 1916 a november 17-i szabályozás gyárokra vonatkozó részét egészítette ki azzal, hogy a hadianyagot gyártó gyáraknak a hadsereg utasításainak megfelelően kell működniük, amelynek során eltérhetnek a munkavégzésre vonatkozó szabályoktól és korlátozásoktól.¹³⁰

Anglia első világháborús kivételes hatalmi jogalkotása az esetlegesség és tervszerűtlenség kaotikus képét mutatta. Amely nyilvánvalóan abból fakadt, hogy eltérően a kontinens többi államától, a különleges jogrendi jogalkotás területén nem készült fel az új típusú, totális háború kihívásaira, és mondhatni menet közben próbálta a lehetőségekhez mérten alakítani

¹²⁵ The Defence of the Realm Consolidation Act, 1914, (5 Geo. 5, c. 8).

¹²⁶ PULLING, Alexander: Introductory Note, in: PULLING, Alexander (szerk.): Manuals of Emergency Legislation. Defence of the Realm Manual, [5th Edition] Revised to February 28th, 1918, London, His Majesty's Stationery Office, 1918, IV. o.

¹²⁷ Ír nacionalista felkelés, amelyet a 20. századi ír történelem egyik legfontosabb eseményének tartanak, mert nagyban befolyásolta Írország és az Egyesült Királyság későbbi kapcsolatát. A résztvevők között szerepelt az Ír Köztársasági Testvériség, az Ír Önkéntesek és az Ír Polgári Hadsereg. Vezetői Patrick Pearse és James Connolly voltak. Német támogatással kívántak elszakadni a birodalomtól 1916 húsvétján. A felkelés egy hétig tartott és szinte elpusztította Dublin belvárosát az angol tűzéréség. 450 ember halt meg és többszáz megsérült, jelentős részük civil volt. A halálos áldozatok közül 64 volt felkelő, ebbe beleértve a felkelés 15 később kivégzett vezetőjét is. Lásd bővebben: McNALLY, Michael – DENNIS, Peter: Easter Rising 1916: Birth of the Irish Republic, Oxford, Osprey Publishing, 2007.

¹²⁸ SWAN: i. m. 250. o.

¹²⁹ The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915, (5 Geo. 5, c. 34).

¹³⁰ The Defence of the Realm (Amendment) No. 2, Act, 1916, (5 Geo. 5. c. 37).

a szabályanyagát. Saját alkotmányos hagyományait végül tiszteletben tartva egy imdemnitási törvénnyel zárta le 1920-ban a háborús jogalkotását, amely törvény védett minden jóhiszemű intézkedést, amelyet az állam védelme, a közbiztonság, a fegyelem fenntartása érdekében hoztak meg és hajtottak végre a hatóságok. A szabályozás másik jellemzője, hogy a kivételes hatalom végrehajtása lényegében a hadseregnél összpontosult, a civil központi kormányzat a szabályalkotás és stratégia alkotás – amely szintén nem nélkülözte a haderő közreműködését – szintjén maradt.

A háborús jogalkotással az angol állam megkezdte útját a klasszikusnak mondható különleges jogrendi szabályanyag kialakítása, majd pedig fejlesztése útján. Az előző fejezetben bemutatott DORA szabályozása képezte az alapját a rendkívüli állapot típusú szabályozásnak. Emellett a belső anomáliákra továbbra is a karhatalmi típusú szabályanyag kínált megoldást, azonban a 19. század végére megjelenő biztonsági kihívások világossá tették, hogy önmagában a Riot Act már alkalmat ad az ilyen típusú helyzetek kezelésére. Így az 1920-as bányászsztrájkot követően elfogadta a törvényhozás az Emergency Power Act-et, lényegében egy sajátos szükségállapot törvényt megalkotva ezzel.

Az 1920-as nagy bányászsztrájkot követően elfogadott törvénnyel kapcsolatban Lloyd George nem titkoltan kijelentette, hogy ezzel hatékony fegyvert kaptak a sztrájkokkal szemben.¹³¹ A törvény rendelkezése szerint, ha „személyek vagy azok egyesülései olyan cselekményeket követnek el, illetve olyan cselekmények elkövetése fenyeget, 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 tárgytól megfossszák”¹³² akkor az uralkodó elrendelhetette a törvény alkalmazását. Ez a periódus nem lehetett hosszabb egy hónapnál. Viszont ennek tényéről a Parlamentet haladéktalanul értesíteni kellett, amelynek öt napon belül döntenie kell a helyzet fenntartásáról vagy fenn nem tartásáról.

A kormány széles rendeletalkotási hatáskört kapott a kialakult helyzet orvoslására, azonban ez nem jelenthette azt, hogy a munkásokat katonai szolgálat keretében kötelezze a munka folytatására, továbbá nem nyilváníthatta a sztrájkot vagy abban való közreműködést bűncselekménnyé. Az elfogadott rendeleteket haladéktalanul be kellett mutatni a törvényhozásnak, amely mindkét házának ahhoz hozzá kellett járulnia, ennek hiányában a benyújtást követő hét napon belül hatályát veszítette. Jóváhagyás esetében a törvény részévé vált, azonban ez később is módosítható vagy visszavonható volt. Természetesen bár erről a törvény külön rendelkezett – az ilyen későbbi módosítás vagy hatályon kívül helyezés a korábbi jogszerű intézkedések jogszerűségét nem érintette. Aki a rendelkezéseket megszegte, azzal szemben legfeljebb háromhavi elzárást vagy 100 font pénzbüntetést vagy ezek kombinációját szabhatta ki az eljáró bíróság.¹³³

Mint az fentebb kifejtésre került, ilyen időszakban sem nyilváníthatták bűncselekménnyé a sztrájkot vagy abban való közreműködést, azonban annak leverésébe sok esetben még a hadsereget is jogszerűen bevonhatták. Így történt ez 1921-ben a Triple Alliance szervezet által bérvíta miatt hirdetett sztrájk esetében, vagy az Attlee kormány idején 1948-49-ben a

¹³¹ COTTER, Cornelius P.: Constitutionalizing Emergency Powers: The British Experience. Stanford Law Review, 1953/3. szám. 396. o.

¹³² TÓTH i. m. 43. o.

¹³³ Emergency Power Act, 1920, (Ch 55.).

dokkmunkások tiltakozásának letörésére. De élő jogintézmény volt az 1960-as, '70-es évek Angliájában is.¹³⁴

Az első és második stáció közti átmenetnek értékelhető a második világháborús Emergency Power Defence Act 1939, amely jelentős változást nem hozott a korábbi szabályozási rendszerben, hiszen a háború idejére lehetővé tette a kormány számára a rendeleti szintű kormányzást, valamint a hadigazdálkodás jogi alapjait teremtette meg,¹³⁵ azonban az e mentén születő szabályanyag már egy jóval magasabb szintet képviselt, mint az 1914 és 18 közötti.

A háború után azonban megjelent egy új típusú törvényi szabályozás a Civil Defence Act 1948 képében, amely a polgári védelem alapjait rakta le Angliában, megteremtve a helyi szintet, igaz lényegében csak a helyhatóságokra, a rendőrségre és a tűzoltóságra támaszkodva, és kizárólag külső támadás időszakában.¹³⁶ Elmozdulást jelentett hatáskörükben az 1986-ban elfogadott Civil Protection in Peacetime Act, amely békeidőben bekövetkező veszélyhelyzet vagy katasztrófa esetén tette lehetővé, hogy az élet- és vagyonbiztonság megóvása érdekében intézkedjenek.¹³⁷

3.3. AZ AMERIKA EGYESÜLT ÁLLAMOK KIVÉTELES HATALMI SZABÁLYANYAGÁNAK FEJLŐDÉSE AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚIG

Az Egyesült Államok kivételes hatalmi rendszerének alapjai kézenfekvő módon az általuk is ismert angol jogi gondolkodásban gyökereznek. Így nem meglepő, hogy alkotmányos definícióval, fogalmi meghatározással nem találkozunk. Az angol gondolkodásnak ugyanis – mint fentebb látható volt – alapja, hogy az államot fenyegető veszélyhelyzetekre minél általánosabb és tágabb keretű felhatalmazásokat adjon, amelynek korlátozása az alkotmányos struktúrában, hagyományokban és alapjogi gondolkodásban található, és ebből adódóan a jogállam, a demokratikus berendezkedés védelme a törvényalkotó mellett a rendes bíróságok feladata, végső soron pedig a Legfelső Bíróságé.

A függetlenségi háború előestéjéig az angol korona-képviselői tiszteletben tartották a martial law anyaországban kialakult normáit, így a gyarmati kormányzók és a rendes hadsereg tisztjei nem hivatkoztak katonai hatalomra, és a béke fenntartása érdekében nem katonai bírósághoz fordultak. Az amerikai gyarmatok lakói is elfogadták az ekkora kialakult, martial law-val kapcsolatos angol alkotmányos elveket. Nem vitatták azokat, mivel tudták, hogy a helyi milíciák szervezésére, valamint a hadsereg széles mérlegelési jogkörére szükség van a határmelletti kolóniák indiánokkal, franciákkal és spanyolokkal szembeni hatékony védelme érdekében, valamint a déli államok nagyszámú fekete rabszolgái okán, akik több helyen is meghaladták a fogvatartóik számát. Így e területek státusza nagyban hasonlított a magyar jogtörténetből is ismert katonai határőrvidék lakóinak státuszára, akiknek ügyeit katonai bíróságok intézték, és sok tekintetben maguk is katonának számítottak. Nem meglepő tehát, hogy a határmenti telepések szállóigéjévé vált, hogy az e területeken élők mindegyike katona, mert a harcmezőn él. Ez az elv viszont a függetlenségi háború öt éve alatt annyiban változott, hogy ez a megközelítés az összes gyarmat valamennyi polgárára vonatkoztatták.¹³⁸

¹³⁴ Lásd: LEE, Stephen J.: Aspects of British Political History 1914-1995. London- New York, Routledge, 1996.

¹³⁵ Emergency Powers (Defence) Act 1939, (Ch. 62.).

¹³⁶ Civil Defence Act 1948 (Ch 5.).

¹³⁷ Civil Protection in Peacetime Act 1986.

¹³⁸ BOORSTIN, Daniel J.: The Americans – The Colonial Experience, Bombay, Random House, 1958, 341-372. o.

A létrejövő Egyesült Államok alkotmányozói az angol martial law képében olyan kivételes hatalommal találkoztak, amely magába foglalta a belső és külső fenyegetésekkel szembeni fellépés lehetőségét megteremtő felhatalmazási rendszert, valamint külön körben érintette az alapjogi korlátozást, amelynek középpontjában a Habeas Corpus felfüggesztésének lehetősége állt. Az alkotmány rendelkezései közül is ez olvasható ki. A I. cikk 8. § 15. bekezdése a következőképpen rendelkezett: „A Kongresszus hatáskörrel bír... a milícia igénybevitelével kapcsolatos rendelkezésekre, az *Unió törvényeinek végrehajtására, felkelés elfojtására és ellenséges támadások visszaverése* céljából.”¹³⁹ E bekezdésbe rögzített helyzetek jól elkülöníthető terrénumát jelentik az államot fenyegető veszélyeknek. A belső anomáliák két esetköre világlik ki a szövegből. A „törvényeinek végrehajtására” fordulat széleskörű értelmezése lehetőséget biztosít arra, hogy olyan helyzetben is fellépjen a legitim hatalom, amikor a szövetségi törvényhozás által megalkotott törvényes rend kereteit veszélyeztetik vagy támadják. Míg a „felkelés elfojtása” fordulat egyértelműen az alkotmányos rendet megdönteni óhajtó cselekmények letörésére irányuló intézkedések megtételére jogosítja fel a szövetségi szerveket. Az „ellenséges támadások visszaverése” pedig egyértelműsíti, hogy külső támadás esetében is ki jogosult az első lépések megtételére. E cikk 14-dik bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a szárazföldi és tengeri haderők irányításának és szervezetének szabályozására”¹⁴⁰ szintén a Kongresszusunak van hatásköre. Összességében a haderővel kapcsolatos jogalkotás – ebbe beleértve az alkalmazás esetköreinek meghatározását, kereteinek kijelölését – a Kongresszust illeti meg.

Tovább erősíti ezt a hatáskört a I. cikk 8. § 18-dik bekezdésében rögzített *szükséges és elégséges klauzula, mely szerint „olyan törvények megalkotására, amelyek szükségesek és megfelelőek a fenti hatáskör, valamint az Egyesült Államok kormányára, annak bármelyik minisztériumára vagy tisztségviselőjére ráruházott hatáskör érvényesítése érdekében.”*¹⁴¹

James Madison szerint e klauzula alkalmazásának alapfeltétele, hogy közvetlen kapcsolat legyen cél és eszköz között.¹⁴² Jelen esetben tehát a veszélyhelyzet elhárítása érdekében igénybe vett milícia és haderő alkalmazása szükséges kell, hogy legyen, de annak keretét is adja, hogy elégséges mértékig lehet azzal élni. Vagyis azon törvény, amely felhatalmazza az elnököt, hogy ilyen helyzetben fellépjen és rendelkezéseket hozzon, annak ezen elvnek meg kell felelnie. De önmagában a törvény megalkotása céljának is már el kell érnie a szükséges szintet, vagyis másként nem elháríthatónak kell lennie a veszélyhelyzetnek, kizárólag a haderő és a milícia felhasználása által. Emellett a szükségesség ott is kiváglik, hogy ilyen törvény nélkül az elnök II. cikk 2. §-a szerinti jogkörét eredményesen nem gyakorolhatja, tudniillik a főparancsnoki jogosultság tényleges gyakorlása ezen esetekben igényli az alkalmazás elrendelését és az elnök felhatalmazását a szükséges intézkedések meghozatalára.

Az amerikai alkotmányos felfogásban bár mai napig vitatott, hogy hol húzódik a szükséges és elégséges klauzula határa, azonban annak egyértelmű rendeltetése, hogy engedélyt adjon a „Kongresszusunak arra, hogy a megjelölt hatásköröket a meghatározott korok különböző válsághelyzeteihez igazítsa az alkotmány időtállósága érdekében”.¹⁴³ E klauzula segíti az

¹³⁹ Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, I. cikk, 8. § 15. bekezdés.

¹⁴⁰ Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, I. cikk, 8. § 14. bekezdés.

¹⁴¹ Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, I. cikk, 8. § 18. bekezdés.

¹⁴² SPALDING, Matthew: Az amerikai függetlenségi nyilatkozat és alkotmány alapelvei, Budapest, Századvég Kiadó, 2011, 59. o.

¹⁴³ SPALDING: i. m. 60. o.

alkotmányos rendszer változó történeti korszakokhoz való igazítását, azáltal is, hogy lehetővé teszi a veszélyhelyzetek kezelését is. A hatáskörök megfelelő gyakorlását pedig a törvényhozás és a rendes bíróságok ellenőrzik, utóbbiak előtt jogorvoslatra nyílik lehetőség egy-egy konkrét döntéssel szemben.

Az angol hagyományokat követve a felhatalmazások másik köre a büntetőjogi garanciák egy részének felfüggesztését teszik lehetővé. Az I. cikk 9. § 2. bekezdése kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „a Habeas Corpus kibocsátásának kiváltságát nem lehet felfüggeszteni, kivéve, ha azt *lázas, vagy ellenséges támadás esetén* az állam biztonsága megkívánja”.¹⁴⁴ Szintén az angol szokásokat követve, erről a Kongresszusnak van joga dönteni, ez egyértelműen levezethető az alkotmány rendszertanából, hiszen a törvényhozásra vonatkozó szabályokat tartalmazó cikkben rendezték ezt a kérdést.

A büntetőjogi garanciák kiemelt része, hogy a III. cikk 3. §-ban rögzítik az árulást, amely így fogalmilag elkülönül a katonai kémkedés tényállásától, amelyet katonai bíróságok ítélnek meg.¹⁴⁵ Szintén garanciális jellegű az első tíz alkotmánykiegészítés részét képező V. cikk azon fordulata, amely kimondja, hogy „senkit sem lehet főbenjáró vagy súlyos bűncselekmény miatt *felelősségre vonni, csak ha Nagy Esküdtszék vádindítványt vagy vádhatározatot terjeszt elő, kivéve a szárazföldi, tengeri haderő vagy milícia körében felmerült ügyeket, amikor szóban forgó személy háború vagy a közt fenyegető veszély idején szolgálatot teljesít*”.¹⁴⁶ A főszabály szerint a habeas corpus felfüggesztése sem eredményezi azt, hogy valaki, aki tényleges szolgálatot nem teljesít, azzal szemben ne a rendes bíróságok járjanak el, vagy árulás helyett a cselekményét kémkedésnek minősítsék, és ezáltal utalják katonai fórum elé. Fontos, hogy a szükséges és elégséges elvének megfelelően katonai fórum elé utalhatóak az elkövetők, ha a veszélyhelyzettel vagy háborúval érintett területen a rendes bíróságok nem működnek. A klauzulának megfelelően illetően felhatalmazás kettős követelményt állapít meg, egyik oldalról a veszélyhelyzettel érintett területekre vonatkozhat csak, másik oldalról többletfeltétel, hogy ott a rendes bíróságok működése kizárt. Időbeliségében is e konjunktív feltételek együttes fennállása szükséges. Viszont ezektől függetlenül sem tud polgári személy katonai bűncselekményt megvalósítani, így nem alakul át az árulás a kémkedés tényállásává.

A gyakorlat visszaigazolta az alkotmányos rendelkezések fenti értelmezését. A függetlenségi háborút követő évtizedekben ugyanis, bár az állami vagy szövetségi kormányok hat alkalommal küldtek katonai csapatokat lázadás leverésére, arra mindig felhatalmazást kértek a törvényhozástól. A felhatalmazás során pedig mindig követték James Bowdoin, Massachusetts állam kormányzójának precedensét, amelyet az 1786-os Shays felkelés során alakított ki, miszerint az állami milíciát arra utasította, hogy kizárólag a polgári tisztviselők parancsára járjon el, és így az állami/szövetségi rendészeti szervek katonai segítséggel állították helyre a rendet.¹⁴⁷

Eltérést mutatott ettől a *Burr-felkelés*¹⁴⁸, amely az Unió egységét fenyegette, így Jefferson elnök Wilkinson tábornoknak széleskörű döntési jogkört biztosított, elrendelve, hogy kövesse

¹⁴⁴ Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, I. cikk, 9. § 2. bekezdés.

¹⁴⁵ Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, III. cikk, 3. § 1. bekezdés.

¹⁴⁶ Az Egyesült Államok alkotmányának alkotmánykiegészítései, V. cikk.

¹⁴⁷ DENNISON, George M.: Martial Law: The Development of a Theory of Emergency Powers, 1776-1861, The American Journal of Legal History, 1974/1. szám, 55-56. o.

¹⁴⁸ Aaron Burr az Egyesült Államok harmadik alelnöke, aki állítólagosan nemzetközi kapcsolatait is felhasználva és amerikai ültetvényesek, politikusok és hadsereg egyes tisztjeinek támogatásával külön államot kívánt

az inter arma silent leges elvét. Ennek során Wilkinson nem függesztette fel a habeas corpus intézményét – nem is tehetette volna –, kizárólag, eleget téve az elnöki akaratnak, az általa az összeesküvésben résztvevőnek ítélt személyeket elfogatta, és Washington D.C.-be szállította. Mindeközben persze figyelmen kívül hagyva a helyi bíróságok által kiadott habeas corpus végzéseket. Emellett kérte William C. C. Claiborne kormányzót és Jefferson elnököt, hogy függeszték fel a habeas corpus intézményét, vagy hirdessék ki a martial law intézményét. Ezt ők megtagadták, arra hivatkozással, hogy erre csak a törvényhozás jogosult. John Marshall főbíró elrendelte a foglyok szabadon bocsátását, mivel a Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy kizárólag a Kongresszus jogosult felfüggeszteni a habeas corpus intézményét, és ezzel lehetővé tette a jogtalanul szabadságuktól megfosztottak számára a törvényes elégtételt.

Közben a törvényhozásban Jefferson kezdeményezte a fellépés lehetőségének engedélyezését, azonban John Rowan érvelését a ház magáévá tette, aki így érvelt: „A társadalom soha nem engedi az életnek a katonai bíróságok általi mérlegelését, kivéve a legnagyobb szükség időszakában, amelyben a polgári bíróságok akadályozva vannak, így különösen háború időszakában.”¹⁴⁹ A ház így deklarálta az elmúlt időszakban kiforrott gyakorlatot, és az elfogadott Insurrection Act of 1807-ben annyit tett, hogy lehetővé tette a szövetségi csapatok felhasználását is ilyen helyzetekben, de rögtön rögzítette, hogy érintetlenül hagyja a katonaság polgári hatalomnak való alárendelését. Az amerikai alkotmányos vélekedés elutasította Wilkinson tábornok azon álláspontját, hogy már a küszöbön álló veszélyhelyzetben is fel kell függeszteni a polgári kormányzatot, és részben azonosult Jefferson állásfoglalásával, mely szerint „vannak olyan szélsőséges esetek, amikor a törvények még a megőrzésük szempontjából is alkalmatlanokká válnak, ilyenkor minden erőforrást egy dictatornak¹⁵⁰ vagy a martial lawnak kell biztosítani”.¹⁵¹ Utóbbi gondolat majd Lincoln 1861-es alkotmányos elnöki jogkör értelmezésében talál táptalajra.

A kialakult alkotmányos nézetet a brit-amerikai háború alatt többször megerősítették. Elijah Clark ügyében, akit kémkedéssel vádoltak, maga Madison elnök mondta ki, hogy polgár kémkedést nem, csak árulást tud megvalósítani, így őt nem lehet katonai bíróság elé állítani. A Smith vs. Show ügyben, 1815-ben a New Yorki Legfelsőbb Bíróság rögzítette, hogy a civilek kizárólag polgári bíróság fennhatósága alá tartoznak, katonai jog és katonai bíróságok alá csak a nemzet vagy annak ellensége fegyveres erőinek tagjai tartoznak. Elihu Hall Bay, a Dél-Karolinai Legfelsőbb Bíróság bírása szintén kinyilvánította, hogy nem legitim az a martial law, amikor az eljáró személy szava a törvény, amely kizárólag az ő akaratán és hatalmán nyugszik. Azonban emellett elkezdett kialakulni egy újfajta álláspont is, amely Andrew Jackson tábornokhoz volt köthető, aki 1814 decemberében New Orleans területére elrendelte a martial law-t, mint az illetékes haderő parancsnoka.¹⁵² Az ez ellen, a korábbi hagyományokhoz ragaszkodva közzétett levélben tiltakozó szenátort Andrew Jackson letartóztatta és katonai bíróság elé állította. A vádirat nyolc vádpontot tartalmazott, köztük a lázadást, izgatást,

létrehozni az Egyesült Államok délnyugati részén. Ezért Thomas Jefferson parancsára 1807 februárjában letartóztattatta. Az akciót Wilkison tábornok hajtotta végre. Végül a hazaárulás vádját alól felmentették. Lásd: STEWART, David O.: American Emperor – Aaron Burr’s Challenge to Jefferson’s America, New York, Simon & Schuster Paperbacks, 2011.

¹⁴⁹ DENNISON: i. m. 57. o.

¹⁵⁰ Itt az antik hagyományok nyomán a római dictator intézményére gondolt.

¹⁵¹ DENNISON: i. m. 58. o.

¹⁵² WARSHAUER, Matthew: Andrew Jackson and the Politics of Martial Law, Knoxville, The University of Tennessee Press, 2007, 19-26. o.

kémkedést és a parancsnoknak való engedetlenséget. Jackson két jogi segédje, Edward Livingston és Abner Duncan révén úgy érvelt, hogy a martial law alkalmazása idején a polgári kormányzat megszűnik, ezáltal mindenki katonává válik és a katonai törvényszékek járhatnak el, azonban ez nem jelenti a habeas corpus sérelmét, mivel a martial law egy speciális megállapodásra utal, amely révén a katonai hatóságok átvállalják a törvények végrehajtását. Ezen állapot mindaddig fennállt, amíg a terület biztonságáért felelős katonai parancsnok ezt szükségesnek tartotta.¹⁵³

Érvelésük ellenére a katonai bíróság felmentette a szenátort, de Jackson továbbra is fogságban tartotta. Észelve a helyzetet, a szövetségi kerületi bíróság bírása, Dominic A. Hall bíró habeas corpus végzést adott ki, amit a tábornok szintén figyelmen kívül hagyott, és kiadóját is letartóztattatta. Végül Louisiana állam Legfelsőbb Bírósága ragaszkodott a korábbi felfogáshoz, és kimondta, hogy a polgári státusz nem felfüggeszthető, és egy település nem nyilvánítható katonai táborrá, mindemellett elismerte a katonai parancsnok szélesebb mérlegelési jogkörét.¹⁵⁴

Megkezdődött ezzel viszont a főparancsnok veszélyhelyzeti mérlegelési jogkörének kitérítése. Ennek első megnyilvánulásaként az alkotmányos gondolkodásban szétválasztották a military law-t és a martial law-t. James Kent amerikai jogot összefoglaló munkájában úgy fogalmazott, hogy a military law nem más, mint a hadsereg irányítására vonatkozó normaanyag, míg a martial law egy ettől különálló dolog, amely a szükséghelyzet kezelésére irányul, és a katonai parancsnok jogosítványa annak kihirdetése. Ez két dolgot jelenthetett, egyfelől, hogy az alkotmány I. cikk 8. § 14. bekezdésében rögzített jogalkotási felhatalmazása a Kongresszusnak a military law megalkotására vonatkozik, viszont a martial law az elnök főparancsnoki jogosultságának egyik attribútuma.¹⁵⁵

E téren lényeges változást az 1840-es évek hoztak. Az események kiindulópontja a Dorr-lázadás volt, ahol a felkelők saját alkotmányt fogadtak el, és a kormányok feletti állampolgári ellenőrzést kívánták szélsőséges módon erősíteni. John Tyler elnök bíráskodó jellegű felhatalmazást kapott a lázadás leverésére. Mozgósította a milíciát, bevezette a martial law-t, felfüggesztette a helyi polgári kormányzat szerveit, és kiterjesztette a katonai igazgatást. Több száz embert tartóztattak le és tartottak fogva törvényes vád nélkül, az ő tevékenységüket külön bizottság vizsgálta, hogy kell-e ügyükben tárgyalást tartani vagy sem. Végül öt ember ítélték el. Rendkívül fontos mérföldkő volt, minekutána a martial law-t kizárólag az állami hatalom fenntartására használták fel, idegen haderő jelenléte nélkül, eredetileg működő civil igazgatás és igazságszolgáltatás ellenére.¹⁵⁶

Rhode Island polgárai közül többen túlzónak és törvénytelennek tartották a fellépést, és a martial law korábbi értelmezéséből kiindulva két pert indítottak. A kerületi bíróság a beadványokat elutasította, mert az 1841/42-es események sürgető jellege a bíróság szerint okot szolgáltat a martial law elrendeléséhez és illetően alkalmazásához. A kérdés alkotmányos

¹⁵³ DENNISON: i. m. 60-64. o.

¹⁵⁴ WARHAUER: i. m. 35-39. o.

¹⁵⁵ KENT, James: Commentaries on American Law, New York, O. Halsted, 1826. Lecture XVI. of the Jurisdiction of the Federal Courts in Respect to the Common Law, and in Respect to Parties (https://www.constitution.org/jk/jk_000.htm).

¹⁵⁶ SCHUCHMAN, John S.: The Political Background of the Political-Question Doctrine: The Judges and the Dorr War, The American Journal of Legal History, 1972/2. szám, 111-125. o.

fontossága okán végül 1849-ben a Legfelsőbb Bíróság tárgyalta az ügyet. Addigra viszont mind a tudományos diskurzus, mind pedig a történelmi események átírták a korábbi felfogást.¹⁵⁷

1846-ban William C. De Hart *Observations on Military Law* című munkájában, valamint John O'Brien *A Treatise on American Military Law and the Practice of Courts Martial* című művében Kent munkáját követve elhatárolták a *military law*-t és a *martial law*-t egymástól. Általános vélekedéssé vált, hogy a *martial law* az alkotmánynak megfelelően életre hívott intézmény, amely az egyetlen eszköz az olyan állapot leküzdésére, amikor a polgári intézmények működése veszélyben van. De Hart szerint a *martial law* kihirdetése a katonai törvény hatálya alá tartozó személyekre lehetséges, és a háborús szabályok az irányadók. Ennek fényében szükségszerű a pontos meghatározás, mivel ez a jogbiztonság megtartásának az alapja. Ezzel szemben O'Brien úgy érvelt – amit később az alkotmányos gondolkodás át is vett –, hogy a *martial law* kihirdetése annyit tesz, hogy a katonai parancsnok bejelenti, hogy az akarata az egyetlen törvény a területen. És szemben De Hart érvelésével, elutasította a pontos meghatározást, mivel szerinte nem lehetséges előre látni a jövőbeni igényeket.¹⁵⁸ A két munka révén elfogadottá vált a két jogintézmény elválasztása, és egyre általánosabb nézetté vált, hogy vészidőszakban a végrehajtó hatalom kiszélesítésének a kormányzati eszköze a *martial law*, de átvéve és tartva a szükséges és elégséges klauzulát.

E nézetek tovább erősödtek azért, hogy 1846-ot követően az Unió területi kiterjedése kétszeresére nőtt, és közvélekedés szerint az új népesség nem ismerte az uniós intézményeket, és képtelen volt az önkormányzásra, így szükség volt egy törvényeket kiegészítő joganyagra, amely végül az *unwritten code* lett, s mely lényegében *martial law* alkalmazását jelentette ezeken a területeken. *Daniel Webster későbbi külügyminiszter* korabeli álláspontja jól mutatja, mennyire átalakult az intézmény alkotmányos felfogása, ugyanis véleménye szerint „*a martial lawnak nincs korlátozása, kivéve az, hogy annyit lehet megtenni, amennyi a szükséghelyzet természetéből és jellegéből adódik*”.¹⁵⁹ Lényegében, amire a Rhode Island-i polgárok ügye eljutott a Legfelsőbb Bíróságra, a kérdés alkotmányos válasza készen állt. Taney főbíró érvelése szerint a rhode island-i felkelés során a *martial law* kihirdetése elfogadható, szükségszerű döntés volt, mivel a felkelés háborús állapotot eredményezett. A főbíró szerint a felperes azon érvelése, amely a *martial law* ősi jelentésén alapult, hibás volt, mivel az állami önvédelem szükségszerűen átalakult az idők folyamán. És az önvédelemnek szükségszerűen a felkeléstől való védelmet is magában kell hordoznia, hiszen az a háború egy formájának tekinthető. Így az alapvető szabadságjogok jogszerűen, szükségszerűen és elégséges mértékig felfüggeszthetők a rend helyreállítása érdekében. A *Luther vs. Borden* ügyben a Legfelsőbb Bíróság deklarálta a kormányzati, elnöki előjogként értékelhető *martial law*-t.¹⁶⁰

1856-ban Washington kormányzója az utasítását megtagadó bíróságok bezárását rendelte el a *martial law*-ra hivatkozva. Caleb Cushing főügyész ekkor már úgy érvelt, hogy a *martial law* olyan, mint a francia ostromállapot. A kormányzót illetéktelennek tartotta a *martial law*

¹⁵⁷ *Luther v. Borden*, 48 U.S. 7 How. 1 1 (1849) (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/48/1/>).

¹⁵⁸ DE HART, William C.: *Observations on Military Law, and the Constitution and Practice of Courts Martial*, New York, D. Appleton & Co., 1846, 14-17. o.; O'BRIEN, John: *A Treatise on American Military Law and the Practice of Courts Martial*, Philadelphia, Lea & Blanchard, 1846, 25-27. o.

¹⁵⁹ DENNISON: i. m. 75. o.

¹⁶⁰ NEOCLEOUS, Mark: *From Martial Law to the War on Terror*, *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, 2007/4. szám, 494-495. o.

elrendelésére; azt kizárólag a Kongresszus vagy az elnök rendelhette el.¹⁶¹ Az ügyből látható módon az 1820-as években megindult változások – betetőzve Taney főbíró 1849-es ítéletben található érvelésével – az 1850-es évekre beértek, és megfelelő hivatkozási alapot szolgáltatottak Abraham Lincoln számára, hogy a déli államok elszakadásakor felfüggeszse a habeas corpus-t, és bevezesse a martial law-t.

Az alapvető probléma viszont a polgárháború kirobbanásakor az volt, hogy nem volt meghatározva, hogy mit is takar a háborús elnök kifejezés, ténylegesen milyen jogkörei vannak az Egyesült Államok elnökének ilyen időszakokban. Az 1860-as évekig az elnök alkotmányban rögzített főparancsnoki jogköre ténylegesen meghatározás nélküli volt. Szemben az angol alkotmányos struktúrával, ahol az uralkodó és kormánya ilyen jogköre évszázados tartalommal bírt. Az Egyesült Államok kisebb konfliktusai, mint fentebb látható volt, mutattak átalakulást ebben a kérdéskörben is, de a fejlődés nem eredményezett jelentős alkotmányos konfliktust. Viszont a polgárháború, az új típusú hadviselés révén, amely sok tekintetben előrevetítette az első világháború poklát, már anyagháború, totális háború jellege okán, s a miatt is, mert a teljes Uniót érintette jelentős alkotmányos stációként jegyezhető fel. Ekkor ugyanis, egy korábban soha nem látott konfliktus feloldására tett intézkedéseket, utólag egy nemzetnek megfelelő módon kellett alkotmányosan értékelni. Ehhez viszont a háborús események időszakában szükségszerűen Lincoln elnöknek öndefiníció révén kellett meghatároznia a főparancsnoki jogkört és annak határait. Vagyis azt, hogy miként is kellene értelmezni az elnöki hatalmat háború idején, amelynek során rendezni kellett annak a törvényhozással és az igazságszolgáltatással kapcsolatos relációját, valamint az alkotmány, nemzet védelmének eszközparkját és korlátait.¹⁶²

A polgárháború kirobbanását követően egy héttel, 1861. április 19-én éjjel a baltimore-i helyi hatóságok a legfontosabb vasúti hídjaikat felégették, mert attól tartottak, hogy a városba vezető úton elhelyezkedő északi csapatok bosszút állnak a zavargásokért. Bár a központi kormányzat, így Lincoln is árulásnak értékelte ezt, mert ezzel a központi kormányzatot elvágták a többi északi területtől, de ekkor még habozott konkrét lépéseket tenni, így a martial law nyújtotta lehetőséggel sem élt. Pedig számos republikánus politikus (Orville Hicman Broening vagy Lyman Trumbull szenátor) sürgették, hogy vesse be a haderőt. Benjamin F. Butler tábornok pedig azzal fenyegette a marylandieket, hogy az elszakadást szorgalmazó (szecessziós) politikusokat le fogja tartóztatni, amelyet Winfield Scott tábornok is szükségesnek vélt. Lincoln viszont április 25-én utasította, hogy minden ilyenről tartózkodjon. Annak ellenére, hogy valószínűsítette, az állam törvényhozása kimondja majd az elszakadást, de mivel törvényes joguk van gyülekezni – érvelt –, és előre nem megállapítható annak jogsértő jellege, így a martial law alkalmazására megfelelő alkotmányos alap nem volt. De már itt is kimondta, hogy várnak és figyelnek, és szükség esetén a habeas corpus intézményét felfüggesztik. Maryland végül nem is szavazott az elszakadás kérdéséről, viszont Scott tábornok továbbra is tartott Washington megtámadásától, mivel 8000 Konföderációs katona állomásozott Harpers Ferrynél. A jelentések viszont azt igazolták, hogy nem készültek támadni.

Ennek ellenére április 29-én, a Scott tábornoknak írt parancsában az elnök megadta a jogot neki, és az érintett helyiség parancsnokának a habeas corpus felfüggesztésére a Philadelphia

¹⁶¹ DENNISON: i. m. 78. o.

¹⁶² DIRCK, Brian: Lincoln as Commander-in-Chief, Perspectives on Political Science, 2010/1. szám, 20-22. o.

és Washington közötti katonai ellátási útvonalon, ha ellenállást tapasztalnak. A probléma abban állt, hogy nem történt nyilvános kihirdetés, mivel csak lehetőségként adta a jogot, azonban ezzel a polgári hatóságok és bíróságok értesítése is elmaradt. Így több konfliktus alakult ki a helyi bíróságok és katonai szervek között, mikor előbbiek által kiadott habeas corpus végzéseket végrehajtását utóbbiak megtagadták. Az eljárásból látható, hogy maga Lincoln is vonakodott a felfüggesztést elrendelni, hiszen először habozott, majd pedig egy titkos levélben, feltételes módon engedélyezte azt.¹⁶³

Az első nyilvános kihirdetésre 1861. május 10-én került sor Floridában. Itt az elnök kisebb kockázatot vállalt a habeas corpus felfüggesztésével, mivel Florida állam korábban már nyíltan szakított az Unióval, így Lincoln úgy vélte, hogy az elvált területek lemondtak az Egyesült Államok alkotmánya által biztosított polgári szabadságjogokról. Valójában a Key West-i helyőrség parancsnoka már május 8-án elrendelte ezt, így a két nappal későbbi elnöki nyilatkozat a status quo elismerése volt. Érdekes módon az ezen a területen való elrendeléssel szemben már felemelte a hangját a bírói kar, nevezetesen Taney főbíró – aki, szemben az általa jegyzett 1849-es ítéletében foglaltakkal – úgy nyilatkozott, hogy a habeas corpus felfüggesztésére kizárólag a Kongresszus jogosult, így Lincoln alkotmányt sértett. Érdemes megjegyezni, hogy a bíró marylandi rabszolgatartó volt, demokrata párti és ebből adódóan a Lincoln-adminisztráció ellensége. Így nem meglepő, hogy Taney állásfoglalásából a Konföderáció területén röpiratok készültek.¹⁶⁴

Ezt követően egyértelműen határozottabbá vált Lincoln, és egyre egyértelműbb módon úgy vélte, hogy minden eszközt, amely szükséges és alkalmas arra, hogy a helyzetet megoldják és a háborút megnyerjék, azt az elnök felhasználhatja. 1861. június 20-án újabb parancsot adott ki, majd két héten belül elrendelte, hogy a New York és Washington vonalon Scott vagy a helyi parancsnok kiadhatja a habeas corpus felfüggesztését. Mivel lényegében a rendkívüli ülésszakra összehívott Kongresszus előtti beszéde (1861. július 4.) nem változtatott a körülményeken, a Képviselőház csupán annyit tett, hogy bekérte az elrendelő iratokat. Ezzel pedig a törvényhozás hallgatólagosan hozzájárult az elnök ilyenét hatalomgyakorlásához. Ennek fényében Lincoln 1861. október 14-én már az arcvonalnak megfelelően terjesztette ki a habeas corpus felfüggesztésének lehetőségét (ekkor éppen a maine-i Bangorig), és ezt a gyakorlatát a háború teljes időszakában követte.¹⁶⁵ Fontos rögzíteni, hogy ez nemcsak a felfüggesztést jelentette, hanem a katonai bíróságok működését, valamint a katonai közigazgatás polgári fölé emelését, központi kormányzat polgári kontrollja mellett.

Ezzel létrejött egy sajátos amerikai modell, amelyben békeidőben a hatalmi ágak szeparálva vannak egymástól, amit a fékek és ellensúlyok rendszere úgy működtet, hogy az elősegíti a hatalom decentralizációját. Viszont válság idején a hatalommegosztás éles szétválásztása eltűnni látszik, az ellensúlyok és fékek elmosódnak, és a hatalom a végrehajtó hatalom felé koncentrálódik.¹⁶⁶ Ennek elvi alapjait már az alkotmányozás időszakában lerakták a *föderalista gondolkodók*. Véleményük szerint ugyanis „a jó kormányzat fő jellemzője a végrehajtó hatalom erélye. Nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a közösséget megvédjék külföldi támadástól.

¹⁶³ NEELY, Mark E. Jr.: *The Fate of Liberty – Abraham Lincoln and Civil Liberties*, New York – Oxford, Oxford University Press, 1991, 4-8. o.

¹⁶⁴ NEELY: i. m. 9-11. o.

¹⁶⁵ NEELY: i. m. 14. o.

¹⁶⁶ DEPLATO, Justin: *American Presidential Power and the War on Terror: Does the Constitution Matter?*, New York, Palgrave Macmillan, 2015, 8. o.

Nem kevésbé szükséges a törvények szilárd érvényre juttatásához, a tulajdon megvédéséhez az igazságszolgáltatás megszokott menetét néha megzavaró rendszertelen és erőszakos szövetkezések ellen, a szabadság biztosításához a becsvágy, frakciózás és anarchia próbálkozásai ellen... Gyenge végrehajtó hatalom gyenge kormányzati végrehajtást jelent.”¹⁶⁷ Az erélyes pedig akkor lehet, ha egységes, vagyis nem megosztott, támogatott és megfelelő hatalommal bír.

A megfelelő terjedelmű elnöki hatalom az alkotmányban rögzített négy pilléren nyugszik a felfogás szerint:

- *a Vesting záradékon (II. cikk 1. § 1. bekezdés);*
- *a főparancsnoki záradékon (II. cikk 2. § 1. bekezdés);*
- *a Oath záradékon (II. cikk 1. § 8. bekezdés); és*
- *a Take Care záradékon (II. cikk 3. §).*

A Vesting klauzula alapja az alkotmány II. cikk 1. §-a, vagyis, hogy a végrehajtó hatalom az Amerikai Egyesült Államok elnökét illeti. Ez egy hatásköri csomagot jelöl, amelyet az elnök egyedül gyakorol, a Kongresszus beavatkozása nélkül.¹⁶⁸ Ez volt megfigyelhető akkor, amikor Lincoln a Kongresszus által 1862-ben felállított bizottság (Joint Committee on the Conduct of the War) közös hatalomgyakorlását kategorikusan elutasította, tudniillik az ennek keretében listázni akarta az általa hűtlennek vélt egyéneket, el akarta távolítani a politikailag gyanús tábornokokat.¹⁶⁹ Az Oath záradék az alkotmány elnöki esküszövegében lényegében vészidőszaki felhatalmazást lát. Ugyanis a „fenntartom, óvom és megvédem az Egyesült Államok alkotmányát” fordulat előfeltételezi, hogy támadás esetére az elnök hatáskörét és egyben köteleességét nevesítették az alkotmányozók. „Az Oath záradék lehetővé teszi az elnök számára, hogy válsághelyzetben megóvja a végrehajtóhatalom integritását...”¹⁷⁰ A Take Care záradék szintén alkotmányos megalapozottságú, hiszen a II. cikk előírja, hogy az elnök feladata, hogy vigyázzon a törvények hű végrehajtására. Douglas bíró szerint kétféle alkotmány létezik: a békeidő és a veszélyhelyzeti, – korszakban későbbi – magyarázata szerint ez annyit tesz, hogy vészidőszakban az elnök az alkotmány és az Unió megőrzése érdekében minden szükséges intézkedést megtehet. A főparancsnoki záradék – mely szintén alkotmányos intézmény – szerint a haderőt felhasználhatja veszély leküzdésére. Madison és Gerry szerint ennek terrénumát az adja, hogy az elnöknek képesnek kell lennie a válság kezelésére, akár fegyveresen is.¹⁷¹

Ennek a Lincoln által gyakorlatban kialakított, a föderalista gondolkodók által elvi szinten megmunkált rendszernek köszönhetően a válság idején az amerikai modell inkább korlátozások nélküli végrehajtói előjogot jelent, mintsem az alkotmányban felsorolt hatáskört. Ennek a sajátos modellnek viszont részét képezi egyfajta visszacsatolás, lényegében a bírói

¹⁶⁷ HAMILTON, Alexander: 70. Hamilton – New York állam népéhez, 1788. március 15. In: BERKES Tímea (szerk.): Az amerikai alkotmányozási vita: A föderalisták írásaiból (1787-1788), Szeged, Documenta Historica 27. A JATE Történelem Diákkör kiadványa, 1996, 49. o.

¹⁶⁸ PRAKASH, Saikrishna B. – SCHROEDER, Christopher H.: The Vesting Clause, In: National Constitution Center – Common Interpretation (<https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/interpretation/article-ii/clauses/347>).

¹⁶⁹ DIRCK: i. m. 23. o.

¹⁷⁰ DEPLATO: i. m. 31. o.

¹⁷¹ DEPLATO: i. m. 32-34. o.

hatalom oldaláról, hiszen ez a rendszer az angollal ellentétben már nem ismeri a törvényhozás indemnitási jogát, vagyis, hogy utólagosan minden ilyen időszakban hozott döntést, intézkedést alkotmányosnak, törvényesnek ismer el.

A polgárháború után ezt a visszacsatolást az ex parte Milligan-döntés jelentette 1866-ban. Milligant és társait azzal vádolták, hogy a polgárháború időszakában a szövetségi csapatoktól fegyvert akartak lopni, amelyek felhasználásával hadifogolytáborokat támadtak volna meg, végső céljuk pedig több uniós tagállam: Indiana, Michigan és Ohio kormányainak megdöntése volt. Elfogásuk után, mivel a területen a martial law szerint működött az államgépezet, és a habeas corpus felfüggesztették, ezért katonai bíróság elé állították őket, amely mindannyiukat bűnösnek találta. Mivel egyikük sem volt a haderő állományában, ezért kérték a bíróságtól, hogy mondja ki, hogy az eljárás sértette az alkotmányos jogait.

A bíróság első körben azt állapította meg, hogy az ítélethozatal idején a polgári igazgatás helyreállt, így lehetőség lett volna a polgári bíróság eljárására. Emellett azt is rögzítette, hogy az alkotmány ismeri a habeas corpus felfüggesztését veszélyhelyzetben, ami az elmúlt években reálisan fenn is állt, így azt elrendelhetnék, amit az elnök meg is tett. Emellett, ha a rendes bírósági fórum nem működik, akkor alternatív fórumként a katonai hatóságok saját bíróságai is ítélezhetnek, akár civilek ügyeiben is. A martial law pedig lehetővé teszi a katonai parancsnoknak a területen a mérlegelési jogkört, ha ezzel felruházták. Ugyanakkor – a korábbi gyakorlatot tükrözve – a szükséges és elégséges elvnek megfelelően csak akkor járhatnak el, ha nincs működő polgári bíróság, viszont az adott esetben ilyen már volt. Szintén fontos megállapítása a bíróságnak, hogy egy jelentősebb válság esetében az, hogy az egyik területen még jogszerűen gyakorolja a martial law nyújtott jogosultságokat a haderő, az nem jelenti azt, hogy másik területen ez már ne lenne alkotmányellenes, így a háború ténye nem elégséges, vizsgálni kell más körülményeket is. Továbbá a habeas corpus felfüggesztése nem jelenti azt, hogy a mögötte húzódó alkotmányos elvet is annulálják, így a felfüggesztés kimondásának és fenntartásának, fennálltának jogszerűségét a bíróság jogosult vizsgálni.¹⁷²

Végeredményben a többségi álláspont a következőket tartalmazza: vészidőszakban a habeas corpus felfüggeszthető, amely következtében a végrehajtó hatalom szabadon dönthet arról, hogy valakit letartóztatnak, és ennek nincs alkotmányos akadálya, viszont magának az ügynek a megítélése továbbra is civil bírósági fórum elé tartozik. A felfüggesztésnek a jogszerűségét is vizsgálhatják a rendes bíróságok. Szintén fontos kitétel, hogy civil személy csak feltétlen szükség esetén ítélezhető meg katonai fórum által. Így vagy akkor, ha nincs működő rendes bíróság, vagy ha a rendes bíróság ekként dönt. Ha a polgári igazságszolgáltatást a veszélyhelyzet teljesen nem szüntette meg, akkor három esetben lehetséges mégis (vagyis feltétlen szükséges) az, hogy katonai fórum járjon el: nem áll rendelkezésre a bíróság működtetéséhez szükséges munkaerő; az érintett ügy által igényelt titkosság szintjét a polgári bíróság nem tudja biztosítani; és az adott bíróságon a kizárási szabályoknak egyetlen bíró sem felel meg, az ügy pedig észszerűen nem áthelyezhető.¹⁷³

¹⁷² HARWARD, Brian M.: Presidential Power: documents decoded, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2016, 40-46. o.; HARTZ, Emily: From the American Civil War to the War on Terror – Three Models of Emergency Law in the United States Supreme Court, Berlin, Springer-Verlag, 2013, 9-24. o.

¹⁷³ FRANK, John P.: Ex Parte Milligan v. The Five Companies: Martial Law in Hawaii, Columbia Law Review, 1944/5. szám, 641-642. o.

Összességében a Lincoln formálta háborús elnöki jogköröket érintetlenül hagyta a bíróság döntése, annak csak területi, időbeli és szükségszerűségi, valamint szűk körben alkotmányossági felülvizsgálati lehetőségét határozta meg. Lényegében a hosszú 19. században létrejövő amerikai modellű kivételes hatalom megőrizte az angol alapvonásokat, hiszen szinte korlátlan elnöki jogkört teremtett, amely delegáltan helyben katonai igazgatást és szükségszerűen katonai igazságszolgáltatást jelentett. Viszont azáltal, hogy az imdemnitás intézményét nem ismerte, lehetőséget teremtett a rendes bíróságok előtti alkotmányos jogorvoslatra.

A Texas v. White ügyben (1869) a Legfelsőbb Bíróság megerősítette a lincolni hatalomértelmezést. A többségi vélemény megállapította, hogy háború idején az elnöknek joga van alkalmazni a haderőt, és joga van megtenni olyan intézkedéseket, amelyek szükségesek az Unió integritásának megőrzésére alkotmányos keretek között. Ugyanakkor a Kongresszus jogait is fenntartotta a kivételes állapotokban.¹⁷⁴

Elmozdulást jelentett a struktúrában a posse comitatusnak az újragondolása, vagyis a Kongresszus általi átfogó szabályozása, amely révén a törvényhozás korrekciót hajtott végre a belső anomáliák kezelésének eszközrendszerében. A posse comitatus ősi angol intézmény volt, amelynek köszönhetően a sheriff a 15 évesnél idősebb férfiakat felkérte a béke megőrzésére, a törvények betartatására, zavargások leverésére, bűnözők elfogására. Később a sheriff elvesztette katonai funkcióját, azonban az intézmény tovább élt, és az ország katonai védelmében is szerepet kapott. A kialakuló amerikai gyarmatok is ismerték, és ezen elv alapján szervezték meg a gyarmati milíciákat. Az elsőt 1636-ban Massachusetts közelében a Pequot indiánok fenyegetésével szemben.¹⁷⁵

Mivel az Egyesült Államok alkotmánya nem tartalmaz kifejezett tiltást a haderő polgári lakossággal szembeni alkalmazására, így – bár azt alapvetően elvetették – az első Kongresszus gyorsan rendelkezett a posse comitatus alkalmazásának lehetőségéről, vagyis arról, hogy a haderő mely esetkörökben legyen igény esetén bevetendő polgári személyekkel szemben. E jogkörök két fő csoportra voltak oszthatók, az első az elnöki felhatalmazás, amelyet lázadás, felkelés leverése érdekében gyakorolhatott az elnök. A második pedig a haderőnek a polgári rendészeti hatóságokat kiegészítő jogköre volt. Az első tette lehetővé a korai lázadásokkal szembeni hatékony fellépést, amit végül az 1807-es törvényhozás véglegesített. A második esetkör a rendészeti jellegű jogkörök széles tárházát foglalta magába. Az 1792-es Civil Disturbance Regulation lehetővé tette, hogy a marshal felkérje a haderőt a rendfenntartás érdekében vagy bűnöző elfogásának foganatosításához.¹⁷⁶ A szövetségi bíróságok szintén felkérhették a haderőt, vagy arra, hogy döntéseiknek érvényt szerezzen, vagy arra, hogy a bírósági épület számára védelmet biztosítson egyes ügyek megítélésakor. A nyugati határvidéken pedig lényegében az egyedüli bűnüldöző szervként funkcionált a haderő. Az 1854-es Fugitive Slave Act pedig azt tette lehetővé, hogy a katonák közreműködjenek a szökött rabszolgák elfogásában. A választási eljárásban szintén feladatot kaptak, mégpedig a szavazóhelyiségek őrzését.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Texas v. White, 74 US (1869), 13.

¹⁷⁵ JENKINS, John Philip: Posse comitatus (<https://www.britannica.com/topic/posse-comitatus>).

¹⁷⁶ ENGBAHL, David E.: The New Civil Disturbance Regulations: The Threat of Military Intervention, Indiana Law Journal, 1974/4. szám, 583-590. o.

¹⁷⁷ CAMPISI, Dominic J.: The Civil Disturbance Regulations: Threats Old and New, Indiana Law Journal, 1975/4. szám, 767-770. o.

A haderő igénybevétele a polgári hatóságok részéről bevett gyakorlattá vált, az esetek túlnyomó többségében nem is érintette ez a kivételes hatalom kérdéskörét, hiszen többségében jóval alacsonyabb intenzitású ügyekben nyertek alkalmazást. Jelentős politikai visszhangot az intézmény viszont csak a polgárháború utáni helyreállítás időszakában (1865-1877) kapott. Ugyanis az 1876-os elnökválasztás során a déli államokban a marshalokat a választási törvény végrehajtásában és annak megakadályozásában – ami amúgy az ekkor hatályos jogszabályoknak megfelelt –, hogy a korábbi konföderációs tisztviselők szavazzanak a haderő jelentős fellépése segítette. A választásokat rendkívül szoros eredménnyel végül Rutherford B. Hayes republikánus jelölt nyerte, azonban elterjedt az a vélemény, hogy a haderő jelentős felvonulása megfélemlítette a déli szavazókat. Így a felálló – demokrata többségű – Kongresszus 1878-ban elfogadta a Posse Comitatus Act-et, amely a haderő belső alkalmazását kizárólag az alkotmányban és a kongresszus által elfogadott törvényben engedélyezett esetekben tette lehetővé.

Fontos, hogy a Posse Comitatus Act hatálya nem terjed ki a milíciára – 1916-tól Nemzeti Gárdára –, mivel azok tagállami ellenőrzés alatt állnak, amíg szövetségi szolgálatba nem hívják őket, így a kormányzó utasítására felhatalmazást kaphatnak a törvényes rend helyreállítására. Szintén ki kell hangsúlyozni – ahogy arra William Winthrop is rávilágított –, hogy a Posse Comitatus Act ellenére az elnök felhívhatja az Insurrection Act rendelkezéseit,¹⁷⁸ így a haderő továbbra is alkalmazható volt belföldön lázadás, felkelés, továbbá olyan tömeges jogellenes cselekmények esetén, amelyek akadályozzák a szövetségi törvények végrehajtását, vagy megfosztják a polgárokat az alkotmány által biztosított jogoktól,¹⁷⁹ továbbá a tagállami milícia támogatásának szükségessége esetén.

A Posse Comitatus Act célja az volt, hogy a szövetségi haderő ne, vagy csak szűk körben láthasson el rendészeti feladatokat. A kivételes hatalmi elnöki jogköröket annyiban érintette, hogy szűkebbre szabta a haderő alkalmazásának lehetőségét. Erre világított rá az 1878-as új-mexikói eset is, amikor egy rablóbanda terrorizálta a helyi lakosságot. A kormányzó kérte a helyi katonai parancsnokot, hogy segítsen a bűnözők letartóztatásában, azonban ő a Posse Comitatus Act-re hivatkozva azt visszautasította, ugyanis érvelése szerint a törvény tiltja, hogy rendes letartóztatások során a haderő közreműködjön, vagyis addig, amíg az nem jelent felkelést, vagy a jogellenes cselekmények nem érnek el olyan szintet, amit a szokásos körülmények között a polgári szervek ne tudnának kezelni. Végül a helyzet odáig eszkalálódott, hogy a haderő közreműködésére volt szükség. A hadügyminisztérium ki is emelte, hogy a Posse Comitatus Act megakadályozta, hogy az események alacsonyabb eszkalálódási szintjén oldják meg a krízist.¹⁸⁰ A törvény mai napig tartó kritikája, hogy akadályozza a hatékony bűnüldözést, vagy például a terrorizmus elleni fellépést. A haderő belső alkalmazása továbbra is fennmaradt. A törvény elfogadását követő négy évtizedben a jelentősebb sztrájkok letörésére a haderőt vették igénybe, ennek tetőpontjaként 1919/1920-ban a munkásmozgalmakkal szemben 29 alkalommal lépett fel a hadsereg.¹⁸¹

¹⁷⁸ ELSEA, Jennifer K.: The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of the Military to Execute Civilian Law (<https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42659.pdf>), 22. o.

¹⁷⁹ Erre hivatkoztak az iskolai szegregáció megszüntetésére irányuló bírói végzések végrehajtásának érvényre juttatásakor Mississipiben (1962) és Alabamában (1963).

¹⁸⁰ ELSEA: i. m. 39. o.

¹⁸¹ ELSEA: i. m. 34-36. o.

Az angol fejlődéshez képest a 19. század végére jól elkülönült módon alkalmazták belső és külső viszonylatban is. Amit tökéletesen visszaad a katonai igazságszolgáltatás 1895-ös kézikönyve, amely elkülönített belföldi martial law-t, amely az ország azon részein alkalmazandó, amelyen megtartották hűségüket, de területükön lázadás, felkelés vagy háború zajlik. E területekre vonatkoznak a fentebbi megkötések. A martial law másik olvasata a haderő minden tagjára vonatkozott háború, felkelés vagy a haderő tagjai által megvalósított lázadás esetén, továbbá vészhelyzetből eredően oda tartozó, nem katonai személyekre kiterjedt, valamint mindenki másra, akinek státuszát a törvény egyébként nem szabályozta. A második felosztás egyfelől a katona személyek feletti állandó hatályt tartja fent vészidőszakban, másfelől pedig a megszállt vagy külhoni háborúval érintett területre vonatkoztatja a korlátlan elnöki jogkört és a katonai igazgatást.¹⁸²

Összességében a Lincoln formálta háborús elnöki jogköröket érintetlenül hagyta a bíróság ex parte Milligan döntése, annak csak területi, időbeli és szükségszerűségi, valamint szűk körben alkotmányossági felülvizsgálati lehetőségét határozta meg. A Posse Comitatus Act a fellépés lehetőségét szűkítette: csak magasabb eskalációs fokon tette lehetővé a haderő belső alkalmazását, azonban az elnöki kivételes hatalmi jogköröket nem érintette. Lényegében a hosszú 19. században létrejövő amerikai modellű kivételes hatalom megőrizte az angol alapvonásokat, mivel szinte korlátlan elnöki jogkört teremtett, amelyet delegáltan helyben a katonai igazgatást és szükségszerűen katonai igazságszolgáltatást jelentett. Viszont azáltal, hogy az indemnitás intézményét nem ismerte, lehetőséget teremtett a rendes bíróságok előtti alkotmányos jogorvoslatra. Nem elhanyagolható emellett a törvényhozás szerepe sem, hiszen az esetközi jogalkotás (például Insurrection Act), döntéshozás (pl. háború kérdésében), a költségvetés elfogadása és a haderőre vonatkozó jogszabályok megalkotása révén jelentős ellensúlyt képez.

¹⁸² MURRAY, Arthur: Manual for Courts-Martial, Washington, Government Printing Office, 1895, 3. o.



3.4. A KONTINENTÁLIS MODELL KIALAKULÁSA ÉS JELLEMZŐI – A NÉMET ÉS AZ OSZTRÁK KIVÉTELES HATALOM FEJLŐDÉSE AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚIG

Találkozhatunk előintézményekkel a német területeken is,¹⁸³ azonban a polgári átmenet – klasszikus időszakához képest – késői, inkább a század közepére tehető megvalósulása okán alkotmányos meghatározottságról és törvényi szabályozásról csak ekkortól beszélhetünk. Az intézmény kialakulására hatást gyakorolhatott ekkora már a francia ostromállapotú és angol martial law típusú kivételes hatalmi rendszer. Az angol jog, bár mintaértékű intézményeket szült, a „... kivételes állapot tekintetében azonban ily mintául vétel nem történt, mert e tekintetben a franciaországi fejlődés a saját maga lábán haladt és haladt ennek nyomán az európai szárazföld többi részeiben is a hasonló intézmények szabályozása”.¹⁸⁴ Kézenfekvő volt a francia szabályozás mintául vétele, hiszen az a napóleoni expanzió során tényleges tapasztalás tárgya lehetett, emellett pedig az alkotmányos struktúra hasonlósága is könnyebbé tette annak használatát, mint a kontinenstől eltérő angolszász gondolkodás átemelését.

Az 1849-es kérész életű frankfurti birodalmi alkotmány 197. §-a rendelkezett a kivételes hatalomról, amely azt háború vagy felkelés esetén tette elrendelhetővé. A birodalmi vagy tagállami kormány elrendelhetette egyes alkotmányos alapjogok felfüggesztését (például házkutatással kapcsolatos garanciák, gyülekezési jog), ehhez viszont összminisztériumi döntésre volt szükség, amelyet a birodalmi vagy tagállami törvényhozás elé kellett terjeszteni. Ha az nem ülésezett, akkor rendelkezni kellett az összehívásáról, emellett a meghozott rendelkezések 14 napig hatályban lehettek.¹⁸⁵

Jelentősebb hatású a porosz szabályozás, minekutána a későbbi Német Birodalom alkotmányos struktúrájába emelték annak a tartalmát. Poroszországban az 1848. december 5-i alkotmány 110. cikke adott felhatalmazást a végrehajtó hatalomnak háború és felkelés esetére. Ezen felhatalmazás szerint felfüggeszteni vagy korlátozni lehetett az alkotmány személyi szabadságra, magánlakás sérthetetlenségére, a törvényes bíróhoz való jogra, a gyülekezési és egyesülési jogra és a sajtószabadságra vonatkozó rendelkezéseit.

Az 1850. január 31-i alkotmány 111. cikke úgy rendelkezett, hogy háború esetén az ellenség által fenyegetett vagy már részben megszállt tartományokban, illetve felkelés esetén a közbiztonság sürgető veszélyekor lehetett elrendelni a hadiállapotot, és szükség esetén a fenti alapjogokat korlátozni.¹⁸⁶ A kihirdetés dob- és trombitaszóval történt, illetve nyilvános hirdetések vagy lapok útján, továbbá minden alkalommal értesíteni kellett a községi előljárókat.¹⁸⁷ A részletes szabályok kialakítását törvényi szintre delegálta a törvényhozó.

Tárgyunkban a következő törvényi szabályozás 1851. január 4-én született meg. Követve az alkotmányt, külső és belső veszélyhelyzetet különített el. Háború esetén az ellenség által fenyegetett vagy részben megszállt területeken az érintett erődítmény parancsnoka

¹⁸³ Például a hadúri felségjogokból levezethető jogosultságok, vagy ilyen volt a Német Szövetség tagállamon belüli veszélyhelyzetének kezelése, akár másik tagállam hadereje által. Utóbbi – a Szent Szövetséghez hasonlóan – a korábbi, feudális hatalmi, politikai és társadalmi status quo fenntartása érdekében.

¹⁸⁴ POLNER Ödön: A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége, Jogállam, 1917/1-2. szám, 32. o.

¹⁸⁵ TÓTH: i. m. 24. o.

¹⁸⁶ BUZA László: Az államjogi kivételes állapot II., Jogtudományi Közlöny, 1915/28. szám, 313. o.

¹⁸⁷ BUZA: i. m. (1915b), 314. o.

gyakorolta a jogosítványokat az erődítmény és a hozzátartozó területek tekintetében, míg a parancsnokló tábornok a hadtest egyéb területeire vagy annak egyes részeire vonatkozóan élhetett e joggal. Belső lázadás esetében főszabályként a hadiállapotot az államminiszter rendelhette el. Sürgős esetben, ideiglenesen az érintett területre az ott szolgáló legmagasabb rangú katonai parancsnok. Utóbbival szemben többletfeltétel volt, hogy a polgári közigazgatás vezetőjének indítványa is szükséges volt. A törvényhozást azonnal tájékoztatni kellett a kihirdetésről és az alapjogi korlátozásról. Ha nem ültek együtt, akkor a következő ülészen be kellett számolni az eseményekről. Utóbbiból látható, hogy a törvényhozásnak lényegében csak deklaratív hatásköre volt hadiállapot esetén, amelyet a királyi – később császári – végrehajtó hatalmi túlsúlyt eredményezett.¹⁸⁸

A törvény hatásköri szabályai szükségképpen és fakultatív jogkörökre voltak oszthatók. Szükségképpen következője volt az elrendelésnek, hogy a hadiállapot elrendelését követően az érintett területen a végrehajtó hatalom a terület katonai parancsnokára szállt, akinek utasításait a polgári közigazgatás köteles volt végrehajtani. Szintén szükségképpen kelléke volt a hadiállapotnak a büntető anyagi jogi szabályok szigorítása. Az egyes bűncselekmények – így a gyújtogatás, az árvíz okozása, a fegyveres erők elleni cselekmények, a polgári vagy katonai hatóságok elleni erőszakos cselekmények, az álhírterjesztés, a zendülés, a tetteges ellenállás, a fogolyszöktetés – súlyosabban voltak megítélendők.¹⁸⁹

Fakultatív következője volt a hadiállapotnak az alapjogi korlátozások elrendelése, amelyről szabadon dönthetett a terület illetékes parancsnoka. Ami azt eredményezte, hogy az eltérő területeken eltérő veszélyszintekhez lehetett igazítani az alapjogi korlátozást. A meghatározása viszont az illetékes parancsnok diszkrecionális jogköre volt, így annak habitusa, szemlélete is visszatükröződött a korlátozásból, lehetővé téve akár a visszaélészerű hatáskörgyakorlást. Főként mivel a szabályozás garanciális maximumot nem állapított meg, hanem lehetővé tette a fentebb felsorolt jogok teljes felfüggesztését is. Szintén eshetőleges lehetőség volt a vegyes haditörvényszékek felállítása, amiről szintén az illetékes parancsnok rendelkezhetett. A haditörvényszékek a fenti bűncselekményeken túl többek között ítélezhettek felségárulás, hazaárulás, emberölés, fosztogatás, vasút vagy távíró rongálása esetében is, akár civil, akár katonai elkövetők esetében is. A törvényszékek öt tagból álltak, kettőt közülük a hely szerint illetékes polgári bíróság elnöke jelölt ki, hármat pedig a katonai parancsnok. Az eljáró tanács elnöke az egyik polgári bíró volt. Az eljárás szóbeli, nyilvános és a védelem megengedett volt. Jogorvoslat nem volt az ítéletekkel szemben, viszont a halálos ítéletet az illetékes parancsnoknak meg kellett erősítenie.¹⁹⁰

A fentiek mellett a leglényegesebb és sajátképi hatáskör a szükségrendelet megalkotásának lehetősége volt, amelynek jellemzője, hogy az, a törvénnyel egyenértékű jogszabály, amelyet a törvényhozás maximum helyteleníthetett, de kizárólag az uralkodó joga és kötelezettsége volt annak a hatályon kívül helyezése. E jogkör korlátja csupán az volt, hogy az alkotmányt és meghatározott törvényeket nem módosíthattak ilyen rendelettel.¹⁹¹

¹⁸⁸ KITCHEN, Martin: *The Silent Dictatorship – The Politics of the German High Command under Hindenburg and Ludendorff, 1916-1918*, New York, Holmes & Meier Publishers Inc., 1976, 50-51. o.

¹⁸⁹ CALDWELL, Peter C.: *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law – The Theory & Practice of Weimar Constitutionalism*, Durham and London, Duke University Press, 1997, 55-57. o.

¹⁹⁰ TÓTH: i. m. 25-26. o.

¹⁹¹ EREKY: i. m. 565-566. o.

A német egység létrejötte után elfogadott birodalmi alkotmány 68. §-a alkalmazni rendelte a porosz törvényt hadiállapot esetére.¹⁹² Ez alól később kivételt jelentett Bajorország, ahol 1912. november 5-én saját kivételes hatalmi törvényt fogadtak el, bár az lényegében megismételte a porosz jogszabályt.

A birodalmi kivételes hatalom rendszerében az elrendelés joga a közbiztonság veszélyeztetettsége esetén a császárt illette meg. A fentebb bemutatott rendelkezések a Német Birodalomban a kivételes hatalomra vonatkozó joganyag törzsét képezték, anélkül, hogy azt harmonizálták volna az alkotmánnyal, ugyanis például az alapjogok alkotmányos meghatározottsága a birodalmi alkotmányban elmaradt,¹⁹³ így a konkrét szakaszokra utaló szabályozás maximum analóg módon volt alkalmazható.

Büntető anyagi jogi szabályait pedig az 1870. május 31-én elfogadott német büntetőtörvénykönyv megfelelő szakaszai alkották, melynek a fentebb felsorolt bűncselekményekről szóló szakaszai váltották fel a korábbi szabályozást. E szakaszok egységesen úgy rendelkeztek, hogy e bűncselekmények esetében az életfogytiglan tartó fegyházzal büntetendő cselekmények hadiállapot idején halálbüntetéssel sújtandók.¹⁹⁴

Az Osztrák Császárság a némethez nagyban hasonló kivételes hatalmi rendszert alakított ki. A Habsburgok a neoabszolutizmus éveit követően a sorozatos katonai vereségek hatására kiegyezésre kényszerültek a Magyar Királysággal, valamint alkotmányos reformot kellett végrehajtaniuk a koronatarományok tekintetében. Az 1867. december 21-én kiadott decemberi alkotmány több alkotmánylevélből álló alkotmányos struktúrát hozott létre.¹⁹⁵ Ennek részeként az alapvető jogokat tárgyaló törvény 20. cikke kimondta, hogy a személyes szabadság, a magánlakáshoz való jog, a levéltitok, az egyesülési és gyülekezési jog, valamint a sajtószabadság a végrehajtó hatalom részéről ideiglenesen korlátozható, amelynek részletes szabályait külön törvény állapítja meg. A kivételes hatalomról rendelkező törvényt 1869. május 5-én fogadták el. A kivételes hatalmat az összminisztérium rendeletével nyilvánították ki, amelyhez a császár hozzájárulása volt szükséges. A rendeletet közzé kellett tenni a birodalmi törvénytarban. Kivételes hatalom elrendelhető volt háború vagy annak közvetlen veszélye esetén, továbbá belső zavarok esetén, vagyis amikor felségsértő vagy alkotmányt fenyegető, avagy személyes biztonságot veszélyeztető cselekmények tömegesen vagy kiterjedten fordultak elő.¹⁹⁶

Fontos eltérés a német szabályozáshoz képest, hogy az alapjogok korlátozását konkrét mértékben határozták meg, felső küszöbvel.¹⁹⁷ Tehát míg német területeken a katonai parancsnokok szabadon határozhattak a korlátozás mértékéről, addig a birodalmi tanácsban képviselt országok és tartományok területén a törvényi szinttől csak enyhébb szabályokat állapíthattak meg. Ezzel itt is lehetővé tették a kialakult helyzethez igazítható alapjogi korlátozást.

¹⁹² KITCHEN: i. m. 50. o.

¹⁹³ Lásd ennek okát bővebben: SZABÓ István: Német alkotmányfejlődés 1806-1945 – Különös tekintettel az államszervezeti változásokra, Budapest, Szent István Társulat, 2002, 144-145. o.

¹⁹⁴ POLNER: i. m. 33. o.

¹⁹⁵ SCHEER, Tamara: Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010, 11. o.

¹⁹⁶ POLNER: i. m. 38-39. o.

¹⁹⁷ BUZA: i. m. (1915c), 351. o.

A törvény garanciális kereteket teremtve részletezte, hogy a fenti alapjogok milyen terjedelemben korlátozhatóak. A személyes szabadság esetében a bírói ítélet nélkül letartóztatott egyént az illetékes hatóságnak 48 órán belül át kellett adni, ez kivételes hatalom időszakában nyolc napra módosult. A törvény úgy rendelkezett, hogy meghatározott egyének óvadék ellenében sem helyezhetők szabadlábra. Emellett a közrend fenntartása érdekében a közigazgatási hatóságok, ha szükségesnek látták, elrendelheték egyes egyének kiutasítását vagy internálását. A magánlakáshoz való jog akként módosult, hogy bizonyos bűncselekmények esetében a házkutatás foganatosításához nem kellett bírói engedély. Az egyesülési jog korlátozása abban állt, hogy új egyesületet csak hatósági engedéllyel lehetett alapítani, régít pedig betilthatott a hatóság. Népgyűléseket egyáltalán nem, vagy csak hatósági engedéllyel lehetett tartani. A sajtószabadság korlátozása területén számos lehetőség állt fent. Egyes nyomtatványok megjelenését vagy terjesztését be lehetett tiltani. Postai szállításhoz való jogot közigazgatási úton meg lehetett vonni. Nyomtatvány működése beszüntethető volt. Emellett elrendelhetővé tették, hogy időszaki sajtótermékek a megjelenés után három órával, egyéb nyomtatványok nyolc nappal később válhassanak terjeszthetővé. Korlátozták továbbá a fegyverek és lőszerek gyártását, eladását, birtoklását és viselését, továbbá az útlevelek igénylését és a bejelentkezéseket, valamint a nyilvános helyeken való csoportosulást. Ezek megszegése kihágásnak minősült, amelyet pénzbüntetés és hat hónapig terjedő elzárás szankciójával fenyegették.¹⁹⁸

Emellett garanciális elemként megjelent az, hogy az elrendelt intézkedésekről a Birodalmi Gyűlést indokolást tartalmazó előterjesztésben tájékoztatni kellett, ennek elmaradása esetén a rendelkezések érvénytelenné váltak.

A fentiekén túl egy 1873-as törvény lehetővé tette az esküdtbíróságok ideiglenes felfüggesztését.¹⁹⁹ A büntető perjogról szóló törvény pedig büntetőjogi kivételes állapot szabályokat állapított meg, amelyek révén az eljárás gyorsult, és a végrehajtást jogorvoslat nélkül kellett foganatosítani. A közös katonai bűnvádi perrendtartás az állam hadereje elleni bűncselekmények esetén kimondta, hogy ilyen cselekmények megvalósítói – akár polgári személyek esetén is – katonai bíróságok által ítéltetnek meg. Ehhez viszont a kivételes állapot mellett szükség volt az igazságügyi miniszter általi kihirdetésre is.²⁰⁰

Az alkotmány szintén biztosította a rendeletalkotási lehetőséget. Ennek körében el kell határolni a kivételes rendeletet a szükségrendelettől. Utóbbi főszabály szerint nem kivételes hatalmi eszköz volt, hanem békeidőben, mikor a jogszabály megalkotásának sürgető szükségessége állt fenn és a Birodalmi Gyűlés nem ülésezett, akkor adhattak ki ilyen rendeletet, amelynek ideiglenesen törvény ereje volt. *„Ilyenkor a végrehajtó hatalom – feltéve, hogy az alkotmányjog által megvonott határok közt mozog – a szükségrendelet kiadásával olyan jogot gyakorol, amely őt az alkotmány értelmében megilleti. Az a hatáskör, melyben eljár, a saját hatásköre: a törvényhozó hatalom által ideiglenesen ráruházott hatáskör. A végrehajtó hatalom itt nem lépi túl a maga hatáskörét és nem követ el alkotmányértést...”*²⁰¹ Eltérvén a német szabályozástól, ezt a rendeletet a törvényhozásnak

¹⁹⁸ BUZA: i. m. (1915c), 351. o.

¹⁹⁹ BRAUNEDER, Wilhelm: *Oszták alkotmánytörténet napjainkig*, Pécs, JPE Állam- és Jogtudományi Kar, 1994, 204. o.

²⁰⁰ BUZA: i. m. (1915c), 351. o.

²⁰¹ BUZA: i. m. (1915a), 306. o.

később meg kellett erősítenie.²⁰² A kivételes rendeletet viszont csak a fentebb már felvázolt időszakokban lehetett megalkotni. Alkotmányos felhatalmazás alapján a minisztertanács adta ki a császár előzetes beleegyezésével. Ideiglenes hatályú volt, kizárólag a vészidőszakra vonatkozott. Szintén be kellett mutatni a törvényhozásnak, ennek elmaradása ipso iure érvénytelenné tette, lényegében az alapjogok felfüggesztésének tényleges kereteit, a korlátozások hatályát rendezték benne.²⁰³

Utóbbi okán vált elkerülhetetlenné, hogy a szükségrendeletek alkotását felhasználják kivételes hatalom idején is. E törvénytörő jogkört felhasználva adott a hadüzenet után Galícia, Bukovina, Szilézia és Morvaország vonatkozásában olyan jogot a legfőbb katonai parancsnoknak, hogy az *„a katonai érdekeknek a politikai közigazgatás terén leendő megóvása végett a tartományi főnökök (helytartók, tartományi elnökök) hatáskörében rendeleteket bocsáthasson ki, parancsokat adhasson és ezek megtartását kikényszerítse; a tartományi főnököket és alsóbb fokú közigazgatási hatóságokat pedig kötelezte, hogy a katonai legfőbb parancsnok által kiadott rendeleteket megtartsák és végrehajtsák”*.²⁰⁴ Ugyanis az alkotmány nem tette lehetővé a katonai igazgatás polgári igazgatás fölé emelését és polgári közigazgatási hatáskörök gyakorlását, tehát a szükségrendelet alkotási jogosítvány felhasználásával de facto és de iure törvényt alkotott a végrehajtó hatalom a jogosítvány megszerzése érdekében. Hadigazdálkodás területén, szintén jogosítványok hiányában 1914-ben és 1917-ben szükségrendeletet alkottak meg. A fentiektől annyi eltéréssel, hogy ezt a kormány kezdeményezte. Célja, hogy *„a háború okozta rendkívüli viszonyok időtartamára a gazdasági élet támogatásához és talpra állításához szükséges rendelkezéseket rendelet útján”*²⁰⁵ a kormány meg tudja tenni.

A kialakult osztrák kivételes hatalmi rendszer immanens részét képezte a kivételes hatalmi rendelkezéseket és szabályokat összefoglaló kivételes állapotú tájékoztató, amely anyagi, eljárási és szervezeti szabályokat is tartalmazott. Ennek kidolgozása 1904. március 15-én vette kezdetét, amikor Friedrich von Beck-Rzikowsky vezérkari főnök, mint a mozgósítási és hadireform bizottság elnöke utasította a Hadügyminisztérium több osztályát egy tervezet kidolgozására. Ennek során 1905-ben több egyeztetés valósult meg a polgári és katonai minisztériumok között. Az elveiben elkészült tervezetet Heinrich Ritter von Pitreich hadügyminiszter 1905. november 14-én azzal adta át Artur Bylandt-Rheidt osztrák belügyminiszternek, hogy az terjessze azt az osztrák minisztertanács elé, és a lehető leggyorsabban fogadják el azt. Mivel a cél az volt, hogy egy ugyanilyen csomagot összeállítsanak ezt követően a magyar korona országainak és Bosznijának a részére is, ezzel megteremtve egy homogén kivételes hatalmi rendszert az egész Monarchiára nézve. Az első kivételes állapotú tájékoztató 1906 elején készült el, amelynek kidolgozása során észlelték, hogy a szabályanyag óriási terjedelme, valamint a rendkívül nagyszámú feladat okán szükséges lesz egy koordináló szerv létrehozása, amelyet Háborús Információs Irodának neveztek el (Kriegsinformationsamt). Ezt az elnevezést Eugen Hordliczka, az Evidenzbüro vezetője nem tartotta megfelelőnek, mivel az nem fedte a tényleges tevékenységét a felállítandó szervnek.²⁰⁶

²⁰² BRAUNEDER: i. m. 220. o.

²⁰³ EREKY: i. m. 553-564. o.

²⁰⁴ POLNER: i. m. 38. o.

²⁰⁵ BRAUNEDER: i. m. 206. o.

²⁰⁶ SCHEER: i. m. 14-18. o.

A tájékoztató kivételes állapot idejére végleges formában 1906. augusztus 31-re készült el. Ezzel párhuzamosan megkezdtek a Bosznia tájékoztató kidolgozását, és megküldték a csomagot Magyarországra is. Októberben kiadásra került. Megkapták azt a központi közigazgatási szerveken túl a hadtestparancsnokságok, az erődítmények parancsnokai, a posta- és távírdaigazgatóság. Célja az volt, hogy mozgósítás esetén e szervek már tudják, hogy milyen feladatokat kell ellátniuk, így ennek ismeretében következő év áprilisáig ki kellett dolgozniuk egy saját intézkedési tervet is. A tájékoztató emellett rendelkezett a Hadfelügyeleti Hivatal (Kriegsüberwachungsamt) kivételes állapoti felállításáról is.²⁰⁷

A tájékoztató felülvizsgálata az átalakult nemzetközi viszonyok okán – például Bosznia annektálásának nemzetközi visszhangja – 1908 októberében megkezdődött. A tájékoztató kivételes állapot időszakára második kiadása 1909-ben készült el. Ez már egyértelmű tartalommal töltötte meg az osztrák kivételes hatalmi rendszert. Ugyanis az alkotmányos rendszer egyes alapjogok korlátozásán és a rendeletalkotáson túl tényleges szabályanyagot nem adott kivételes állapot időszakára. Tehát míg a német rendszer alapjogi oldalon volt féloldalas, addig az osztrák hatásköri oldalon. Ezt orvosolta a tájékoztató, amely viszont alkotmányos deficitet teremtett ezzel, amelyet az alkotmány 14. §-a szerinti szükségrendelet-alkotással orvosoltak.

A tájékoztató úgy rendelkezett, hogy a végrehajtó hatásköröket át kell adni a haderőnek, a katonai joghatóságot ki kell terjeszteni a civilekre. Lehetővé tette a nyomdatermékek vizsgálatát és a távírda-, posta- és telefonforgalom korlátozását, valamint a háborúhoz nélkülözhetetlen termékek kivitelének tilalmazását. Emellett szintén rendelkezett a Hadfelügyeleti Hivatal felállításáról. Ennek feladatai voltak: az információk összegyűjtése; annak eljuttatása a megfelelő szervhez; együttműködés megvalósítása; valamint utasítások, rendelkezések kiadása; továbbá a bécsi állami telefonhálózat felügyelete. Rögzítették, hogy egyes kérdésekben hozott döntéseit úgy kellett tekinteni, mintha a tárgy szerinti minisztérium adta volna ki, azonban saját nevében rendeletet nem bocsáthatott ki. Személyi állományának meghatározása során erős katonai befolyás alakult ki a szervezetén belül. Tevékenységét 24 órában kellett volna ellátnia. Felállítására viszont csak mozgósítás esetén kerülhetett volna sor. A tájékoztató szerint közös szervként jött volna létre a Hadfelügyeleti Hivatal, ezért felkérték a magyar minisztériumokat is tagok delegálására, azonban azok ennek nem tettek eleget, viszont a horvát-szlavón-dalmát területek képviseltették magukat.²⁰⁸

A tájékoztató harmadik – ténylegesen a háborúban is alkalmazott – kiadása 1912-ben készült el. Moritz Freiherr von Auffenberg hadügyminiszter, császár elé történő felterjesztése során kérte a Hadfelügyeleti Hivatal mozgósítás előtti felállítását. Többször jelentett az előző kiadáshoz képest emellett az, hogy lehetővé tette a cenzúrát, az ellenséges államokkal a postaforgalom megszakítását, valamint már nemcsak osztrák területen tette lehetővé a polgári személyek feletti katonai joghatóságot, hanem Kelet-Galícia és Bukovina területén is. A Hadfelügyeleti Hivatal élére, 1912. december 9-én Francz Rohr Freiherr von Dentát nevezte ki az uralkodó, amely így tényleges működését már a háború előtt másfél évvel megkezdhetette.²⁰⁹

²⁰⁷ SCHEER: i. m. 19. o.

²⁰⁸ SCHEER: i. m. 23-28. o.

²⁰⁹ SCHEER: i. m. 29-30. o.

Az osztrák kivételes hatalmi rendszerben az alapjogi korlátozások alkotmányosan és törvényi szinten körülhatároltak voltak, kereteit rögzítették. Azonban a végrehajtó hatalom vérszidőszaki meghatározottsága nem történt meg törvényi szinten. A kivételes rendeletalkotás az alapjogi rendelkezésekre korlátozódott. Így ezek tényleges definíciója a „tájékoztató a kivételes állapot időszakára” elnevezésű dokumentumban történt meg. Ennek egyes törvények által nem szabályozott rendelkezéseit a szükségrendeletalkotási hatáskörével élve maga a végrehajtó hatalom alkotta meg, ezzel tette lehetővé többek között a katonai igazgatás polgári igazgatásra történő kiterjesztését, valamint a hadigazdálkodás szabályainak megalkotására történő felhatalmazást.

A kontinentális modellben, eltérően az eredeti francia modelltől, a kivételes hatalmi szabályozás alkotmányosan determinált, alkotmányosan meghatározott intézmény. Az alapvető szabályokat és tényállásokat az egyes alaptörvények rögzítik, míg a részletszabályokat törvényi szintre utalták. Emellett, eltérően a többi kivételes hatalmi rendszertől, megteremtve ezzel a sajátos kontinentális modellt, kezdetektől fogva lehetővé tették végszükség esetén a rendeleti kormányzást, vagy szükségrendeletek megalkotását. Mivel úgy vélték, hogy *„magának az alkotmánynak kell tehát gondoskodnia arról, hogy a kormány még ilyen rendkívüli esetekben se legyen kénytelen törvénysértést elkövetni. Minthogy ez csak úgy lehetséges, ha az alkotmány egyenesen feljogosítja a kormányt arra, hogy a törvények hatályát végszükség esetén a parlament hozzájárulása nélkül is felfüggeszthesse...”*²¹⁰

Lényegében a kialakuló új modell sajátja, hogy abban erős végrehajtói túlsúly jelentkezett, mégpedig az uralkodók jogállása okán, melybe természetesen belefoglaltatott a kivételes rendelet megalkotása is. A katonai közigazgatás rátelepítése a helyi polgári közigazgatásra szintén sajátképi megoldás, hiszen ilyen terepben nem volt megfigyelhető sem az ostromállapot eredeti francia modelljénél, ahol inkább rendészeti funkciókat látott el a haderő, sem az Egyesült Államokban, ahol főszabály szerint csak pótolhatta az éppen nem működő polgári közigazgatást, sem pedig Brit Birodalom esetében, ahol belföldön szintén inkább rendészeti és hadigazdálkodással kapcsolatos feladatokat valósítottak meg.

A kontinentális modell a fentiek alapján a következőkkel jellemezhető: a.) kivételes hatalom alkotmányos determináltságú intézmény; b.) alkotmányban rögzített alapjogok korlátozhatóságát teszi lehetővé; c.) mind belső, mind külső veszélyhelyzetben alkalmazható; d.) széleskörű a rendeletalkotási lehetőség a végrehajtó hatalom oldalán; e.) erős a végrehajtói túlsúly, amely az államfő tradicionális jogain is alapult; f.) katonai közigazgatás polgári igazgatás fölé emelése; g.) speciális büntető anyagi és eljárásjogi szabályok alkalmazása.

Összegzés

Agamben kijelentése, hogy a kivételes hatalom nem az abszolútizmusban gyökerezik, hanem a francia forradalmi hagyományokban. A nagyszerű filozófus e gondolata azonban egy meglehetősen általánosító állítás volt, amely figyelmen kívül hagyta, hogy a jog, az egyes jogintézmények is – a Peschka féle társadalmi totalitásnak²¹¹ megfelelően – társadalmilag és történetileg determinálva vannak. Vagyis, megállapítása figyelmen kívül hagyja az egyes államok és társadalmak eltérő történeti és társadalmi hagyományait, ezen belül is a jogi

²¹⁰ EREKY: i. m. 564. o.

²¹¹ PESCHKA Vilmos: A jog sajátossága, Budapest, Akadémia Kiadó, 1988, 33. o.

hagyományok különbözőségét. Így bár ténylegesen kimunkált törvényként 1791-ben, Franciaországban jelent meg az ostromállapot szabályozás, azonban annak minta szerinti átvétele csak a kontinensen valósult meg. Eredeti modelljét tekintve a kontinensen is csak a francia, a spanyol, a holland területekre volt tényleges hatással. Ez azonban még nem jelentené az Agamben-i gondolat helytelenségét; azt az angolszász hagyományok megfelelő mélységű vizsgálata eredményezi. Az Egyesült Királyságban ugyanis a szabályozás gyökerei nem a francia minta átvételét jelentették, hiszen a forradalom időszakára e területen már régen megtörtént a polgári, jogállami átmenet, és megvalósult a kivételes határszituációk kezelésének szabályrendszere is. Eszközei a martial law, a habeas corpus felfüggesztése, vagy a Riot Act voltak. A martial law kifejezetten Tudor- és Stuart-időszak rendészeti eszközparkját jelentették, ami a dicsőséges forradalommal – ahogy Lord Hale fogalmazott – megszűnt a jogrendszer részének lenni. Ami nem jelentette, hogy a gyarmatokon, vagy Írországon nem alkalmazhatták volna. Így vált a kialakulóban lévő Egyesült Államok kivételes hatalmi hagyományainak a részévé is. Az intézmény megoldásai, eszközparkja, felelősségi rendszere egyértelműen abszolutista jegyeket mutat, amelyek az amerikai háborús elnöki felfogásban, gyakorlatban egyértelműen megjelentek Lincoln polgárháborús hatalomgyakorlása során. Azonban ez nem jelentett és jelent abszolút hatalomgyakorlást, hiszen a törvényhozás és a legfelsőbb bíróság megfelelő kontrollként tudott és tud szolgálni. Viszont egyértelművé tette azt, hogy az Agamben által általánosságban elvárt francia forradalmi kivételes hatalmi örökség az angolszász területek esetében nem valós, sőt itt egyértelműen az abszolutizmus időszakáig kell visszatekinteni.

Ez pedig tovább vitte a szemlélődést abba az irányba, hogy milyen eredeti modelleket lehet akkor elkülöníteni az euroatlanti térségben, ha nem egy töről fakadt a jogintézmény. Természeteszerű, hogy az egyik modell a francia ostromállapot szabályozás. E modellben a polgári központi igazgatás primátusa figyelhető meg, azonban a katonai közigazgatás erőteljes képülése szintén jellegadó. Az ostromállapot felhatalmazásnak azonban nem része a szükségrendelet, a felhatalmazott végrehajtó hatalom a törvényi szabályozással szemben nem alkotott vészidőszaki szabályanyagot. A forradalmi/polgárháborús hagyományok révén egy sajátos kivételes hatalmi modell alakult ki, amely az állam létét fenyegető külső ellenség támadása esetén volt felhívható, valamint ezzel ötvözve a belső társadalmi rendet támadó azon cselekmények esetében, amikor a támadás a fennálló alkotmányos, politikai rendet vette célba. Mindkét esetkörben erős (államközi vagy bel-) politikai színezete van a döntésnek. E kivételes állapot idején a végrehajtás erősen katonai karakterisztikát öltött a polgári kormányzat irányítása mellett, továbbá – legalábbis az elrendelési mechanizmus tekintetében biztosan – az alternatív rend mindeközben azért jogállami elvek mentén volt körülhatárolt.

Ettől eltérő a német területeken kialakult ún. kontinentális modell, amely az államfő erős jogosítványai mellé a katonai közigazgatás és igazságszolgáltatás széleskörű kialakítását tette lehetővé. Ennek részeként a végrehajtó hatalom – egyértelműen az uralkodói hatalmi rendszerben betöltött szerepe miatt – már rendelkezett szükségrendelet-alkotási felhatalmazással. A kontinentális modell a következőkkel jellemezhető: a.) a kivételes hatalom alkotmányos determináltságú intézmény; b.) alkotmányban rögzített alapjogok korlátozhatóságát teszi lehetővé; c.) mind belső, mind külső veszélyhelyzetben alkalmazható; d.) széleskörű a rendeletalkotási lehetőség a végrehajtó hatalom oldalán; e.) erős a végrehajtói túlsúly, amely az államfő tradicionális jogain is alapult; f.) katonai közigazgatás polgári

igazgatás fölé emelése történt meg; g.) speciális büntető anyagi és eljárásjogi szabályok kerültek alkalmazásra.

Az angolszász modell két ágra bontható. Az angol szabályozásfejlődés az első világháború elején a törvényi szabályozás megteremtése mellett tört lándzsát. A felhatalmazási törvény a civil kormányzat számára biztosított többletjogosítványokat, nem érintve a törvényhozás hatáskörét. A szabályozás másik jellemzője, hogy a kivételes hatalom végrehajtása lényegében a hadseregnél összpontosult, a civil központi kormányzat a szabályalkotás és stratégiaalkotás – amely szintén nem nélkülözte a haderő közreműködését – szintjén maradt. Alkotmányos hagyományok részét képezte, hogy a kivételes állapotot egy imdemnitási törvénnyel zárták le, amely törvény védett minden jóhiszemű intézkedést, amelyet az állam védelme, a közbiztonság, a fegyelem fenntartása érdekében hoztak meg és hajtottak végre a hatóságok.

Az amerikai modell a lincolni polgárháborús elnöki jogkör-értelmezésen nyugszik. Ez töltötte fel ugyanis tényleges tartalommal a háborús elnöki hatalom fordulatot. Az angol fejlődéshez képest a 19. század végére jól elkülönült módon alkalmazták belső és külső viszonylatban is. Összességében a Lincoln formálta háborús elnöki jogköröket érintetlenül hagyta a bíróság ex parte Milligan döntése, annak csak területi, időbeli és szükségszerűségi, valamint szűk körben alkotmányossági felülvizsgálati lehetőségét határozta meg. A Posse Comitatus Act a fellépés lehetőségét szűkítette: csak magasabb eskalációs fokon tette lehetővé a haderő belső alkalmazását, azonban ezen felül az elnöki kivételes hatalmi jogköröket nem érintette. Lényegében a hosszú 19. században létrejövő amerikai modellű kivételes hatalom megőrizte az angol alapvonásokat, tudniillik szinte korlátlan elnöki jogkört teremtett, amely delegáltan helyben katonai igazgatást és szükségszerűen katonai igazságszolgáltatást jelentett. Viszont azáltal, hogy az indenmitás intézményét nem ismerte, lehetőséget teremtett a rendes bíróságok előtti alkotmányos jogorvoslatra. Nem elhanyagolható emellett a törvényhozás szerepe sem, hiszen az esetköri jogalkotás (például az Insurrection Act), a döntéshozás (pl. háború kérdésében), a költségvetés elfogadása és a haderőre vonatkozó jogszabályok megalkotása révén jelentős ellensúlyt képez.

A fentiekben jól kirajzolódik, hogy bár vannak azonos jellemzői a kivételes hatalom szabályozásának, azonban a konkrét, mélységekbe menő szabályozás minden esetben az adott korszak történeti realitásaihoz, biztonsági környezetéhez, biztonsági kihívásaihoz igazodik, valamint szükségszerűen leköveti az adott társadalmi realitásokat is. Pontosan ezekből adódóan, nem lehetséges egy korszakokon átnyúló határvonalat húzni abban a kérdésben, hogy hol húzódik a határvonal a normál és kivételes között, és ezért nem lehet korszakokon átnyúló állami intézményi kereteket kijelölni és eszközparkot meghatározni. Ezekből pedig világossá válik, hogy a kivételes hatalom mint jogintézmény időről-időre felülvizsgálandó és az adott történelmi korszak és társadalmi realitásokhoz igazítandó.

Források jegyzéke

Szakirodalmi források

- [1.] AGAMBEN, Giorgio: *State of Exception*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005.
- [2.] ARENDT, Hannah: *Totalitarizmus gyökerei*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 1992.
- [3.] ARMOUR, D. Ian: *A History of Eastern Europe 1740-1918 – Empires, Nations and Modernisation*, London, Bloomsbury Academic, 2012.
- [4.] AVINERI, Shlomo: *Herzl – Theodor Herzl és a zsidó állam alapítása*, Budapest, Corvina Kiadó, 2015.
- [5.] BALLA Zoltán: Ockham borotvája és a rendészet, *Magyar Rendészet*, 2020/3. szám.
- [6.] BARING, Evelyn: The Government of Subject Races, In: Baring, Evelyn (szerk.): *Political Literary Essays (1908-1913)*, London, MacMillan and Co., 1913.
- [7.] BERKICS Erika: Spanyolország történelmi nemzetiségei és régió, *Külügyi Szemle*, 2010/ősz, 97-113. o.
- [8.] BODIN, Jean: *Az államról – Válogatás*, Budapest, Gondolat Könyvkiadó, 1987.
- [9.] BOORSTIN, Daniel J.: *The Americans – The Colonial Experience*, Bombay, Random House, 1958.
- [10.] BOWMAN, M. Harold: Martial Law and the English Constitution, *Michigan Law Review*, 1916/2. szám.
- [11.] BRAUDEL, Fernand: *A kapitalizmus dinamikája*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 2008.
- [12.] BRAUNEDER, Wilhelm: *Oszták alkotmánytörténet napjainkig*, Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1994.
- [13.] BRAVO Lira, Bernardino: La Constitucion de 1833, In: *Revista Chilena de Derecho*, 1983/2. szám.
- [14.] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot I., *Jogtudományi Közlöny*, 1915/27. szám.
- [15.] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot II., *Jogtudományi Közlöny*, 1915/28. szám.
- [16.] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot III., *Jogtudományi Közlöny*, 1915/32. szám.
- [17.] CALDWELL, Peter C.: *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law – The Theory & Practice of Weimar Constitutionalism*, Durham and London, Duke University Press, 1997.
- [18.] CAMPISI, Dominic J.: The Civil Disturbance Regulations: Threats Old and New, *Indiana Law Journal*, 1975/4. szám.
- [19.] CHRISTIÁN László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása, *Iustum Aequum Salutare*, 2010/1. szám.
- [20.] CLARK, Christopher: *Alvajárók – Hogyan menetelt Európa 1914-ben a háború felé*, Budapest, Park Könyvkiadó, 2015.
- [21.] COTTER, Cornelius P.: Constitutionalizing Emergency Powers: The British Experience. *Stanford Law Review*, 1953/3. szám.
- [22.] DE HART, William C.: *Observations on Military Law, and the Constitution and Practice of Courts Martial*, New York, D. Appleton & Co., 1846.
- [23.] DENNISON, George M.: Martial Law: The Development of a Theory of Emergency Powers, 1776-1861, *The American Journal of Legal History*, 1974/1. szám.
- [24.] DEPLATO, Justin: *American Presidential Power and the War on Terror: Does the Constitution Matter?*, New York, Palgrave Macmillan, 2015.
- [25.] DICEY, Albert Venn: A jog uralma, In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1995.
- [26.] DICEY, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata, 1902.
- [27.] DIRCK, Brian: Lincoln as Commander-in-Chief, *Perspectives on Political Science*, 2010/1. szám.
- [28.] ELSEA, Jennifer K.: *The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of the Military to Execute Civilian Law* (<https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42659.pdf>).
- [29.] ENGDAHL, David E.: The New Civil Disturbance Regulations: The Threat of Military The New Civil Disturbance Regulations: The Threat of Military Intervention Intervention, *Indiana Law Journal*, 1974/4. szám, 583-590. o.
- [30.] EREKY István: Rendkívüli kútfők, In: EREKY István: *Jogtörténeti és közigazgatási jogi tanulmányok (2. kötet)*, Eperjes, Sziklai Henrik Kiadása, 1917.

- [31.] FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.
- [32.] FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon (1867-1944)*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.
- [33.] FEENEY, Brian: *A Hundred Turbulent Years*, Dublin, The O'Brien Press, 2002.
- [34.] FINLASON, William Francis: *Martial Law*, Bristol, Law Magazine and Review, 1872.
- [35.] FRANK, John P.: Ex Parte Milligan v. The Five Companies: Martial Law in Hawaii, *Columbia Law Review*, 1944/5. szám.
- [36.] FUKUYAMA, Francis: *A történelem vége és az utolsó ember*, Budapest, Európa Kiadó, 1994.
- [37.] GYÓRI SZABÓ Róbert: Katalónia, Baszkföld, Galícia autonómiája, *Magyar kisebbség: nemzetpolitikai szemle*, 2004/1-2. szám, 497-528. o.
- [38.] HAMILTON, Alexander: 70. Hamilton – New York állam népéhez, 1788. március 15, In: BERKES Tímea (szerk.): *Az amerikai alkotmányozási vita: A föderalisták írásaiból (1787-1788)*, Szeged, Documenta Historica 27. A JATE Történész Diákkör kiadványa, 1996.
- [39.] HARRIS, Ron: The Bubble Act: Its Passage and Its Effects on Business Organization, *The Journal of Economic History*, 1994/3. szám.
- [40.] HARTZ, Emily: *From the American Civil War to the War on Terror – Three Models of Emergency Law in the United States Supreme Court*, Berlin, Springer-Verlag, 2013.
- [41.] HARWARD, Brian M.: *Presidential Power: documents decoded*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2016, 40-46. o.
- [42.] HAUZINGER Zoltán: A rendészettudomány határtudományai, *Magyar Rendészet*, 2020/3. szám.
- [43.] HOBBS, Thomas: *Leviatán – Vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*, Budapest, Kossuth Kiadó, 2014.
- [44.] HOBBSBAWM, Eric: *A birodalmak kora (1875-1914)*, Budapest, Pannonica Kiadó, 2004.
- [45.] HOBBSBAWM, Eric: *A forradalmak kora*, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1988.
- [46.] HOBBSBAWM, Eric: *A tőke kora (1848-1875)*, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1978.
- [47.] HORVÁTH Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2006.
- [48.] HORVÁTH Barna: *Angol jogelmélet*, Budapest, Pallas Stúdió-Attraktor Kft, 2001.
- [49.] JENKINS, John Philip: *Posse comitatus* (<https://www.britannica.com/topic/posse-comitatus>).
- [50.] KEE, Robert: *Green Flag: The Bold Fenian*, London, Penguin Books, 1989, 1976.
- [51.] KENT, James: *Commentaries on American Law*, New York, O. Halsted, 1826. Lecture XVI. of the Jurisdiction of the Federal Courts in Respect to the Common Law, and in Respect to Parties (https://www.constitution.org/jk/jk_000.htm).
- [52.] KISSINGER, Henry: *Diplomácia*, Budapest, Panem Könyvkiadó, 2008.
- [53.] KISSINGER, Henry: *Világrend*, Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015.
- [54.] KITCHEN, Martin: *The Silent Dictatorship – The Politics of the German High Command under Hindenburg and Ludendorff, 1916-1918*, New York, Holmes & Meier Publishers Inc., 1976.
- [55.] KOI Gyula: *Erekly István élete és munkái*, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2018.
- [56.] KONDOROSI Ferenc, VISEGRÁDY Antal: *Az állam és a jog természetrajza válság idején*, Pécs, Harthmedia Kft, 2013.
- [57.] LEE, Stephen J.: *Aspects of British Political History 1914-1995*. London- New York, Routledge, 1996.
- [58.] LÓPEZ, Carlos Garrido: Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración, *Revista de Derecho Político*, 2007/68. szám, 107-142. o.
- [59.] LUKÁCS, John: *A XX. század és az újkor vége*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 2006.
- [60.] MACKENZIE, David: *Apis: The Congenial Conspirator. The Life of Colonel Dragutin T. Dimitrijevic*, Boulder, Columbia University Press 1989.
- [61.] MÁTYÁS Antal: *A polgári közgazdaságtan története*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973.
- [62.] McNALLY, Michael – DENNIS, Peter: *Easter Rising 1916: Birth of the Irish Republic*, Oxford, Osprey Publishing, 2007.
- [63.] MOEN, Jon: John Law and the Mississippi Bubble: 1718-1720, *Mississippi History Now – An online publication of the Mississippi History Society* (<http://www.mshistorynow.mdah.ms.gov/articles/70/john-law-and-the-mississippi-bubble-1718-1720>).

- [64.] MOHL, Von Robert: Jogállam, In: TAKÁCS: i. m..
- [65.] MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*, Budapest, Kriterion Könyvkiadó, 1987.
- [66.] MURRAY, Arthur: *Manual for Courts-Martial*, Washington, Government Printing Office, 1895.
- [67.] NEELY, Mark E. Jr.: *The Fate of Liberty – Abraham Lincoln and Civil Liberties*, New York – Oxford, Oxford University Press, 1991.
- [68.] NEOCLEOUS, Mark: From Martial Law to the War on Terror, *New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal*, 2007/4. szám.
- [69.] O'BRIEN, John: *A Treatise on American Military Law and the Practice of Courts Martial*, Philadelphia, Lea & Blanchard, 1846.
- [70.] PACZOLAY Péter: *Bevezetés a Carl Schmitt Politikai Teológia című kötete elé*, Budapest, AKAPRINT Nyomdaipari Kft, 1992.
- [71.] PESCHKA Vilmos: *A jog sajátossága*, Budapest, Akadémia Kiadó, 1988.
- [72.] POLÁCSKA Edina: Franciaország és a karlismus, *Aetas*, 2007/1. szám, 63-85. o.
- [73.] POLNER Ödön: A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége, *Jogállam*, 1917/1-2. szám.
- [74.] POLNER Ödönnek a Magyar Jogászegyletben 1916. február 19.-én megtartott „A kivételes hatalom alkotmányjogi vonatkozásai” című előadását, *Jogtudományi Közlöny*, 1916/9. szám.
- [75.] PONGÁRCZ Alex: A nacionalizmus és a nacionalista államfelfogás, *Acta Humana*, 2018/4. szám, 103-120. o.
- [76.] PONGRÁCZ Alex: Az állam gazdaságpolitikai szerepvállalásának változásai, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/3. szám.
- [77.] PONGRÁCZ Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben* (PhD-dolgozat), Győr-Budapest, 2016.
- [78.] POOLE, Robert: *Peterloo: the English uprising*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
- [79.] PRAKASH, Saikrishna B. – SCHROEDER, Christopher H.: The Vesting Clause, In: *National Constitution Center – Common Interpretation* (<https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/interpretation/article-ii/clauses/347>).
- [80.] PULLING, Alexander: Introductory Note, In: PULLING, Alexander (szerk.): *Manuals of Emergency Legislation. Defence of the Realm Manual, [5th Edition] Revised to February 28th, 1918*, London, His Majesty's Stationery Office, 1918.
- [81.] ROBERTS, Martin: *Európa története 1789–1914 - Az ipari forradalom és a liberalizmus kora*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992.
- [82.] ROUSSEAU, Jean Jacques: *A társadalmi szerződés*, Budapest, Phönix-Oravetz Kiadás, 1947.
- [83.] SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám.
- [84.] SCHEER, Tamara: *Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges*, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010.
- [85.] SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma*, Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002.
- [86.] SCHMITT, Carl: *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*, New York, Telos Press Publishing, 2006.
- [87.] SCHUCHMAN, John S.: The Political Background of the Political-Question Doctrine: The Judges and the Dorr War, *The American Journal of Legal History*, 1972/2. szám.
- [88.] SEGADO, Francisco Fernandez: Las disposiciones de excepción en la década moderada, *Revista de estudios políticos*, 1976/205. szám, 81-118. o.
- [89.] SMITH, Adam: *A nemzetek gazdagsága – E gazdagság természetének és okainak vizsgálata*, Budapest, Akadémia Kiadó, 1959.
- [90.] SOREL, Georges: *Gondolatok az erőszakról*, Budapest, Századvég Könyvtár, 1994.
- [91.] SPALDING, Matthew: *Az amerikai függetlenségi nyilatkozat és alkotmány alapelvei*, Budapest, Századvég Kiadó, 2011.
- [92.] SPENCER, Herbert: Imperializmus és rabszolgaság, *Husadik század*, 1903/1. szám, 289-297. o.
- [93.] SPENGLER, Oswald: *A nyugat alkonya* (2. kötet), Budapest, Noran Libro, 2011.
- [94.] STAHL, Friedrich Julius: *Die Philosophie des Rechts*, Lübingen és Leipzig, Mohr, 1878.
- [95.] STEWART, David O.: *American Emperor – Aaron Burr's Challenge to Jefferson's America*, New York, Simon & Schuster Paperbacks, 2011.
- [96.] SURRIDGER, Keith: Rebellion, martial law and British civil-military relations: The war in cape colony 1899–1902, *Small Wars & Insurgencies*, 1997/2. szám, 35-60. o.

- [97.] SWAN, Jonathan: The Defence of the Realm, *Criminal Law&Justice Weekly*, 2017. április 15.
- [98.] SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806-1945 – Különös tekintettel az államszerkezeti változásokra*, Budapest, Szent István Társulat, 2002.
- [99.] SZABÓ Máté Csaba: A walesi nemzeti mozgalom és a Plaid Cymru története, *Acta Humana*, 2018/4. szám, 121-142. o.
- [100.] SZVÁK Gyula (szerk.): *Oroszország története*, Budapest, Pannonica Kiadó, 2001.
- [101.] TAKÁCS Péter (szerk.): *A münsteri béke – Instrumentum Pacis Monasteriensis. Az 1648-as münsteri békeszerződés szövege* (ford. Marton József), Győr, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jogelméleti Tanszék, 2017.
- [102.] TODD, Alpheus: *A parlamenti kormányrendszer Angliában – S annak eredete, kifejlődése, és gyakorlati alkalmazása*, Budapest, MTA Könyvkiadó-Hivatala, 1877.
- [103.] TÓTH Árpád: *A kivételes állapot intézménye néhány burzsoá állam jogrendszerében kialakulásától az első világháború végéig*, Szeged, Acta Juridica et Politica, 1981.
- [104.] VARGA Gergely: A vesztfáliai szuverenitás érvényessége a nemzetközi kapcsolatokban, *Nemzet és Biztonság*, 2015/1. szám.
- [105.] WALLERSTEIN, Immanuel: *Bevezetés a világrendszer-elméletbe*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2010.
- [106.] WARSHAUER, Matthew: *Andrew Jackson and the Politics of Martial Law*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 2007.
- [107.] WEBB, Denver A.: More Than Just a Public Execution: Martial Law, Crime and the Nature of Colonial Power in British Kaffraria, *South African Historical Journal*, 2013/2. szám, 293-316. o.
- [108.] WEBER, Max: *Állam, politika, tudomány*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970.
- [109.] WEST, Rebecca: *Black Lamb and Grey Falcon. A Journey Through Yugoslavia*, London, Canongate Books, 2006.
- [110.] WISE, Edward: *The Law Relating to Riots and Unlawful Assemblies: Together with a View of the Duties and Powers of Magistrates, Police Officers, Special Constables, the Military, and Private Individuals, for their Suppression; and a Summary of the Law as to Actions Against the Hundred*, London, Shaw and Sons, 1848.

Jogforrások

- [1.] Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya.
- [2.] *An act for preventing tumults and riotous assemblies, and for the more speedy and effectual punishing the rioters.* (<https://web.archive.org/web/20090211132844/http://reactor-core.org/riot-act.html>).
- [3.] Az Egyesült Államok alkotmányának alkotmánykiegészítései, V. cikk.
- [4.] Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) (<http://mek.oszk.hu/00000/00056/html/228.htm>).
- [5.] Defence of the Realm Act, 1914, Ch. 29.
- [6.] Espionage Act of 1917.
- [7.] Luther v. Borden, 48 U.S. 7 How. 1 1 (1849) (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/48/1/>).
- [8.] Sedition Act of 1918.
- [9.] Texas v. White, 74 US (1869), 13.
- [10.] The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915, (5 Geo. 5, c. 34).
- [11.] The Defence of the Realm (Amendment) No. 2, Act, 1916, (5 Geo. 5, c. 37).
- [12.] The Defence of the Realm Consolidation Act, 1914, (5 Geo. 5, c. 8).
- [13.] The Defence of the Realm Regulations No. 27B.
- [14.] The Defence of the Realm Regulations: False or Prejudicial Reports, and Prejudicial Performances or Exhibitions, Proceedings at Secret Session of Parliament or Cabinet Meeting, No. 27. 27A.
- [15.] The Defence of the Realm Regulations: Powers of Search, Interrogation, and Arrest, No. 51C.
- [16.] The Defence of the Realm Regulations: Trial and Punishment of Offences, No. 56 (13).

- [17.] The Defence of the Realm Regulations: Unauthorised Collection and Communication of Information and Reports, No. 18.
- [18.] The London Gazette of Tuesday, the 11th of August, 1914, 6379-6382. o.
- [19.] The Political Constitution of the Spanish Monarchy: Promulgated in Cádiz, the nineteenth day of March España. Constitución 1812
(http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/c1812/12159396448091522976624/p0000001.htm#l_6).
- [20.] Emergency Power Act, 1920, (Ch 55.).
- [21.] Emergency Powers (Defence) Act 1939, (Ch. 62.).
- [22.] Civil Defence Act 1948 (Ch 5.).
- [23.] Civil Protection in Peacetime Act 1986.

