

2. RENDKÍVÜLI ÁLLAPOTOK

2.1. A RENDKÍVÜLI ÁLLAPOTBAN ALKALMAZHATÓ HATALOM: ÁTTEKINTÉS

A szükséghelyzetet számos ok kiválthatja. Ideszámítanak a külső támadások, a belső zavargások, a természeti csapások és a környezeti katasztrófák, a járványok és a gazdasági válságok. Némelyik magától és viszonylag gyorsan elmúlik, mások egyre csak fokozódnak, vagy telítődnek egy adott szinten. Alexander Hamilton szavaival élve: „Végtelen sok körülmény adódhat, amely veszélyezteti a nemzetbiztonságot, éppen ezért nem okos dolog alkotmányos béklyókkal korlátozni a nemzetbiztonságról gondoskodni hivatott hatalmat.”¹¹

Ellentétben azzal a tehetetlenséggel, ami Hamilton soraiból árad, a ma érvényes alkotmányok döntő többsége rendelkezik a rendkívüli helyzetekről.¹² Az a néhány alkotmány, amelyik hallgat a kérdésről, rendszerint egy korábbi korszakban készült (USA, Norvégia, Kanada). Az Egyesült Államok Alkotmánya, bár drámsi válsághelyzetben született, nem tartalmaz részletes szükségállapot rendelkezést, csak megemlíti a lázadást és ellenséges támadást, mint a habeas corpus kongresszusi felfüggesztésének okát (I. cikkely (9) szakasz, 2. záradék).

A szükségállapot jelölésére az alkotmányok változatos szókinccsel rendelkeznek,¹³ (statárium, védelmi állapot, rendkívüli állapot, kivételes állapot, ostromállapot, szükségállapot (szoros értelemben) – a továbbiakban általánosan ’szükségállapot’).

Az alkotmányos szükségállapot adta jogköröket rendszeresen és különösebb elvi ellenetés nélkül alkalmazzák természeti csapások és gazdasági válságok esetén. Az I. világháború után és az 1930-as években a nyugati demokráciákban a kormányzatok rendeletekalkotási felhatalmazás útján igyekeztek stabilizálni a nemzetgazdaságot. A normalitástól való eltérést a helyzet szélsőségségével indokolták (lásd 11.2. doboz).

11.2. DOBOZ

A két világháború között a német alkotmányos demokráciát a szükségállapot és a delegált jogalkotás visszaélésszerű használatával számolták fel – és ezt a weimari Alkotmány maga tette lehetővé. A hitleri hatalomátvétellel egy korábban példátlan méretű gazdasági válság közepette került sor egy olyan országban, ahol hiányzott az állampolgárok demokratikus elkötelezettsége és ahol a lakosság tele volt keserűséggel. Ehhez adódott hozzá a szélsőséges politikai töredezettség.

¹¹ *A föderalista 23. sz.* (Hamilton). in A. Hamilton, J. Madison és J. Jay, *A föderalista*. Ford.: Balabán P. (Európa, 1998) 181.

¹² Ch. Bjørnskov és S. Voigt, *The Architecture of Emergency Constitutions*, 2016. március 16., lásd <http://ssrn.com/abstract=2798558>, 2.

¹³ A mai alkotmányokban csak úgy burjánzanak a szükségállapot-formák. A magyar Alaptörvényben a hadiállapot, háborús veszély, rendkívüli állapot, szükségállapot mellett a Parlament 2015-ben bevezette a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet (migrációs válsághelyzet) fogalmát. Ezt a kormány hirdeti ki, előzetes parlamenti felhatalmazás vagy helyzetértékelés nélkül. 2016-ben az Alaptörvényt egy terrorveszélyhelyzet nevű állapottal is kiegészítették.

A weimari Alkotmány egyébként nem tartalmazott kifejezett felhatalmazást a delegált jogalkotásra, igaz, nem is tiltotta. De a Köztársaság korai időszakában már elfogadott volt a szakirodalomban, hogy válság idején egy kétharmados többséggel hozott törvény – kétharmad kellett az alkotmánymódosításhoz – átadhatja a törvényhozási jogkört a végrehajtó hatalomnak. A törvényhozás (*Reichstag*) már korábban is számos alkalommal tett így. A végrehajtó hatalom, „a törvényhozás és a pártpolitika gátlásaitól mentesen” alkalmasabbnak tűnt a válságkezelésre. Milyen ismerősen hangzik!

A weimari Alkotmány 48. szakasza szerint a miniszterelnök ellenjegyzésével a *Reichspräsident* (elnök) törvényi erejű rendeleteket adhatott ki egy meghatározatlan szükségállapotban.¹⁴ A 48. szakasz szerinti elnöki hatalom szintén meghatározatlan és korlátlan volt, mivel sosem hozták meg az ezen szakaszt pontosító törvényt. Ez a hatalom jól szolgált a gazdaság megszilárdítását az I. világháború után, de arra is jó volt, hogy leváltásuk a baloldali választott tartományi (*Land*) kormányokat. 1930-tól kezdődően ennek a jogkörnek a segítségével helyettesítették a parlamentáris kormányzást az elnöki rendeleti kormányzással.¹⁵

Amikor a választások ismételen nem hoztak kormányképes többséget, az idős *Reichspräsident* 1933. január 30-án Hitlert nevezte ki kancellárnak. Hitler náci pártja a parlamenti helyek mintegy harmadával rendelkezett. A *Reichspräsident* elfogadta az újonnan kinevezett kancellár indítványát a *Reichstag* felosztatására és március 5-ére új választásokat írt ki. 1933. február 22-én az elnök rendeletet hozott a német nép védelméről, ami megengedte a cenzúrát, betiltotta a nyilvános gyülekezést és bevezette a védőörizetet. A választások előtt, február 27-én kigyulladt a *Reichstag* épülete. Másnap a *Reichspräsident* rendeletet hozott a nép és az állam védelméről a kommunisták államellenes erőszakselekedeteivel szemben (*Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat*), amivel felfüggesztették az alapjogokat. Március 5-én tömeges megfélemlítés és a törvényesített visszaélések közepette megtartották a választást. A náciuk még így is csak a parlamenti helyek 42%-át szerezték meg.

1933. március 23-án a *Reichstag* elfogadta az 1933-as felhatalmazási törvényt (*Ermächtigungsgesetz*), (hivatalosan A Nép és a Reich szükségének elhárításáról szóló törvény, *sic!* (*Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*)). A minősített többséghez Hitler számíthatott azokra a konzervatívokra, akik hinni akartak egyházbarát ígéreteinek, másokat megfélemlített az ellenzéki képviselők letartóztatása. (A letartóztatások a többség kialakítása szempontjából is fontosak voltak.)¹⁶ Elvileg a Felhatalmazási törvény négy évre szól (a szokásos hat hónap helyett). A törvény kimondta, hogy az Alkotmányban meghatározott eljárás mellett a *Reich* törvényeit a kormány is meghozhatja és ezek eltérhetnek az Alkotmánytól, amennyiben nem érintik a *Reichstag* és a *Reichsrat* intézményeit.” Ezeket a törvényhozó testületeket azonban nem hívták egybe és 1934-ben az elnöki funkciókat beolvasztották a kancelláréba. A törvényt az 1936-os népszavazáson a leadott szavazatok 98.8%-ával erősítették meg.¹⁷

¹⁴ H. Mommsen, *The Rise and Fall of Weimar Democracy*, Ford.: E. Forster és L. E. Jones (University of North Carolina Press, 1996) 56–7. Hasonló rendelkezéseket tartalmazott már az 1871-es birodalmi Alkotmány is.

¹⁵ A *Reichspräsident* felosztatási hatalmára lásd 6. fejezet, 6.6. doboz.

¹⁶ G. Fergusson, *A Blueprint for Dictatorship. Hitler's Enabling Law of March 1933*, 40 *International Affairs* (1964) 245.

¹⁷ A plebiszcitum használatára lásd 3. fejezet, 7.3.

A szükséghelyzetben alkalmazható jogköröket hagyományosan a végrehajtó hatalomra szokás ruházni. 1791-ben a francia forradalmárok elfogadtak egy törvényt, amely felhatalmazta a hadsereg tisztjeit, hogy ostrom esetén átvegyék a megerősített városok igazgatását (ostromállapot, *état de siege*).¹⁸ Ez a törvény ihlette az 1797-es politikai (tehát *nem* katonai) ostromállapot szabályozást, amivel aztán széles körben visszaéltek a terror és abszolutizmus tartóssá tételében. Az ostromállapot végső formáját 1878-ban, a Harmadik Köztársaság alatt nyerte el. A weimari modellel (lásd 11.2. doboz) éles ellentétben a francia megközelítés megőrizte a törvényhozás felsőbbiségét: az ostromállapotot a törvényhozás hagyta jóvá és a rendkívüli helyzetben alkalmazható hatáskörök jogosultja, a hadsereg nem kapott széles körű jogalkotó hatalmat.

Ezzel szemben a Brit Birodalom a végrehajtó hatalom széles körű felhatalmazását tartotta célravezetőnek. A *common law*-ban a szükségállapotban érvényes jogkörök (statáriális katonai jog) az uralkodói előjogok közé tartoztak (prerogátiva); ezek a hatáskörök a kényszerítő körülmények hatására, az azok által megkívánt mértékben és a joguralom elveinek megfelelően kerülnek alkalmazásra.¹⁹ Ez az egyszerű, önbizalommal teli megközelítés nem illett a gyarmati viszonyokhoz, ahol a közfelfogás szerint a birodalmi végrehajtó hatalom gyakorlóit a helyi népségek mindenféle módokon veszélyeztették. (Ezek a helyi népek nem sok beleszólást kaptak a rájuk kimért és lázadásaik célpontját képező jogszabályok tartalmába.) Emiatt aztán a gyarmati végrehajtó hatalmat széles körű rendkívüli jogkörökkel ruházták fel. Ezeket a megoldásokat fenntartották a függetlenség utáni alkotmányok, aminek messzemenő következményei voltak mind a végrehajtó hatalom, mint pedig a rendkívüli állapotban alkalmazott hatáskörök tekintetében (lásd különösen India és Pakisztán példáját).²⁰

Nagy általánosságban napjainkban két alapvető megoldás létezik a szükséghelyzetek kezelésére: vagy a végrehajtó hatalom jogosult a belátása szerint kezelni a szükséghelyzetet ('végrehajtó modell') vagy a törvényhozás hatásköre a szükségállapot kereteinek meghatározása, bevezetése és a végrehajtó hatalom által megvalósított rendkívüli állapot ellenőrzése ('törvényhozási modell').²¹ (Lásd továbbá 11.3. doboz.) A standard megoldás szerint a kivételes hatalmat a végrehajtó szervek gyakorolják, bár példának okáért a magyar Alaptörvény 49. cikk (1) egy alkalmi Honvédelmi Tanácsra ruházza a hatalmat. Ennek elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke.

¹⁸ C. Rossiter, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*. (Princeton University Press, 1948) 79–90.

¹⁹ A *common law* hagyományt követve az ír Alkotmány a kormánynak korlátlan hatalmat ad, ha az ország területét megtámadják. (28. szakasz, 3.2).

²⁰ A. Kalhan, *Constitution and 'Extraconstitution.'* Colonial Emergency Regimes in Post-colonial India and Pakistan, 89. in V. V. Ramraj és A. K. Thiruvengadam (szerk.) *Emergency Powers in Asia. Exploring the Limits of Legality*. (Cambridge University Press, 2010).

²¹ A különbségtételre lásd D. Dyzenhaus, *States of Emergency*, 442. in M. Rosenfeld és Sajó A. (szerk.) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. (Oxford University Press, 2012) 442.

11.3. DOBOZ

A francia közjog a különleges hatalmakkal kapcsolatban vegyes megoldást fogadott el.²² Az 1958-as francia Alkotmány értelmében (36. szakasz) a minisztertanács ostromállapotot hirdethet, amit tizenkét napon túl csak a parlament hosszabbíthat meg. Ezen kívül, gyökeresen eltérve a korábbi francia alkotmányoktól, a 16. szakasz gyakorlatilag korlátlan hatalmat ad a köztársasági elnöknek, amikor „a Köztársaság intézményei, a Nemzet függetlensége, területének integritása vagy nemzetközi kötelezettségeinek a teljesítése súlyos és közvetlen veszélyben van és amikor a közhatalom alkotmányos gyakorlóinak megfelelő működése akadályozott.” Ez nincs utólagos parlamenti felhatalmazáshoz kötve, csak bizonyos méltóságokkal kell előzetesen egyeztetni, bár maga az intézkedés harminc napon belül az Alkotmánytanács utólagos normakontrollja alá esik.²³ Végül egy harmadik lehetőség szerint az 55-385 sz. törvény (1955 áprilisából, tehát az 1958-as Alkotmány előtről) lehetővé teszi a kormány számára, hogy kivételes állapotot (*l'état d'urgence*) rendeljen el, ha a közrend súlyos megzavarásából közvetlen veszély származik (lásd továbbá a 11.14. dobozt.)

Ezt a kivételes állapotot kétszer rendelték el: 1955-ben Algériában, valamint 1958-ban Franciaországban, az algériai területen kialakult zavargásokkal kapcsolatban. A sors fintora, hogy másodsorra épp azokkal a gyarmati erőkkel szemben alkalmazták, amelyek 1955-ben a kivételes állapot bevezetését sürgették. A megoldás, amit távoli megyékben, átmeneti használatra szántak és amit algériai zendülők ellen találtak ki, végül a metropolisban talált alkalmazásra és mind a mai napig alkalmazható maradt. Talán nem mellékes körülmény, hogy az 1958-as kivételes állapot segítette De Gaulle tábornokot a hatalomba (miniszterelnöki minőségben) és ez volt a háttere az Ötödik Köztársaság Alkotmánya elfogadásának.

Az 1961. áprilisi algériai katonai puccskísérlet után De Gaulle elnök élt az 1958-as Alkotmány 16. szakaszában biztosított hatalmával. A kivételes állapotot különféle technikákkal két évig tartotta fenn. A törvényhozás egyre kevésbé találta ezt elfogadhatónak, De Gaulle viszont annyira elunta a parlamenti huzakodást, hogy megtiltotta, hogy a parlament bármit megvitasson, aminek köze lenne az algériai válsághoz. De ez volt a legtöbb, amit tehetett, ha nem akarta felosztatni a Nemzetgyűlést.

A végén aztán De Gaulle a „saját elhatározásából” szüntette meg a kivételes állapotot, amikor a Nemzetgyűlés azzal fenyegetőzött, hogy elmozdítja a minisztertanácsot az elnök feltétlen támogatása miatt. De Gaulle nem akart kockáztatni. De az Államtanács csak 1969-ben, egy újság elkobzása kapcsán mondta ki, hogy a kivételes állapot a Nemzetgyűlés 1962-es felosztatásával ért véget. (1962 decemberében a kivételes állapot felhatalmazására hivatkozva koboztak el egy lapszámot, de a parlament csak 1963-ban mondta ki, hogy a kivételes állapot véget ért az 1962-es választásokat követően.)

²² A terrorellenes felhatalmazások alapján a hatóságok rendelkezésére álló eszközök áttekintésére lásd a Fenech Bizottság Jelentését: *Rapport relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-enq/r3922-t1.asp>. Részletes vizsgálatára lásd angolul O. Gross – F. Ní Aoláin. *Law in Times of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice* (Cambridge University Press, 2006) 190–202.

²³ Az elnöki hatalom egyetlen – de sikeres – korlátja a közigazgatási felsőbbíróság, az Államtanács (*Conseil d'État*) maradt, lásd 8. fejezet, 8.8. doboz.

A 16. szakasz szerinti hatalmat egészen a mai napig csak ebben az egy esetben használták. Az újabb, 1985, 2005 és 2015–16-os szükségállapotokat mind az 1955-ös törvény alapján rendelték el, de a törvényt időközben módosították, kiterjesztve a végrehajtó hatalom jogkörét.

Az elnöki hatalomnak a 16. szakaszba foglalt rendszerét a korábbi francia gyarmatok függetlenség utáni alkotmányai szorgalmasan másolták.²⁴

Az USA megoldása némileg kivételes, mivel az Alkotmány – leszámítva egyes, a háborúra és a lázadásra vonatkozó részletszabályt – nem rendezi a szükséghelyzeteket. A gyakorlatban a rendkívüli helyzetben alkalmazott különleges intézkedések igazolására az amerikai elnökök következetesen azokra a jogköreikre hivatkoztak, amelyek mint a hadsereg és az állami milíciák főparancsnokát illetik őket, továbbá amelyek abból adódnak, hogy az elnöknek általános felhatalmazása van „a törvények hűségese végrehajtására.”²⁵ A polgárháború (1861–65) előtti szükséghelyzetekben az elnökök felhatalmazást kértek a Kongresszustól, míg a polgárháború alatt Lincoln elnök eredendő alkotmányos elnöki hatalmára hivatkozott (lásd 11.4. doboz). Az elmúlt húsz évben a Kongresszus tág előzetes felhatalmazásokat adott az elnöknek az Alkotmányban található szerény korlátok között, amelyek még az USA területén is csak visszafogottan alkalmazhatók.

11.4. DOBOZ

1861-ben, az amerikai polgárháború kezdetén Lincoln elnök, mint a hadsereg főparancsnoka egy bizalmas parancsban felhatalmazta Scott tábornokot, hogy mindenkit vegyen őrizetbe, aki gyanúsán viselkedik, anélkül, hogy tekintettel lenne a *habeas corpus* alkotmányos követelményére. A maga részéről a tábornok ezt úgy értette, hogy átruházhatja ezt a jogkörét alacsonyabb rangú tisztokra, akik aztán magánszemélyek ezreit vetették őrizetbe.²⁶ Mivel a rendeletet kongresszusi jóváhagyás nélkül hozták, csak szűk körben volt ismert, amíg csak Maryland állam egyik képviselőjét, John Merrymant le nem tartóztatták. Amikor az *ex parte Merryman*-ügyben²⁷ a Legfelső Bíróság úgy döntött, hogy az elnök vagy a katonatisztek nem rendelkeznek a *habeas corpus* felfüggesztéséhez szükséges hatáskörrel (mivel ez a kongresszus kizárólagos hatalma), Lincoln elnök figyelmen kívül hagyta az ítéletet. Döntését a következőképp magyarázta a Kongresszusban:

„A törvényeknek, amelyeket összességükben hűségesen kell végrehajtani, az államok csaknem egyharmada ellenáll, így előírásaik nem érvényesülnek. Vajon megengedhetjük-e, hogy ne érvényesüljenek, amikor teljesen világos, hogy a végrehajtásukhoz szükséges eszközök alkalmazásához elkerülhetetlen, hogy – egy, a polgárok szabadságát szélsőségesen veszélyeztető helyzetben – egy bizonyos szabályt, amely

²⁴ Lásd pl. Madagaszkár, Mali és Marokkó. A mechanizmus fennmaradt a legújabb tunéziai Alkotmányban is (80. szakasz).

²⁵ Az ezzel kapcsolatos alkotmányos dilemmákra lásd 7. fejezet, 7.11. doboz (*Youngstown*). Jackson bíró párhuzamos véleménye alapján döntöttek a *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. 557, 638 (2006) ügyben.

²⁶ M. E. Neely, Jr., *The Fate of Liberty. Abraham Lincoln and Civil Liberties*. (Oxford University Press, 1991) 9–14.

²⁷ *Ex parte Merryman*, 17 Fed. Cas. No. 9487 (1861).

a gyakorlatban inkább a bűnös, mint az ártatlan helyzetét könnyíti, nagyon szűk körben, megsértünk?”²⁸

Az elnöki rendelet alkalmazását, amit eredetileg a 'hadszintérre' szántak (hogy utánpótlási vonalat biztosítsanak a főváros számára) hamarosan olyan területekre terjesztették ki, amelyek az egyre változó 'arcvonallal' érintkeztek. A következő lépésben Missouri államban tömeges letartóztatásokra került sor.²⁹ Amikor a Legfelső Bíróság az *ex parte Milligan*-ügyben megállapította, hogy az Alkotmány nem enged kivételeket 'szükség törvényt bont' alapon és megengedhetetlen, hogy olyan területen, ahol béke honol és a polgári bíróságok működnek, polgári személyek felett katonai törvényszék ítélkezze, a polgárháború már véget ért és Lincoln halott volt.

Ezek voltak a Legfelső Bíróság szavai az *ex parte Milligan*-ügyben:

„A törvény oltalma biztosítja az emberi jogokat; ha visszavonják ezt az oltalmat az emberi jogokat kiszolgáltatják a gonosz uralkodók kegyének és a felizgatott tömeg lármájának [...]

Az Egyesült Államok Alkotmánya a vezetők és a nép számára egyaránt törvény, úgy háborúban, mint békében, és védőpajzsa azoknak mindenkor és minden körülmények közt; oltalmaz minden osztálybeli embert. Soha az emberi értelem nem talált ki szörnyűbb következményű tant annál, mint amelyik azt tanítja, hogy az Alkotmány bármely rendelkezését fel lehet függeszteni a kormányzás valamely nagy megpróbáltatása idején. Egy ilyen tan közvetlenül anarchiához vagy zsarnoksághoz vezet, és a végszükség elmélete, amelyre ez az egész épül, hamis, mivel a kormány az Alkotmány alapján rendelkezik az utóbbi megőrzéséhez szükséges jogosítványokkal, amint azt szerencsésen igazolja annak a nagy erőfeszítésnek a sikertelensége, amelyel megpróbálták igazságos hatalmát lerázni.”³⁰

Lényegében ugyanez a történet ismétlődött a japán származású amerikai állampolgárok II. világháború alatti internálásakor, amit a rasszista amerikai katonai parancsnokok rendeltek el. 1944-ben, a *Korematsu*-ügyben a megosztott Legfelső Bíróság többsége engedelmesen elfogadta a katonai hatóságok helyzetértékelését és az áttelepítések hatályban maradtak.³¹

Az amerikai jogtörténetben elég gyakran alakult ki szükséghelyzet az Egyesült Államok területén kívüli háború nyomán – a polgárháború csak fontos kivétel. Az ezzel kapcsolatos amerikai reakciók mutatják, hogy milyen könnyen veszélybe kerülnek az alkotmányos alapok.

Nyilvánvaló, hogy egy külföldi katonai műveletnek odahaza is hatása van. Így például a szólásszabadságot korlátozó, az idegenekre és a lázításra vonatkozó 1798-as amerikai törvényeket azon ürüggyel hozták meg, hogy hadüzenet nélküli tengeri háború folyik Franciaországgal. A törvények alapján aztán büntetőeljárásokat lehetett indítani a hatalmon levő föderalista párt politikai ellenségei ellen. Az 1918-as

²⁸ Idézi M. E. Neely, Jr., *The Fate of Liberty. Abraham Lincoln and Civil Liberties*. (Oxford University Press, 1991) 12.

²⁹ M. E. Neely, Jr., *The Fate of Liberty. Abraham Lincoln and Civil Liberties*. (Oxford University Press, 1991) 2. fejezet.

³⁰ *Ex parte Milligan*, 71 U.S. (4 Wall.) 2 (1866), 119, 120–1.

³¹ *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944).

lázítási törvény (amit az I. világháború miatt hoztak) a szólásszabadság olyan mérvű korlátozásához vezetett, hogy Holmes és Brandeis legfelső bírósági tagok különvéleményükben elvileg lehetségesnek találták, hogy ez a törvény sérti az I. Alkotmánykiegészítést.³² Olykor ellenkező tendencia érvényesült: a koreai háború idején (1951–53), amikor az elnök, alkotmányos főparancsnoki jogkörére hivatkozva, rendkívüli vagyonelevonást alkalmazott az Egyesült Államot területén, a Legfelső Bíróság visszautasította a „hadszintér” elnöki kiterjesztését.³³

Az igazságszolgáltatásnak ez a katonai műveletekkel kapcsolatban mutatott óvatossága érthető, mivel ezek a kérdések nyilvánvalóan kívül esnek a jogászok szakértelmén és felelősségén. Csakhogy a katonai vagy más, rendkívüli intézkedésekre jogosult hatóságok akkor is felhasználhatják a hatalmukat, amikor arra katonai okokból nincs szükség és így a katonai szempontoktól idegen célból is korlátozhatják az alapjogokat.

A bírói önmérséklet egy hasonlóan végzetes epizódjában, a *Liversidge*-ügyben (lásd alább) Lord MacMillan a következőket mondta az Egyesült Királyságban:

„Egy bíróság nem foglalhat állást arról, hogy az államtitkár feltevéseinek észszerű oka van-e, amíg nem képes magát az államtitkár helyzetébe állítani és nincs birtokában mindazon tényeknek és közpolitikai megfontolásoknak, amelyekkel az államtitkár rendelkezett. A közérdek azonban a dolgok természeténél fogva gyakran kizárja, hogy az államtitkár felfedje a bíróságnak vagy bárki másnak, milyen tények és okok indították őt cselekvésre.”³⁴

Igazi 22-es csapdája ez. Nem tudhatjuk meg, amit eleve tudnunk kellett volna.

Ha egyetlen személyben, az elnökében egyesül az alkotmány védelmezőjének a funkciója és az állam területi integritásáért viselt felelősség, abból veszélyes hatalmi mámor származik. Az orosz Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta a *Csecsenföld*-ügyben,³⁵ hogy az Elnök az alkotmány védelmezője (78. szakasz (2)), akinek rendeltetési hatalma (90. szakasz (3)) a szövetségi terület integritásának és sérthetlenségének a védelmében az Orosz Föderáció egész területére kiterjed. Az Alkotmánybíróság visszautasította az arra irányuló indítványt, hogy az Elnök szükségállapot (terror-ellenes) intézkedései szükségesek voltak-e, noha számos jel szerint a Jelcin elnök által elrendelt katonai beavatkozás tömeges emberi jogsértésre vezetett.

A rendkívüli állapot alkotmányos szabályozása azon a feltevésen alapul, hogy a szükségállapotot ideiglenes intézkedésként vezetik be, az alkotmányos normalitás *helyreállítása* érdekében. Eleve fölösleges a kivételes hatalom alkotmányos korlátairól beszélni azokban a helyzetekben, ahol a rendkívüli állapotot egy elképzelt alkotmányos normalitás *megteremtésére* – vagy ami még rosszabb – *fenntartására* rende-

³² *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919). Ez volt az első eset, amelyben Holmes bíró úgy találta, hogy egy – háború-ellenes röplapok gyárterületen osztogatásáért kiszabott – szabadságvesztést elrendelő ítélet nem tesz eleget a világos és közvetlen veszély bizonyítását megkövetelő tesztnek.

³³ *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952). Lásd 7. fejezet, 7.11. doboz.

³⁴ *Liversidge v. Sir Anderson and Others*, [1942] A.C. 206, 254.

³⁵ 1995. július 31-i alkotmánybírósági ítélet.

lik el azok, akik ezt a hatalmat megragadták vagy már birtokolták.³⁶ A kivételes hatalom ilyen helyzetben tökéletesen átírhatja az alkotmányos rendszer alapjait és ezen új alapokon az idők végezetéig működhet.

11.5. DOBOZ

Pakisztán történetének elmúlt hetven éve jól mutatja, hogyan lehet a visszatérő szükségállapotbeli hatalomgyakorlás a hétköznapi kormányzás eszköze. A pakisztáni katonai vezetők nem állították, hogy az általuk gyakorolt kivételes hatalom alkotmányos lenne, hanem általában az igazságszolgáltatást használták arra, hogy *utólag* igazolja a választott tisztségviselők eltávolítását.³⁷ A Legfelső Bíróság többször is így tett, a szükségesség tanára (*doctrine of necessity*) hivatkozva.³⁸

Mubārak elnök alatt Egyiptom tovább ment ennél:

„1981-ben rendkívüli állapotot hirdettek Anwār al-Sādāt elnök meggyilkolását követően, amit aztán Mubārak elnök folyamatosan meghosszabbított. Az Államtanács kimondta, hogy a szükségállapot elrendelése vagy megújítása szuverén aktus, amit az elnök, mint uralkodó autoritás, vagyis nem mint igazgatási szerv hoz meg. A döntést a biztonság, közrend és az állam fennmaradásának védelme érdekében fogadták el, és mint ilyen nem tárgya a bírói felülvizsgálatnak.”³⁹

2.2. MEGELŐZHETŐ, VAGY LEGALÁBBISMEGÁLLÍTHATÓ-E A KIVÉTELES HATALOMMAL VALÓ VISSZAÉLÉS?

A szükségállapot elvileg átmeneti és végső soron az alkotmányos normalitás visszaállítását szolgálja. A kivételes hatalmak alkotmányos szabályozása komoly segítséget nyújthat a visszaélések megelőzéséhez. Különösen fontos:

- a) a szükséghelyzetek alkotmányos meghatározása,
- b) a szükségállapot kihirdetésére vonatkozó eljárás meghatározása (ki és mikor léptetheti életbe, ki akadályozhatja meg ezt, ha egyáltalán megakadályozható),
- c) a szükséghelyzetben alkalmazható intézkedések körének meghatározása, figyelemmel a kifejezetten tilos intézkedésekre,
- d) a szükségállapot időtartamának hossza és meghosszabbításának feltételei,
- e) a kivételes intézkedések felülvizsgálatára és megszüntetésére rendelkezésre álló utólagos eljárások.

³⁶ V. V. Ramraj, *The Emergency Powers Paradox*, 21. in V. V. Ramraj és A. K. Thiruvengadam (szerk.) *Emergency Powers in Asia. Exploring the Limits of Legality*. (Cambridge University Press, 2010).

³⁷ A. Kalhan, *Constitution and 'Extraconstitution.'* Colonial Emergency Regimes in Postcolonial India and Pakistan, 89. in V. V. Ramraj és A. K. Thiruvengadam (szerk.) *Emergency Powers in Asia. Exploring the Limits of Legality*. (Cambridge University Press, 2010) 96–110.

³⁸ A Legfelső Bíróságnak az az ítélete, amelyik 2009-ben a Musharaff tábornok által kihirdetett rendkívüli állapotot alkotmányellenesnek találta eltért ettől a megszokott vonaltól. Lásd 4. fejezet, 4.17. doboz.

³⁹ N. Bernard-Maugiron, *Strong Presidentialism. The Model of Mubārak's Egypt*, 373. in R. Grote és T. J. Röder (szerk.) *Constitutionalism in Islamic Countries. Between Upheaval and Continuity*. (Oxford University Press, 2012) 377 (utólagos kiemelés).

2.2.1. A szükséghelyzetek alkotmányos meghatározása

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR) tág meghatározása szerint a szükségállapot „a nemzet létét fenyegető” helyzet (4. cikk), s ehhez az Európai Emberi Jogi Egyezmény hozzáteszi a háborút (15. cikk (1)). A nemzeti alkotmányok többsége ennél pontosabb és általában kiter a külső támadásra, a belső zavargásokra, természeti katasztrófákra, és más zavarokra, amelyek az alkotmányos intézmények működését veszélyeztetik vagy az állam, vagy egy föderális tagállam alkotmányos vagy területi integritását fenyegetik. Ha az ilyen körülmények veszélye kiváltja a rendkívüli intézkedéseket, akkor fontos, hogy az alkotmány tisztázza, hogy a fenyegetésnek (például támadás) azonnalinak kell lennie és nem pusztán távoli, általános lehetőségnek. Egyes alkotmányok eltérő válaszmechanismusokat vázolnak a különböző válsághelyzetekre (például Franciaország, Németország, Magyarország, India, Pakisztán és Spanyolország). Ez a differenciált megközelítés lehetővé teszi válság idején a megfelelő típusú és intenzitású kormányzati intézkedést.

2.2.2. A szükségállapot elrendelése (kihirdetése)

A szükségállapot kihirdetése rendszerint a rendkívüli események bekövetkezésének egyszerű megállapításával történik. A kormányzati forma önmagában nem dönti el, hogy milyen lesz a hatalommegosztás a szükségállapotban: minden kormányforma mellett lehetséges, hogy végső fokon a törvényhozás döntsön a szükségállapot bevezetéséről akár elnöki rendszerekben is, vagy legalábbis fontos szerepet kapjon ebben a döntésben (pl. Argentína, Bolívia vagy Mexikó).

11.1. TÁBLÁZAT

Erős törvényhozói ellenőrzés	A törvényhozó minősített többséggel rendeli el a szükségállapotot	Horvátország, 17. szakasz Németország, 91. szakasz, 115A. szakasz Magyarország, 48. cikk
	A törvényhozó egyszerű többséggel rendeli el a szükségállapotot	Argentína, 75. szakasz (29) Bulgária, 84. szakasz Észtország, 129. szakasz Görögország, 48. szakasz
	A végrehajtó hatalom rendeli el a szükségállapotot, azonnal törvényhozási jóváhagyás mellett	Azerbajdzsán, 112. szakasz Bolívia, 138. szakasz (1) Chile, 40–41. szakasz (a törvényhozás hallgatása beleegyezés) Fidzsi, 154. szakasz Ghána, 31. szakasz Mozambik, 285. szakasz Hollandia, 103. szakasz (3) Paraguay, 288. szakasz Lengyelország, 231. szakasz Románia, 93. szakasz (1) Dél-Korea, 76. szakasz Törökország, 231. szakasz

A végrehajtó hatalom rendeli el a szükségállapotot, amit a törvényhozás hosszabb idő elteltével meghosszabbíthat	Afganisztán, 143. szakasz Algéria, 91. szakasz (nincs alkotmányba foglalt határidő) Benin, 101. szakasz (tizenöt nap után) Franciaország, 36. szakasz (ostromállapot) India, 353. szakasz Kenya (2010), 58. szakasz (4) Malawi, 45. szakasz (huszonegy nap után) Pakisztán, 233. szakasz (7) Paraguay, 288. szakasz Szenegál, 69. szakasz Szlovénia, 81. szakasz (hat hónap elteltével) Zimbabwe, 113. szakasz (2) (tizennégy nap után minősített többséggel a két ház együttes ülésén)
A végrehajtó hatalom rendeli el, nominális konzultáció után	Franciaország, 16. szakasz Madagaszkár, 61. szakasz Mali, 50. szakasz Marokkó, 59. szakasz Peru, 137. szakasz Tunézia, 80. szakasz
A végrehajtó hatalom erős ellenőrzése mellett	A végrehajtó hatalom rendeli el a szükségállapotot Kazahsztán, 44. szakasz (1), (16) Lettország, 62. szakasz Oroszország, 87. szakasz (2) hadiállapot, 88. szakasz (rendkívüli állapot) Ukrajna, 106. szakasz

Az ellensúlyok szempontjából minimum követelmény az, hogy az elrendelésre jogosult szerv *ne* legyen azonos azzal az intézménnyel, amely majd a kivételes hatalmat gyakorolni fogja. Leegyszerűsítve: ha az elnök gyakorolja a szükségállapotot, akkor *ne* az elnöki tetszés döntsön arról, hogy fennáll-e a szükséghelyzet. A weimari Köztársaság tragikus tapasztalatai ellenére azonban még mindig vannak demokratikus alkotmányok, amelyek megőrizték ezt a megoldást. (Franciaország tekintetében lásd 11.1. doboz és 12. fejezet, 1.).

2.2.3. Intézkedések a szükségállapotban

Egyes alkotmányok elővigyázatosságból kifejezetten meghatározzák a kivételes hatalomgyakorlás célját (például a rendes állapot visszaállítása)⁴⁰ és egyértelműen kivételesnek minősítik a végrehajtó hatalom rendeleti törvényhozását. A dél-koreai Alkotmány szerint a köztársasági elnök csak akkor bocsáthat ki kivételes állapottal összefüggő rendeletet, ha „ezt a nemzet integritásának megőrzése kívánja” (76. szakasz (2))⁴¹ A lengyel Alkotmány még egyértelműbb: „a rendkívüli állapot alatt kibocsátott kivételes rendeletek az állam rendes működését lehetővé tevő feltételek mielőbbi helyreállítását célozzák” (228. szakasz). Azok az alkotmányok pedig, amelyek a szükségállapot alatt is ragaszkodnak a parlamenti felsőbbséghez a végrehajtó hata-

⁴⁰ Tunéziai Alkotmány, 80. szakasz.

⁴¹ A végrehajtó hatalom szükségállapot alatti jogalkotási felhatalmazásának alkalmazására lásd 7. fejezet, 2.3.

lom rendeletalkotási jogkörét azokra a rövid időszakokra igyekeznek korlátozni, amikor a törvényhozás nem tud összeülni.

A kivételes intézkedések szerszámosládájában általában ott van a kivételes szabályalkotás (rendszerint a végrehajtó hatalom rendeletének formájában), továbbá az alapvető jogok rendkívüli korlátozása. Ahol ezeket az intézkedéseket a végrehajtó hatalom kizárólagos diszkrecionális hatalomként gyakorolhatja, illetve, ahol ezeket a törvényhozás által meghatározott opciók közül lehet kiválasztani, ott ezen intézkedések konkrét alkalmazása csak utólagos, külső (törvényhozási vagy bírói) ellenőrzés alá esik. Ezért a modern alkotmányok bizonyos megoldásokat gyakran eleve *kizárnak* még szükségállapot esetén is. Az alkotmánymódosítás tilalma jellegzetes példája ennek a megközelítésnek, a lengyel Alkotmány pedig a választójogi szabályok módosítását is megtiltja (228. szakasz).

Még ha széles jogkörrel ruházza is fel a végrehajtó hatalmat, számos alkotmány Argentínától Tunéziáig ragaszkodik ahhoz, hogy a törvényhozás folyamatosan működjön. Ezek az alkotmányok következetesen megkövetelik a törvényhozó testület összehívását, tiltják, hogy a szükségállapot alatt feloszlathassák e szervet, és sokszor meghosszabbítják a parlamenti ciklust az eredetileg megállapított hivatali időn túlra. A német Alaptörvény az elnök és az alkotmánybíróság megbízását is meghosszabbítja a szükségállapot végéig (115E szakasz (1)). (Lásd még 11.6. doboz).

11.6. DOBOZ

A törvényhozás fontos korlátja a végrehajtó hatalmi ág kivételes jogköreinek, ugyanakkor egy országos válsághelyzet objektív akadályja lehet a szabad és tisztességes választások megtartásának. Aki a rendkívüli állapot jóvoltából került hivatalba, érdekeltté válhat abban, hogy némiképp befolyásolt választások útján tartóssítsa hatalmát. Az ilyen bonyodalmak megelőzését szolgálják azok az alkotmányos szabályok, amelyek az üléselő parlament megbízását kiterjesztik a válság megszűnéséig. Nagy-Britannia ilyen megoldást alkalmazott a II. világháború alatt.

A tajvani törvényhozás tagjait 1947-ben és 1948-ban választották meg a kontinensen, Kína területén, de az 1948-ban kihirdetett statáriális jog szerint az eredeti megbízási időn túl is megtarthatták a parlamenti mandátumukat mindaddig, amíg Kínában nem nyílik lehetőség újabb szabad választásra.⁴² A statáriális jogot 1987-ben megszüntették, de a tajvani törvényhozás kétharmadát még 1990-ben is az eredetileg megválasztott képviselők alkották. Végül az alkotmánybírósként eljáró Törvénykező Yuan tagjai – tekintettel a körülmények változására – 1990-ben elérkezettnek látták az időt a szenior képviselők visszavonultatására, hogy ezeket a parlamenti helyeket harminc év után új emberekkel lehessen betölteni.⁴³

A szükségállapot megszokott velejárója az alapvető jogok korlátozása (lásd 11.7. doboz).

⁴² *J.Y. Interpretation* no. 31., 1954. január 29.

⁴³ *J.Y. Interpretation* no. 261., 1990. június 20. A. H. Y. Chen, *A Tale of Two Islands. Comparative Reflections on Constitutionalism in Hong Kong and Taiwan*, 37 *Hong Kong Law Journal* (2007) 647, 653–4, 666–7.

11.7. DOBOZ

A szükségállapotban megnyíló ellenőrizetlen fogvatartás veszélyét jól mutatja a 'törvényesített' eltűnések rosszemlékű gyakorlata a dél-afrikai apartheid idején. Az 1967-es Terrorizmus törvény (amelyet 1991-ben helyeztek hatályon kívül) a 6. szakaszában úgy rendelkezett, hogy minden magasabb rangú tiszt „jogosult, amennyiben okkal feltételezi, hogy valamely személy [...] terrorista, az ilyen személyt elfogatási parancs nélkül letartóztatni és kihallgatás céljából fogva tartani.” A fogva tartás 60 napig tarthatott, titkos helyen, ami kellő lehetőséget adott a kínzásra és az illető eltűntetésére. Itt, mivel az önkény központilag engedélyezett volt, a mérszárosmunka decentralizált maradhatott.

A szólásszabadság korlátozása a szükségállapot nevében történetileg a cenzúra bevezetését jelentette: hivatalosan ezzel akarták megakadályozni, hogy az ellenség az újságokból hírekhez jusson (lásd például az 1917–18-as lázítási törvényeket (*Sedition Acts*) az USA-ban). Ami a tisztességes eljárásra vonatkozó garanciák „fel-lazítását” illeti, ez gyakran korlátlan előzetes fogvatartást és hadbíráskodást jelent, míg a házkutatás szabályainak mellőzése a történelmi tapasztalatok szerint lehetővé teszi, hogy állítólagos árulók után fürkésszenek a magánlakásokban és felnyissák a magánlevelezést. A kijárási- és lakhelyelhagyási tilalmak a szabad mozgást korlátozzák szükségállapot idején. A magántulajdon korlátozása teszi lehetővé a közcélú lefoglalást, anélkül, hogy ezért teljes előzetes kártalanítás járna: hivatalosan ezzel a gyors és szakszerű kormányzati cselekvést kívánják elősegíteni. Újabban az elektronikus adatközlés megfigyelése, illetve a mobiltelefonok adatainak és más elektronikus adatoknak a házkutatás szabályai alól mentesített hozzáférhetővé tétele is bekerült a szükségállapot eszköztárába.⁴⁴

Az alkotmányok és a nemzetközi emberi jogi dokumentumok gondos meghatározásokkal igyekeznek körülhatárolni az emberi jogok szükségállapot alatti megszorításait (derogáció), a megszorítás terjedelmére és intenzitására is kiterjedően.⁴⁵ Van olyan emberi jogok, amelyeket szükségállapot idején sem lehet korlátozni (nem-derogálható jogok).⁴⁶ Az ICCPR 4. cikk (2) bekezdése szerint ezek közé tartozik az élethez való jog, a kínzás tilalma, a kegyetlen és embertelen bánásmód tilalma, a rabszolgaság tilalma, a visszaható hatályú (*ex post*) büntető törvény tilalma, és a válás- és meggyőződés szabadsága.

Függetlenül attól, hogy a rendkívüli intézkedést milyen formában rendelik el, a nemzetközi emberi jog szerint a szükségállapotban hozott intézkedésnek arányosnak vagy akár „a helyzet szükségleteihez képest szigorúan szükségesnek”⁴⁷ kell lennie.

⁴⁴ A francia Alkotmánytanács szerint a számítógépadatok ilyen, bírói felhatalmazás nélküli adminisztratív lefoglalása a magánéletbe történő alkotmányellenes beavatkozás. *Décision no. 2016–536 QPC*, 2016. február 19.

⁴⁵ Lásd különösen a PPJNE (ICCPR) 4. cikk.

⁴⁶ A derogáció feltétele, hogy a kormány formálisan kinyilvánítsa a rendkívüli állapotot. Az EJEE ennek megfelelő 15. cikke szerint Ukrajna 2015 júniusában bejelentette, hogy szükségállapotot kíván bevezetni. Hasonlóképpen járt el Franciaország 2015 novemberében, az akkori párizsi terrortámadás után.

⁴⁷ CCPR General Comment No. 29: Article 4: *Derogations during a State of Emergency*, elfogadva az Emberi Jogi Bizottság hetvenkettedik ülésén 2001. augusztus 31. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, para. 4.

Ez a követelmény szerepel például a lengyel és a dél-koreai Alkotmányban is. A gyakorlatban a szükségesség a válsághelyzet természetétől, illetve attól függ, hogy a végrehajtó hatalom miként ítéli meg az adott helyzetet és a szükséges választ.

Számos alkotmány tartalmaz olyan szabályokat, amelyek a kivételes hatalommal történő visszaélést hivatottak megelőzni. A törvényhozási kontroll fontos formáját hozták létre Németországban, ahol a *Bundestag* jogosult visszavonni azokat az intézkedéseket, amelyeket a kivételes hatalmat gyakorló Közös Bizottság gyakorol (115L. szakasz (1)). Egy ennél megszokottabb megoldás szerint az alkotmány a kivételes intézkedések bírói felülvizsgálatát teszi lehetővé, az alkotmánybírószágon (Kolumbia) vagy a legfelső bíróság (Kenya, Mexikó) előtt. A vizsgálat kiterjedhet a szükséghelyzet a fennálltára (alkotmányossági szempontból), továbbá az egyes intézkedésekre. A másik oldalon a török példa említendő: ott az Alkotmány kifejezetten kizárja a szükségállapotú intézkedések bírói felülvizsgálatát (148. szakasz).

A bírói kontroll csődöt mond, ha megszűnik a kényszerítő eszközök alkalmazásának bírói ellenőrzése, például a szabadságkorlátozások esetében. A bíró legfeljebb annyit tehet, hogy megvizsgálja, vajon a jogkorlátozó felhatalmazás, amelyet gyakran kapkodva fogalmaznak meg, nem lép-e túl az alkotmányos vagy törvényi felhatalmazás körén (*ultra vires*). Ezekben a helyzetekben a végrehajtó hatalomnak a törvényhozóhoz kell fordulnia a hiba kijavításáért (e tekintetben jól jön a folyamatosan üléselő parlamenti, holott az elvileg a visszaélések elleni biztosíték és nem a jogkorlátozások igazolásának eszköze lenne). A törvényhozás ilyenkor rendszerint lelkesen eleget tesz hazafias kötelességének és jóváhagyja a kért változtatást, kivéve, ha a végrehajtó hatalom és a parlamenti többség közt valamiféle korábbi politikai viszály akadályozza ezt.⁴⁸

Ilyen helyzetekben azt várhatnánk, hogy a bírók teljesítik alkotmányos küldetésüket, és utolsó mentsvárként védik az alkotmányosságot, a joguralmat és az alapjogokat, ám a rendkívüli helyzetekben ez nem mindig valósul meg (lásd 11.8. doboz), olyannyira, hogy az Egyesült Királyságban az alkotmányvédelem elvét a magára maradt Lord Atkinnak egy különvéleményben kellett megfogalmaznia:

„Ebben az országban a törvények csatazajban sem hallgatnak. A törvényeket meg lehet változtatni, de egy nyelven beszélnek háborúban és békében. Mindig is a szabadság egyik oszlopa, egyik alapelve volt, amiért most is harcolunk, hogy a bírók senkivel sem tesznek kivételt és ha a végrehajtó hatalom megkísérli a polgárok szabadságát korlátozni, fellép ez ellen, és éberan figyel, hogy minden kényszerítő aktus megfeleljen a törvénynek.”⁴⁹

⁴⁸ Azt követően, hogy az *HM Treasury v. Ahmed*, [2010] U.K.S.C. 2, ügyben a Lordok Házából alakult Legfelső Bíróság a vagyontárgyak befagyasztását alkalmazhatatlannak találta, mivel a felhatalmazást adó rendelet (*Order in Council*) kibocsátásához hiányzott a megfelelő felhatalmazás, a Parlament 2010-ben elfogadta a Terrorista vagyontárgyak befagyasztása (ideiglenes szabályok) törvényt, ami – visszaható hatállyal – azonos szabályokat törvényesített.

⁴⁹ *Liversidge v. Sir Anderson and Others*, [1942] A.C. 206, 244 (Lord Atkin).

11.8. DOBOZ

Nem sokkal az után, hogy 1939-ben megkötötték a Német–Szovjet Megnemtámadási Paktumot és alig néhány nappal a II. világháború kitörése előtt, az Egyesült Királyság Parlamentje korlátlan hatalomátruházásról rendelkezett, az alábbiak szerint:

„(1) A jelen szakasz rendelkezéseinek keretei közt Őfelsége által a Tanácsban⁵⁰ elfogadott rendeletben olyan rendelkezések (e törvényben: ’védelmi rendelkezések’) hozhatók, amilyeneket Őfelsége szükségesnek vagy célirányosnak vél a közbiztonság, a birodalom védelme, a közrend megóvása és bármely olyan háború folytatása érdekében, amelyben Őfelsége részt vesz, továbbá a közösség léte szempontjából alapvető ellátás és szolgáltatások fenntartására.

(2) [...] A védelmi rendelkezések, amennyiben ez Őfelségének a Tanácsban hozott rendelete szerint szükségesnek vagy célszerűnek tűnik, a vonatkozó albekezdésben foglalt bármely célra rendelkezhetnek

a) azon személyek elfogásáról, bírói eljárás alá vonásáról és megbüntetéséről, akik a védelmi rendelkezések ellen vétének, továbbá olyan személyek őrizetéről, akiknek őrizetben tartása az államtitkár szerint a nemzetbiztonság és a birodalom védelme szempontjából célszerűnek tűnik.”

A vonatkozó (Általános) Védelmi Rendelkezések felhatalmazást adtak arra, hogy amennyiben az államtitkárnak észszerű oka van azt hinni, hogy valamely személy „egy alább említett szervezetben” tag volt vagy „ilyen szervezetek céljának előmozdítására tevékenykedett” és amennyiben az ilyen személyt ellenőrzés alá szükséges vonni, e személy fogvatartásáról parancsban rendelkezzen.

Ezt a fogvatartási lehetőséget a náci szimpatizánsok ellen használták. Liversidge nem számított tipikus felperesnek a fogvatartottak közt, mivel zsidó kereskedő létére nem voltak ismert náci kapcsolatai. Mégis őrizetbe vették, mivel „időről időre németekkel és olyanokkal tartott kapcsolatot, akik a német titkos szolgálattal álltak kapcsolatban.”⁵¹ Beadványában Liversidge a letartóztatása észszerű okának részletei felől tudakozódott. A fogvatartás alapjául szolgáló feltevés mibenlétére vonatkozóan sem az ügyvédje, sem az eljárás későbbi szakaszában a bíróság nem kapott információt, leszámítva azt, hogy „a nyilvántartás szerint nagyon rosszak az adatai.” Kétségtelen, sok évvel korábban Liversidge hamis adatokat szolgáltatott egy útlevélkérelmével kapcsolatban.

A Lordok Háza Fellebbezési Bírósága számára az jelentett problémát, hogy a Tanácsban hozott rendelet valóban „észszerű okot” kívánt meg a fogvatartáshoz és a *common law*-ban a kifejezésnek egyértelmű és természetes jelentése volt. Lord Maugham bíró szerint: „ezen alapvető fontosságú kötelezettségek teljesítésére az egyik vezető államtitkár kapott elsődleges felhatalmazást, aki egyben a kormány tagjaként felelős a Parlamentnek kötelességei megfelelő teljesítésért.” A Bíróság nem vizsgálhat az államtitkár döntése alapjául szolgáló bizalmas anyagot. Továbbá „ellenkező bizonyításig vélelmezni kell [...], hogy az [államtitkár] a törvény előírásainak megfelelően járt el.”

⁵⁰ Az „Őfelsége a tanácsban rendeletet” (*Order in Council*) az Egyesült Királyságban a király nevében egy, a kormány vezető tagjaiból, az ellenzék vezetőiből és más közméltóságokból álló testület (*Privy Council*) hozza. (*a ford.*).

⁵¹ A.W. B. Simpson, *In the Highest Degree Odious. Detention Without Trial in Wartime Britain*. (Clarendon Press, 1992) 339.

A Parlament eltérhetett volna a letartóztatásokkal kapcsolatban szokásos „ézszerű ok” követelménytől, de a jogszabály mégis a szokásos szóhasználatnál maradt. (A szükség-helyzetekben hozott felhatalmazási törvényeknek az az egyik problémája, hogy a dörzsöltebb felhatalmazások megfelelő szóhasználattal formálissá tehetik az amúgy is legyengített bírói kontrollt). A lordbírók azonban egy olyan „értelmezést választottak, ami a Tanácsban hozott rendeletért felelős személyek nyilvánvaló szándékának megvalósulását szolgálták, nem pedig olyat, ami ellehetetlenítette volna e szándék érvényesülését.” Erre az értelmezésre adott válaszként írta Lord Atkin híres különvéleményét:

„Még ha magamra maradok is, tiltakozom a szavak olyan kifacsart értelmezése ellen, amely ellenőrizetlen hatalmat ad a miniszternek a szabadságvesztés elrendelésére. Összegezve: a szavaknak [’ézszerű fogvatartási ok’] egy jelentése van. Ebben az egy értelemben használja a kifejezést a *common law* és a törvények. Sosem használták abban az értelemben, amit most tulajdonítanak ennek. A Védelmi Rendelkezések ebben a természetes értelemben használják a kifejezést, [...]

Csak egyetlen autoritást ismerek, aki igazolná ezt a most javasolt értelmezési módszert: ’ – Ha én használok egy szót – mondta Dingi Dungi megrovó hangsúllyal –, akkor az azt jelenti, amit én akarok, sem többet, sem kevesebbet! – Az a kérdés – mondta Alice –, vajon képessé tudod-e tenni a szavakat, hogy ennyi sokféle dolgot jelentsenek. – A kérdés az – mondta Dingi Dungi –, hogy ki az úr – és kész.¹⁵² A hosszú okfejtés után egyetlen kérdésre adott válasz dönt, nevezetesen az, hogy a fordulat, miszerint ’ha valakinek oka van [azt hinni], jelentheti-e azt, hogy ’ha valaki azt hiszi, oka van [azt hinni].’ Szerintem nincs, és ebben az esetben az ügyet ennek megfelelően kell eldönteni.’⁵³

Hat nappal az ítélet meghozatala után *Liversidge*-t szabadlábra helyezték.

Ellentétben azzal, amit a *Liversidge* és a *Korematsu* ügyekben a többséget alkotó bírók hinni akartak, a végrehajtó hatalom szakértelme és a titkok védelmének szükségessége, amire ezekben az ügyekben hagyatkoztak, nem döntő akadálya a bírói mérlegelésnek. Az izraeli Legfelső Bíróság (Barak főbíró, mint előadóbíró álláspontját követve) alkalmazhatónak találta a humanitárius jogot olyan helyzetekre is, ahol egyébként elismerte a katonai parancsnok autoritását és elfogadta, hogy a parancsnok a katonai helyzetet jóhiszeműen értékelte. Mindez a törvényességi ellenőrzés körébe tartozik. Az izraeli Legfelső Bíróság még attól se riadt vissza, hogy ’egyenesben’ kövesse a katonai akciókat, hogy a joguralom elveit alkalmazni tudja.⁵⁴

2.2.4. A szükségállapot hossza és meghosszabbításának feltételei

A szükségállapot természeténél fogva átmeneti időszak. A kivételes jogrend és az alapjogok korlátozása nem tarthat tovább, mint amit a szükségállapotot kiváltó kö-

⁵² L. Carroll, *Alice Tükörországban*. Ford.: Révbíró T. (Móra Ferenc Könyvkiadó, 1980) 61.

⁵³ *Liversidge v. Sir Anderson and Others*, [1942] A.C. 206, 222, 225, 219 (Lord Maugham), 244–5 (Lord Atkin). Ez a döntés, akárcsak a *Korematsu*, mutatja, milyen szoros a kapcsolat a személyes szabadság és a hatalommegosztás közt.

⁵⁴ *Beit Sourik Village v. Government of Israel*, H.C.J. 2056/04 (Barak főbíró); *Physicians for Human Rights v. The Commander of IDF Forces in the Gaza Strip*, H.C.J. 4764/04. Lásd A. Barak, *The Judge in a Democracy*. (Princeton University Press, 2006) 300 és köv.

rülmények megkívánják, és a korlátozásoknak a rendes alkotmányos viszonyok visszaállítását kell szolgálnia. Ugyanakkor – mint az 1961-es franciaországi elnöki szükségállapot példája igazolja (lásd 11.1. doboz) –, az elnökök hajlamosak arra, hogy e hatalmat kiterjesztően értelmezzék. A bírói ellenőrzés, ha van is, csak megkésett és utólagos lehet.

Hozzátehetjük, hogy a bíróságok nem szívesen vállalnak kockázatot a szükséghelyzet értékelésével megbízott végrehajtó szerv eljárásának vizsgálata során. A bíróságok általában a helyzet képlékenységre és komplexitásra hivatkozva vélik úgy, hogy elnézőnek és az igazgatási döntéssel szemben engedékenynek kell lenniük. Mint láttuk, nagyon sokféle szükséghelyzet van és kétségtelen, hogy sokszor nem világos, mikor ér véget egy fegyveres konfliktus: irreguláris erők még azután is folytathatják a támadásaikat, hogy a terület a másik fél formális ellenőrzése alá került. De ha egy államesínyt leverték, valószínűtlen, hogy az megismétlődik. Mégis, a szükségállapot sokszor fennmarad, arra hivatkozva, hogy további intézkedések szükségesek egy ilyen nagyarányú összeesküvés leleplezésére. Ebből könnyen belátható, miként használható a kivételes hatalom visszaélészerűen a szükségállapottal járó uralom meghosszabbítására. Mivel a kivételes hatalom jogosítványaival kezelendő helyzet képlékeny, nagyon nehéz előre látni, mennyi ideig lesz szükség e jogkörökre. Ezért egyes alkotmányok viszonylag rövid kezdeti időszakra engedélyezik a végrehajtó hatalom számára a rendkívüli jogosítványok használatát, amit azután csak a törvényhozó hosszabbíthat meg.

Mivel a szükségállapot ilyen könnyen meghosszabbítható, Bruce Ackerman professzor egy fokozatosan szigorodó, minősített többséget igénylő rendszert javasol: ebben a rendszerben egyre nagyobb többség kell a törvényhozásban a szükségállapot meghosszabbításához.⁵⁵ Ezt az elgondolást követi az új kenyai Alkotmány, ahol is az eredetileg az elnök által elrendelt szükségállapotot egyre nagyobb arányú parlamenti többség hosszabbíthatja meg (132. szakasz (4)(d)). Ez a lépcsőzetes megoldás hivatott biztosítani a végrehajtó hatalom parlamenti támogatását a kivételes jogkörök elhúzódozó gyakorlásához. A megoldással szemben felhozható, hogy az idő múlásával egyre kisebb képviselői csoport lesz képes megakadályozni a végrehajtó hatalom gyakorlását és a többségi akarat érvényesülését.⁵⁶

2.2.5. Utólagos eljárások

A szükségállapot megszűnte után rendezni kell a különleges intézkedések hosszú távú következményeit: meg kell vizsgálni a szükségállapotban elfogadott szabályok és az azok alapján hozott intézkedések törvényességét és alkotmányosságát. Az elegáns megoldás persze az lenne, ha a szükségállapottal egyidőben hatályukat vesztenék az ebben az időszakban a kivételes hatalom alapján hozott intézkedések (lásd szingapúri Alkotmány, 150. szakasz (6)).⁵⁷ Azokban az országokban azonban, ahol a

⁵⁵ B. Ackerman, *The Emergency Constitution*, 113 *Yale Law Journal* (2004) 1029, 1047 és köv. Az eszközök köre idővel változik.

⁵⁶ Lásd O. Gross, *Constitutions and Emergency Regimes*, 334. in T. Ginsburg és R. Dixon (szerk.) *Comparative Constitutional Law*. (Edward Elgar, 2011) 346–47.

⁵⁷ A ghánai Alkotmány 32. szakasza szerint a rendkívüli állapot alatt letartóztatott személyek az állapot megszűntével szabadon bocsátandók.

szükségállapot rendeleteivel törvényt lehet módosítani, ez a megoldás gyakorlati okokból alkalmazhatatlan.

Elvileg ugyan arra is mód lenne, hogy a kivételes rendeleteket, különösen, amelyek emberi jogokat függesztenek föl, rögtön a kibocsátáskor alkotmánybírósági kontrollnak vessék alá, de a tapasztalat szerint ez az ellenőrzés – érthetően – rendkívül engedékeny lesz. Az utólagos vizsgálat viszont inkább pedagógiai szempontból hatékony, mert (bizonyos tartós károk enyhítését és az esetleges kártalanítást leszámítva) a jövőre nézve szolgál útmutatással.

Bár a bíróságok sokszor vonakodnak attól, hogy a szükségállapot kinyilvánítását és gyakorlatát érdemben vizsgálják, vannak figyelemreméltó kivételek (lásd Kolumbia, 11.9. doboz).

11.9. DOBOZ

Kolumbiában a felkelőkkel vívott félévszázados harc mintegy kétszázhúszezer áldozatot követelt.⁵⁸ Miközben folytak a harcok, a kolumbiai Alkotmánybíróság hajlott arra, hogy ellenőrzés alatt tartsa az elnök kivételes hatalmának alkalmazását. Manuel José Cepeda-Espinosa professzor, korábbi alkotmánybíró erről így ír:

„A 'belső zavargás' állapot kinyilvánításának vizsgálata megmutatja ennek az ellenőrzésnek a természetét. 1991 óta hatszor hirdettek [ilyen kivételes állapotot] és ezek többségét alkotmányosnak nyilvánították. De az [Alkotmány]bíróság világossá tette, hogy az új Alkotmány szerint ez kivételesnek számít, mert az Alkotmányozó Gyűlés a múltbeli visszaélésekre tekintettel törölte az ostromállapotról vonatkozó rendelkezést. Az Alkotmánybíróság két ízben teljes egészében megsemmisítette a vonatkozó elnöki rendeletet – ami a kolumbiai történelemben előzmény nélküli. Egy újabb esetben viszont az elnök által elrendelt kivételes állapotot alkotmányosnak találták, mert az erőszak mennyiségi és minőségi növekedése indokolta a kivételes hatalom gyakorlását.”⁵⁹

1994-ben az indiai Legfelső Bíróság elé került az Unió elnöke által több tagállamban elrendelt szükségállapot ügye. Erre az Ayodhya városban álló Babri mecset elbontásával kapcsolatban kitört vallási zavargások miatt került sor.⁶⁰ Kétségtelen, a zavargások átterjedtek néhány más államra, más államokban viszont, mint kiderült, az „elnöki kormányzás” (ahogy az Alkotmány 356. szakasza értelmében használt rendkívüli jogrendet nevezik) a szövetségi kormánnyal ellentétbe került helyi törvényhozási többség elmozdítását szolgálta.

Az utólagos ellenőrzés részeként a parlamenti eljárásban a végrehajtó hatalomnak nyilvánosan kell számot adnia a szükségállapot alatti tevékenységéről. Ez az átlátha-

⁵⁸ N. Miroff, The Staggering Toll of Colombia's War with FARC Rebels, Explained in Numbers, *The Washington Post* (2016. augusztus 24.).

⁵⁹ M. J. Cepeda-Espinosa, Judicial Activism in a Violent Context. The Origin, Role, and Impact of the Colombian Constitutional Court, 3 *Washington University Global Studies Law Review* (2004) 529, 632–3.

⁶⁰ *S. R. Bommai v. Union of India*, A.I.R. 1994 S.C. 1918. A mecset a XVI. században épült. Hindu csoportok szerint ezen a helyen született a hindu Rama isten. A mecset lerombolását követően a meggyilkoltak számára 2000 körül volt.

tósági elem hozzájárul a politikai felelősség érvényesüléséhez, bár inkább csak hosszabb távon – feltéve, hogy a szükségállapot után valóban visszatérnek az érdemi demokráciához.⁶¹ Az alkotmányosság elképzelése szerint a három hatalmi ág együttes erőfeszítése megakadályozhatja, hogy az alkotmányosság testén maradandó seb keletkezzen. Michael Ignatieff professzor szavaival élve:

„9/11-et követően könnyű lehangoló képet festeni a demokrácia kisiklásairól: meghunyászkodó sajtó, gyáva törvényhozás, szélsőségesen engedékeny igazságszolgáltatás, mindegyik képtelen a végrehajtó hatalom titkos hatalmának szüntelen halmozódásának 'megállítására,' s történik mindez nemcsak az Egyesült Államokban, de valamennyi demokráciánkban. Ez a kép valós: a terrorizmus miatt elrendelt szükségállapotok mindenekelőtt azért jelentenek veszélyt a demokratikus kormányzásra, mert a titkos kormányzást pártolják (szemben a nyílttal), továbbá igazolják az ellenőrizetlen végrehajtó hatalmat. De mi a megoldás, ha ez így van? Csak egy megoldást látok: több és nem kevesebb demokratikus ellenőrzés, több és nem kevesebb nyílt vitán alapuló igazolás, több és nem kevesebb nyílt kormányzás.”⁶²

⁶¹ A végrehajtó hatalom számonkérhetőségére lásd 7. fejezet, 3.2. és 4.3.

⁶² M. Ignatieff, *The Lesser Evil. Political Ethics in an Age of Terror*. (Princeton University Press, 2004) ix.