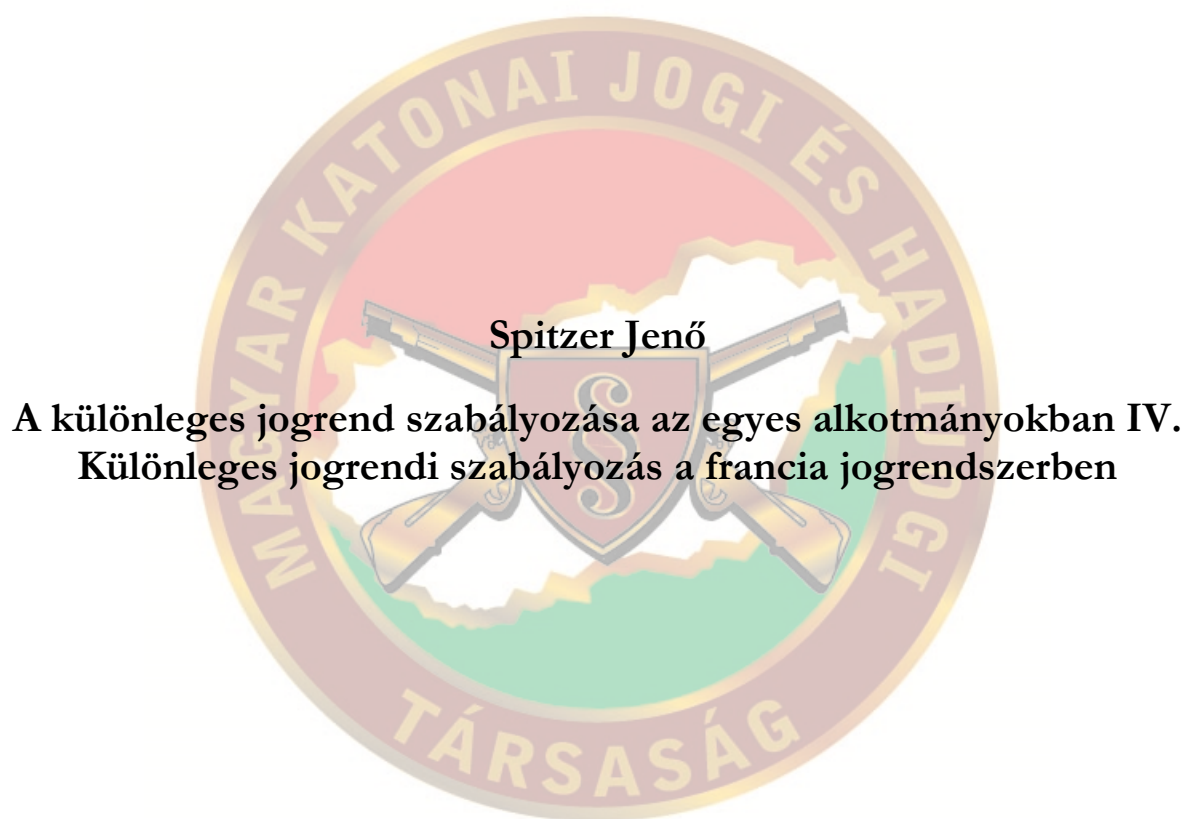

MKJHT
VÉLEMÉNYEK A KATONAI JOG VILÁGÁBÓL
2019/4.



Budapest
2019
Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság
ISSN 2416-1365

Bevezetés

A jelen elemzés célja, hogy egy 2017 ősze óta folyó, a védelmi alkotmány megújításának lehetséges irányait, részterületeit vizsgáló csoportos kutatás¹ egy újabb részeként áttekintse a különleges jogrend francia szabályozási modelljét, ami Franciaország esetében egy sajátos aktualitással, többlet tartalommal is párosul. 2015. novemberében ugyanis Franciaországra nem kulturális arca, kulináris értékei, festői szépsége és a mindezeket átható atmoszférája miatt szegeződtek a tekintetek, hanem azért mert fővárosa minden komolyabbnak ható előjel nélkül, néhány óra leforgása alatt véres támadás-sorozat helyszíne lett, ami a következő hónapokban és években Európa szerte megvalósuló támadások „nyitányát” adta.

Az ezerarcú Európa hirtelen nagyon is homogénné tudott válni a közös fenyegetettségben. Ahogyan ez a sokszínűség a mindennapokban, úgy az országok jogrendszerében is szervesen megjelent, ugyanakkor az azonos probléma azonos akadályokra világított rá, amelyek valamiképpen – a sajátos nemzeti keretek által nyújtott mozgástéren belül – mégiscsak azonos megoldásokat sürgettek. A történelem érdekes fordulata, hogy amiként Franciaország 1789-ben a nagy francia forradalom idején először hozott jogszabályt a békétől eltérő időszakokban alkalmazandó szabályokról az ostromállapot (*état de siège*) formájában, úgy hirdetett ki egyedülállóként közel két évig tartó szükségállapotot a 2015. november 13-i párizsi terrortámadás éjszakáján.² A 2017. november 1-ig tartó időszak hosszúságában a két világháború időszakát nem tekintve keresve sem találna precedensre, valamint azt is kijelenthetjük, a szükségállapot végét biztosító „*antiterrorista törvény*”

¹ A kutatás eredményeiről eddig a következő publikációk adtak számot: Kelemen Roland: Az alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira. In. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2017/1-2. szám 37-68. o., Kelemen Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány – Legfelső Honvédelmi Tanács – Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.) In. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2018/1. szám 63-94. o., Kelemen Roland: A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében. In. Közjogi Szemle, 2018/4. szám, 52-57. o.; Kelemen Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. In. Bartkó Róbert (szerk.): A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században, Győr, Gondolat Kiadó, 2019, 9-34. o.; Farkas Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban. In. Iustum Aequum Salutare 2017/4. szám 17-29. o., Farkas Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához. In. Vélemények a katonai jog világából 2018/3. szám 1-15. o., Farkas Ádám (szerk.): Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.

A kutatás irányaihoz és törekvéseihez kapcsolódik még: Farkas Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól. In. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2017/1-2. szám 103-124. o., Farkas Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól. In. Honvédségi Szemle 2018/3. szám 20-32. o., Farkas Ádám (szerk.): A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

² Lásd: „Véget ér Franciaországban a rendkívüli állapot.” HVG. 2017. október 30.

https://hvg.hu/vilag/20171030_Veget_er_Franciaorszagban_a_rendkivuli_allapot/ (2019. február 17.)

rendelkezéseivel sem a különleges jogrendi időszak, sem az azt kiváltó körülmények nem tűntek el nyomtalanul a francia jogrendszerből.

Ez a sajátosság tehát a különleges jogrendre vonatkozó nemzeti megoldásokat elemző sorozatunkban óhatatlanul többlettartalmakat jelenít meg, hiszen a francia döntéshozók reakciója mind a különleges jogrendi eszközrendszer, mind az azt felváltó törvényhozás terén példa volt és példa lehet más európai nemzetek számára, amely körülményt a különleges jogrendi megoldások rendszerének elemzésén felül el kell tárolni gondolataink között a jövőre nézve.

Különleges jogrendi kategóriarendszer a francia jogban

Az európai államok különleges jogrendi szabályozása meglehetősen széles palettával rendelkezik: a teljes szabályozatlanságtól (pl. Ausztria, Ciprus), a hadiállapot alkotmányos szabályozására szorítkozáson át az alkotmányi szinten szigorúan és részletesen, a végrehajtó hatalmat következetesen megkötő – a diktatúrák árnyékába vissza nem kívánczó – megoldásokig számos variáció figyelhető meg. A francia jogrend ezen a spektrumon sajátos szerepet tölt be, hiszen mind a szabályozási szintek, mind pedig a szabályozás terjedelme tekintetében „középmértéket” képvisel.

A kivételes helyzetek kezelésére Franciaország három különleges jogrendi kategóriát alakított ki:

1. alkotmányuk 16. cikke rendelkezik a rendkívüli elnöki intézkedési jogkorról (*pouvoirs exceptionnels*),
2. 36. cikke a francia forradalomban gyökerező ostromállapotról (*état de siège*), valamint
3. 1955-ben – az V. Köztársaság 1958-as alkotmányának létrejöttét megelőzően – törvényi szinten szükségállapot (*état d'urgence*) került meghatározásra.

Az ostromállapot (*état de siège*)

Az V. Köztársaság alkotmányának 36. cikke meglehetősen szűkösen fogalmaz az ostromállapot szabályairól: kihirdetni minisztertanácsi rendelet útján lehetséges, a 12 napon túli meghosszabbításról a Parlament dönthet.³ A részletesebb szabályokat a Védelmi törvény (*Code de la défense*) rendelkezései határozzák meg.

³ „L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.” (Az ostromállapotról a Minisztertanács rendeletben dönt. Annak 12 napon túli meghosszabbítása kizárólag a Parlament felhatalmazásával lehetséges.) Article 36 de la Constitution du 4 octobre 1958

Az ott foglaltak értelmében az ostromállapot minisztertanácsi rendelettel külföldi háború vagy fegyveres felkelés közvetlen veszélye esetén kerül kihirdetésre, a rendeletnek pedig az ostromállapot területi és időbeli hatályát kell kötelezően meghatároznia.⁴ Az időbeli hatály a már alkotmányos szinten meghatározottak szerint maximált azzal, hogy a 12 napon túli, Parlament általi meghosszabbításához a Minisztertanács előterjesztése szükséges, amelyhez módosító javaslat nem nyújtható be.⁵

A Védelmi törvényben öröklődött tovább az ostromállapot 1849. augusztus 19-i törvényben már meghatározott érdemi tartalma is: a polgári hatóságok rendészeti jogköre a katonai hatóságokra száll át, továbbá a katonai bíróságok hatáskörébe kerül minden olyan bűncselekmény tárgyában az ítékezés, amely az alkotmány, a köztársaság biztonsága, vagy a közrend és a köznyugalom ellen irányul. A katonai hatóságok a rendészeti jogkörök keretében éjjel-nappal folytathatnak házkutatásokat, az ostromállapot alá eső területről kiutasíthatnak személyeket, elrendelhetik a fegyverek és lőszeresek beszolgáltatását, szükséges esetben azok elkobzását, valamint megtilthatják a közrendre veszélyes gyűléseket és közleményeket.⁶

Ostromállapot kihirdetésére az V. Köztársaságban nem került sor, a nagy francia forradalmat követő fejlődéstörténete során azonban több alkalommal, a két világháborúban és az azok közötti restabilizációs időszakban pedig lényegében több évtizedre váltak általánossá a rendkívüli szabályok.⁷

A rendkívüli elnöki intézkedési jogkör (pouvoirs exceptionnels)

Az alkotmány 16. cikke – az ostromállapothoz képest sokkalta részletesebben – határozza meg a rendkívüli elnöki – azaz végrehajtó hatalmi – intézkedési jogkör tartalmát. A de Gaulle-i alkotmány sokáig diktatórikus lépésének („*liberticide*”⁸) kikiáltott cikke biankó intézkedési jogkört ad az elnök kezébe olyan esetekre, amikor a köztársaság intézményei, a nemzet függetlensége vagy területi integritása, illetve az ország nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése súlyos és közvetlen veszélybe kerül úgy, hogy mindeközben az alkotmányos intézmények rendes működése megszakadt. E rendkívüli intézkedési jogkör, mint alkotmányos felhatalmazás a fenti körülmények között is csak akkor

⁴ Article L2121-1 de la Code de défense

⁵ Article 131. alinéa 1 du Règlement de l'Assemblée nationale (Nemzetgyűlés házszabálya). A cikk az ostromállapot szabályai mellett a haderő külföldi alkalmazásáról való döntésre vonatkozóan is tartalmaz házszabályi rendelkezéseket.

⁶ Article L2121-2 - Article L2121-8 de la Code de Défense

⁷ Az ostromállapot történeti fejlődéséről lásd: Montagne, Pierre: L'évolution législative et jurisprudentielle du régime de l'état de siège. Strasbourg, doktori értekezés 1952.

⁸ A kifejezés leginkább „szabadság-gyilkosságként” fordítható.

történhet meg, ha az elnök már egyeztetett a miniszterelnökkel, a Parlament két házának elnökével és az Alkotmánytanáccsal.⁹

A cikk értelmében a nemzetet az elnök a megtett intézkedésekről tájékoztatni köteles, azonban ennek formáját a szöveg viszonylag tágan hagyta.¹⁰ A kizárólag az ország területének egészére elrendelhető intézkedések célja annak biztosítása, hogy az alkotmányos intézmények a legrövidebb időn belül újra képesek legyenek az alapvető rendeltetésüknek eleget tenni. Ennél pontosabb meghatározás sem alkotmányi, sem alacsonyabb szinten nem került részletezésre a különleges jogrendi súlyú rendkívüli felhatalmazás kapcsán. A megállapítás ugyanakkor annyiban kiegészítendő, hogy az Államtanács 1962-es döntésében további garanciális elemeket határozott meg, amelyek szerint fenntartja az elnöki intézkedések jogszerűségének kontrolljának jogát. Ez alól kivételt az alkotmány 34. cikkében szereplő kizárólagos törvényhozási tárgykörök jelentenek.¹¹

A demokratikus berendezkedés biztosítékaként értékelendő, hogy a rendkívüli elnöki jogkör idejére sem oszlatatható fel a Nemzetgyűlés, a Parlament is ülészik, valamint a 2008-as alkotmánymódosítás óta a meghozott intézkedések alapvetően 30 napig maradhatnak hatályban. E határidőt követően az azokra okot adó körülmények fennállásának az Alkotmánytanács általi felülvizsgálatára kerül sor, amelyet a Nemzetgyűlés elnöke, a Szenátus elnöke, 60 képviselő vagy 60 szenátor indítványozhat. Indítvány hiányában is legfeljebb 60 napig gyakorolható a rendkívüli elnöki jogkör, azt követően az Alkotmánytanács hivatalból vizsgálja felül az okot adó körülmények státuszát.

A 16. cikk alkalmazására 1961. április 23 és 1961. szeptember 30. között, Algéria függetlenedésekor került sor, amikor az elszakadás-ellenes tábornoki réteg katonai puccsal akarta megakadályozni a folyamat végbemenését. A rendkívüli elnöki intézkedési jogkör elrendeléséről Charles de Gaulle tévéadásban tájékoztatta a francia népet, ismertette az arra okot adó körülményeket és az alkotmányban az elnök felé támasztott előzetes egyeztetési kötelezettségnek való elégtételt. A beszéd annak vonatkozásában nem tett kijelentést, hogy a tábornokok puccskísérlete *in concreto* miként és mely elemeit veszélyeztette a francia alkotmányos rendnek. Az időszak tekintetében máig nincs konszenzus arra nézve, hogy az események valóban találkoztak-e a 16. cikkben foglalt elrendelési feltételekkel, szükséges

⁹ „*Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.*”

¹⁰ „*Il en informe la Nation par un message.*” (Erről a Nemzetet üzenetben tájékoztatja)

¹¹ Décision N° 55049 55055 de Conseil d'Etat

volt-e a különleges jogrendi jellegű felhatalmazást közel fél évig érvényben tartani, valamint minden rendkívüli intézkedés valóban az alkotmányos intézmények funkcionalitásának restabilizálására szorítkozott-e. De Gaulle intézkedései fölött valódi törvényi ellenőrzés sem állt, ami nagyban magyarázza a fentebb kifejtett államtanácsi kontroll jogköröket lefektető 1962. évi döntés keletkezésének időpontját is.¹²

Szükségállapot (état d'urgence)

Szükségállapot kihirdetésére 2015-ben már a nyolcadik alkalommal került sor, azonban ebből hat a gyarmati birodalom fokozatos összeomlásához köthető: a terrortámadás miatt „rekordhosszúságú” időszakot megelőzően az algériai konfliktusok idején három alkalommal, a tengeren túli területek elszakadási kísérletei okán további három esetben (Új-Kaledóniában fél évig, a Wallis és Futuna szigeteken, valamint Polinéziában 12-12 napig) léptek érvénybe a szükségállapot rendelkezései. Ezekről független események 2005-ben, a párizsi forrongások idején teremtettek egy alkalommal alapot a szabályanyag felhívására.¹³

E különleges jogrend nem alkotmányos szinten, hanem az 1954-es algériai események sürgető hatására, még a IV. Köztársaság alkotmányának megszületése előtt, 1955-ben törvényi szinten került meghatározásra.¹⁴ Születésének körülménye számos vitához vezetett mind létjogosultsága, mind pedig az 1958. utáni alkalmazhatósága tekintetében. Habár 1954-ben az algériai támadások nagyobb részt rendőri és katonai egységek ellen irányultak, nincs maradéktalan konszenzus arra nézve, hogy valóban a szükségállapot ekkor felállított feltételei valósultak-e meg. A kétségre okot ad az is, hogy a Nemzetgyűlés 1999-ben beismerte, hogy az Algéria elszakadásakor nem rendfenntartó tevékenység, hanem tartalmát tekintve háború folyt.¹⁵ A törvény 1985-ben, az Új-Kaledóniában eszkalálódó konfliktusok miatt történő alkalmazásakor pedig az Alkotmánytanács döntése tudta elutasítani azt az érvelést, miszerint az 1958-as alkotmány lényegében hatályon kívül helyezte a szükségállapot törvényét. Az

¹² Ennek vonatkozásában lásd: „Les pouvoirs exceptionnels du Président” Vie-Publique. 2018. június 30. Online: <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/pouvoirs-exceptionnels-du-president.html> (2019. január 20.)

¹³ Lásd: Rousseau, Dominique. L'état d'urgence, un état vide de droit(s). *Revue Projet*, 2006. 291(2), 19-26. o.; Sereni, Jean-Pierre: L'état d'urgence en France, de l'Algérie coloniale à aujourd'hui. *Orient XXI*. 2015. december 8. <https://orientxxi.info/magazine/l-etat-d-urgence-en-france-de-l-algerie-coloniale-a-aujourd-hui,1113> (2019. február 25.)

¹⁴ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

¹⁵ A háborús állapotra pedig az Alkotmány 36. cikke irányadó. A Nemzetgyűlés döntéséről bővebben lásd az 1999. június 10-i ülés jegyzőkönyvét: *Compte rendu intégral des séances du jeudi 10 juin 1999. Nationale Débats Parlementaires Journal Officiel de la République Française. Année 1999. – No 55 A.N. (C.R.) 1999. június 11.* Online: <http://www.assembleenationale.fr/11/cr/pdf/19990270%201re%20S%C3%89ANCE%20DU%2010%20JUN%201999.pdf> (2019. február 26.)

Alkotmánytanács e döntése ellenére is maradtak szkeptikus hangok a francia törvényhozásban, amit jól példáz, hogy az 1955-s törvényt még 2015-ben is megpróbálták – alkotmányjogilag érthető okokból – alkotmányos szintre emelni. Sikertelenül.¹⁶

A francia szükségállapot az európai országok széles körében fellelhető azon különleges jogrendi állapotok halmazához tartozik, amelyek alapvetően az ország belső működését fenyegető kockázatok, élet- és vagyonbiztonság ellen irányuló, elsődlegesen belügyi jellegű kihívások esetében biztosítanak a békeidei szabályozástól eltérő jogköröket. A tág törvényi megfogalmazás értelmében a Minisztertanács a közrend súlyos megsértésének közvetlen veszélye, vagy olyan esetekben hirdethet ki rendeletben szükségállapotot, amelyek természetüknél és súlyuknál fogva alkalmasak a közrend veszélyeztetésére.¹⁷ Szükségállapot (csakúgy, mint az ostromállapot) nem csak az ország egészére, hanem annak egyes, meghatározott részeire is kihirdethető, 12 napon túli meghosszabbításáról törvény rendelkezik. Meghosszabbítására határozott időtartam megjelölésével kerülhet sor, azzal az alkotmányos rendet és demokratikus berendezkedést védő kitéttel, hogy a Kormány lemondását, vagy a Nemzetgyűlés felosztatását követően 15 napos határnappal a meghosszabbító törvény hatályát veszti. A kihirdető rendelet által felhatalmazott Kormány rendelkezéseiről haladéktalanul tájékoztatni köteles a Nemzetgyűlést és a Szenátust is, a közigazgatási szervek pedig minden szükséges anyagot rendelkezésükre kell, hogy bocsássanak a hozott intézkedések értékelése céljából.¹⁸

A törvényi szintű szabályozottságnak az alkotmányoshoz mért, viszonylagos rugalmassága több alkalommal is lehetővé tette a törvényhozásnak, hogy a körülményekhez igazítsa a Kormány (legfőképpen a belügyminiszter) és a területi szintű megbízott prefektusok által foganatosítható, korlátozó intézkedéseket. Ezen intézkedések körébe tartozik pl. a fegyverek és lőszerkesz beszállítása jármű és személyforgalom korlátozása hely- és időspecifikusan, hatóságok tevékenységét akadályozó személyek meghatározott területről történő kitiltása, az állampolgárok adott területen tartózkodását szabályozó védelmi és biztonsági zónák kialakítása, közrendet súlyosan veszélyeztető egyesületek és csoportok felosztatása. Figyelemre méltó a fenyegetettséghez igazítás a közrendre és közbiztonságra

¹⁶ A François Hollande által benyújtott módosító javaslat 1. cikke értelmében az Alkotmány 36-1. cikként szerepelt volna a szükségállapot meghatározása, szigorúan csak a legfontosabb rendelkezésekkel. A javaslat 2. cikke a terrorista elkövetőket esetleges francia állampolgárságtól fosztotta volna meg. Ez utóbbi eredményezte azt, hogy habár a Nemzetgyűlés elfogadta a javaslatot, a politikai feszültségre tekintettel az már nem került fel a Szenátus napirendjére. A javaslatot lásd: Documents parlementaires N°3381: Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation. Online: <http://www.assembleenationale.fr/14/projets/pl3381.asp> (2019. február 26.)

¹⁷ „*en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.*” Article 1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

¹⁸ Article 2 Article 4-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

veszélyt jelentő személyekkel szembeni olyan intézkedések tükrében, mint a közigazgatási jogkörben, érdemi bírói felülvizsgálat nélküli, maximálisan 12 hónap hosszúságú, de további 3 hónappal meghosszabbítható házi őrizet, valamint éjjel-nappal végrehajtható házkutatás.

A párizsi merényleteket követő időszak több szempontból jelentette a szükségállapot vizsgáját. Fennállása alatt választották meg a Nemzetgyűlést, a Francia Köztársaság elnökének Emmanuel Macron-t, valamint részlegesen felfüggesztésre került az Európai Emberi Jogi Egyezmény alkalmazása.¹⁹ A periódus tekintetében nem csupán az intézkedések hatékonysága, de a több évre elnyúlás szükségszerűsége is kérdéses. A különböző belügyi intézkedések alapvetően az első fél évben koncentráltak nagyobb számban²⁰, sok esetben indokolatlan visszaélések árnyékolták be őket²¹, valamint – a párizsi merényletet követő további terrortámadásokra tekintettel – sokáig nem értek el látványos eredményt. Érthető szkeptícizmusra ad okot a különleges jogrendi állapot fennállásának feltétlenül szükséges időtartamára nézve, hogy a közel kétéves periódus szinte számtani közepén Párizs a 2016-os labdarúgó-Európa-bajnokság házigazdája lehetett.

„Antiterrorista törvény”: szintézis vagy a szükségállapot békeidei állandósulása?

A hat alkalommal meghosszabbított szükségállapot úgy ért véget 2017. novemberével, hogy az állampolgárok jövőbeni biztonságát a Macron adminisztráció egy olyan „antiterrorista törvény”²² hatályba léptetésével kívánta szavatolni, amely a cél érdekében a különleges jogrendi intézkedéseket ésszerű és indokolt mértékben emelte át a békeidejű szabályozásba, azaz a mindennapokba. A Nemzetgyűlésben már 2017. szeptemberében éles vitákat kiváltó törvényjavaslat²³ egyfajta felismerésként is értelmezhető: a terrorizmus okozta fenyegetettség

¹⁹ Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 15. cikke értelmében a részes államok nemzetük életét fenyegető közveszély esetében élhetnek a (szinte) teljes felfüggesztéssel. Azonban ezidő alatt sem kerülhet felfüggesztésre az élethez való jog, a kínzás és embertelen bánásmód tilalma, a rabszolgaság tilalma, valamint büntetés kiszabásának törvényi rendelkezés nélküli tilalma. A francia felfüggesztésről lásd: „La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l’homme en application de son article 15.” COE.int. 2015. november 25. https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/home/-/asset_publisher/oURUJmJo9jX9/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights?desktop=false (2019. február 19.)

²⁰ Ennek kapcsán lásd: <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/donnees-de-synthese/> (2019. február 28.);

²¹ „France: Abus commis dans le cadre de l’état d’urgence.” Human Rights Watch Online. 2016. február 3. <https://www.hrw.org/fr/news/2016/02/03/france-abus-commis-dans-le-cadre-de-letat-durgence>

²² Loi no 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (a belbiztonság és a terrorizmus elleni küzdelem megerősítéséről)

²³ A baloldal a rendkívüli elnöki jogkörnél már elhíresült „liberticide” bélyeget sütötte a javaslatra, a jobboldal pedig nem találta elég szigorúnak a törvény által foganatosítható intézkedéseket. Lásd: Cosardeaux, Joel: A l’Assemblée, le débat houleux sur la loi antiterroriste épargne le gouvernement. LesEchos.fr. 2017. szeptember 28. https://www.lesechos.fr/28/09/2017/lesechos.fr/030632122954_a-l-assemblee--le-debat-houleux-sur-la-loi-antiterroriste-epargne-le-gouvernement.htm (2019. március 1.)

nem szolgáltathat alapot egy különleges jogrendi időszak állandósult fenntartására csak azért mert a béke idejű eszközök nem mutatkoznak elégségesnek a megváltozott biztonsági környezetben.

A törvény számos ponton eredményezett módosítást és emelt be szükségállapotból eredő szabályozást a francia belbiztonsági törvény²⁴, a büntetőeljárásjogi törvény²⁵, a büntető törvénykönyv²⁶, a védelmi törvény²⁷ és a közlekedési törvény²⁸ rendelkezései közé. Módosításai folytán a prefektus hatáskörébe került minden olyan tömegrendezvényen történő csomagvizsgálat és motozás elrendelése, ahol a hatóságok terrortámadás kockázatával számolnak. Az intézkedéseket biztonsági személyzet végezheti, rendőri felügyelettel, akik az együtt nem működő személyeket a helyszínről eltávolíthatják. 2017. novemberétől a házkutatásokat nem csak bírói kezdeményezésre, de prefektusi kérelemre is végre lehet hajtani, azonban ez ügyészségi engedélyhez és az adott személy terrorizmushoz való kapcsolódásának komoly feltételezhetőségéhez kötött. A házkutatások – jelentős veszély hiányában – reggel 6 és este 9 óra között, maximálisan 4 órás időtartamban hajthatók végre. A törvény hatálybalépése előtt a véres dzsihádra, így terrorizmusra felszólító imahelyek csak megfelelő tárgyi bizonyítékok esetén kerülhettek bezárásra, ezentúl az izgatás bűncselekményénél a tárgyi bizonyítottság nem feltétel, elegendő a buzdító tézisek és ideológiák megléte az eljárás megindításához. A bezárás időtartama pedig nem haladhatja meg a 6 hónapot. A házi őrizet szabályai is nagy mértékben változtak meg: a rendkívüli szabályoktól eltérően a – jövőben vizsgálóbírói engedélyhez nem kötött – háziőrizet nem az alá vont személy lakására, hanem egy a mindennapi élethez tartozó helyszíneket átfogó kör hatósugarára – így alapvetően egy településre – rendelhető el, az illetőnek pedig az eddigi napi három helyett – a nyomkövetővel felszerelt személyektől eltekintve – egy alkalommal kell jelentkeznie az illetékes rendőrségen. A nemzetközi utazások ellenőrzése is módosult szabályok szerint történik, ugyanis arra a határrendészek által már nem csak az állomásokon és repülőtereken kerülhet sor az egyének személyazonosságának vizsgálatával, hanem e

A jobboldal nem csupán a törvényt találta enyhének, magának a szükségállapotnak a végét sem tekintette időszerűnek, 2018-tól pedig a fellépő merényletekre hivatkozva rendszeresen foglaltak állást aszükségállapot újbóli kihirdetésének halaszthatatlansága mellett. Lásd: „Terrorisme - Éric Ciotti (LR): «Sortir de l'état d'urgence fut une erreur tragique »” France 2. 2018. május 15. https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/attaques-du-13-novembre-a-paris/etat-d-urgence-en-france/terrorisme-eric-ciotti-lr-sortir-de-l-etat-d-urgence-fut-une-erreur-tragique_2753409.html (2019. március 2.); SAPIN, Charles: Éric Ciotti : «Il faut déclarer à nouveau l'état d'urgence» Le Figaro. 2018. március 25. <http://www.lefigaro.fr/politique/2018/03/25/01002-20180325ARTFIG00116-il-faut-declarer-anouveau-l-etatd-urgence.php> (2019. március 2.)

²⁴ Code de la sécurité intérieure

²⁵ Code de procédure pénale

²⁶ Code pénal

²⁷ Code de la défense

²⁸ Code des transports

helyek 20 km-es hatósugarában is. A szervezett ellenőrzések a korábbi 6 órás maximális időtartamról 12 órára emelkedtek.

Az „antiterrorista” módosítások tekintetében összességében megállapítható, hogy habár a békeidei szabályozáshoz képest valóban a szükségállapot egyes „többletei” kerültek velük elhelyezésre, a házi őrizet elrendelhetőségének, továbbá az imahelyek izgatási cselekményeinek bizonyítási feltételein túlmenően e szabályok a 2015 ősztől tartó időszakhoz képest enyhébb követelményeket közé helyezik a terrorizmus elleni küzdelem mindennapjait, a rendelkezések pedig kivétel nélkül a terrorista tevékenység megalapozottságához kötik az intézkedések jogszerűségét. A 2015 előtti szabályokhoz képest tehát szigorításról és hatékonyságnövelésről, de a szükségállapot felhatalmazásaihoz mérten jelentős racionalizációról beszélhetünk. Ugyanakkor kiemelendő, hogy az Alkotmánytanács a 2019. évi igazságügyi reform keretében kilátásba helyezte az „antiterrorista törvény” által érintett intézkedésekben a fellebbezés körülményeinek vizsgálatát, valamint a házkutatás során a tárgyak és dokumentumok lefoglalásának egyes feltételeinek pontosítását is.²⁹

A törvény a korábban említett heves politikai vitákon túlmenően több ponton kapott kritikát az ENSZ szakértőitől is, akik a háziőrizet vizsgálóbíró nélküli elrendelhetőségén túlmenően alapvetően az imahelyek bezárásnak feltételeinél fejezték ki aggodalmukat, abban a vallásszabadság és a véleménynyilvánítás szabadságának alapjogi sérelmeit látják.³⁰ Véleményükben kifejezték azt is, hogy Franciaország, mint a demokratikus jogállam egyik bölcsője e szabályozással nem csak a szükségállapot némiképpen állandósulását csontosíthatják így meg, de a hatóságok részére az önkény lehetőségét is csupán karnyújtásnyi távolságra helyezhetik.³¹ Macron elnök az „antiterrorista törvény” hatályba lépése előtt látogatást tett Strasbourgban, ahol az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt indokolta meg Franciaország döntését. A francia államfő szerint a példátlan törvény egyszerre nyújt hatékony védelmet az állampolgároknak és tartja tiszteletben az emberi jogokat, példát mutatva az emberiség egészének. Beszédében egyaránt hangsúlyt helyezett a jogállamiság és a nemzeti szuverenitás fontosságára, a két évig tartó szükségállapotot pedig az francia jogrendet alapos megújulásra kényszerítő kihívásokra való felkészülés időszakaként aposztrofálta. A különleges jogrend meghosszabbítása tekintetében kijelentette, hogy az a

²⁹ Décision no 2017-691 QPC du 16 février 2018, Décision no 2017-695 QPC du 29 mars 2018, Décision no 2018-713/714 QPC du 13 juin 2018 du Conseil Constitutionnel

³⁰ Jacquin, Jean-Baptiste: Antiterrorisme: l'ONU s'inquiète de l'accumulation des lois françaises. Le Monde. 2018. május 24. Online: https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/05/24/antiterrorisme-l-onu-s-inquiete-de-l-accumulation-des-lois-francaises_5303797_3224.html (2019. március 2.)

³¹ „Projet de loi antiterroriste en France: des experts de l'ONU s'inquiètent des restrictions aux libertés” ONU Info. 2017. szeptember 27. <https://news.un.org/fr/story/2017/09/365122-projet-de-loi-antiterroriste-en-france-des-experts-de-lonu-sinquietent-des> (2019. március 2.)

terrorizmus elleni küzdelemben nem nélkülözhetetlen, hiszen önmagában nem csökkentette érdemben a merényletek számát. Azonban azokat a kételyeket is eloszlatta, amelyek szerint e kétéves periódus szükségtelen volt, ugyanis Franciaország 2015-ben egy komoly fenyegetettségbe zuhant, amiből békeidőben aligha lett volna lehetőség megfelelően kilábalni.³²

A törvény társadalmi fogadtatása prezentálta leginkább a megváltozott kihívások örökre nyomot hagyó hatásait: a terrorfenyegetettség és a szükségállapot éveken át tartó mindenapossága lényegében teljes konszenzust teremtett. A közvéleménykutatások habár eltérő eredményt hoztak, a franciák zöme az emberi jogok bizonyos mértékű korlátozását kivétel nélkül képesek voltak a közbiztonság prioritása mögé helyezni.³³

Következtetések

A francia különleges jogrendi kategóriarendszer ismertetése lényegében önmagától világít rá arra, hogy jogfejlesztés és alapvetően a jogalkotás sem kizárólag a jogalkotó szubjektív szándékán múlik, hiszen a döntéshozó szándéka a történelmi események és a különféle biztonsági kihívások pályáján kényszerűen mozog. Habár a hadiállapotra irányadó szabályok – ahol kialakultak – több évszázadot vártak magukra, azonban a két világégésre való felkészülés, majd az azok utáni világ, illetve az átalakuló jogrendek mutatják a nemzetbiztonsági veszélyek felgyorsuló és viharos kibontakozását a jogállami korlátok koordinátarendszerében.

A francia ostromállapot, illetőleg a rendkívüli elnöki jogkör rendelkezései tekintetében mind az alkotmányos szinten fellelhető szűkös megfogalmazás, mind az elmúlt évszázadban elenyésző és az utóbbi esetében máig erősen vitatott alkalmazás leképezi azt a történelmi folyamatokat. A fejlett világ túlnyomó többsége ugyanis hosszú évtizedek óta tartós békében él és a „klasszikus háborúk” kora – az extraterritoriális válságkezelés esetein kívül – meglehetősen elmúlt, azaz a nyíltan államközi fegyveres konfliktus a hibrid hadviselés folytán az államközi válságok meghatározó lépcsőjéből a legutolsó és nem is szükségszerű megjelenési formájává vált, miközben a nem állami szereplők elleni fellépés jelentősége markánsan megerősödött. Mégis a rendkívüli elnöki jogkör történelmi fejlődése tekintetében több kérdés is felmerülhet.

³² „Emmanuel Macron défend sa loi antiterroriste devant la Cour de Strasbourg” Ouest-France. 2017. október 31. <https://www.ouest-france.fr/politique/emmanuel-macron/emmanuel-macron-defend-sa-loi-antiterroriste-devant-la-cour-de-strasbourg-5349676> (2019. március 2.)

³³ Egyes kutatások közel 90%-os többségű, de a kritikusabb megközelítésűek is többségi véleményként állapították meg a franciák elégedettségét. Lásd: „Sondage: les Français largement favorables à la loi antiterroriste”. BFM TV. 2017. október 4. <https://www.bfmtv.com/politique/sondage-les-francais-largement-favorables-a-la-loi-antiterroriste-1270553.html> (2019. március 2.); EDIP, Alexandra: La Loi Atiterroriste est-elle liberticide? 2017. szeptember 28. <https://www.capital.fr/polemik/la-loi-antiterroriste-est-elle-liberticide-1246786> (2019. március 2.)

De Gaulle karaktere és sajátos korszakán kívül elképzelhető-e az alapvetően liberális irányában megingathatatlan Franciaországban a valamikori alkalmazása, vagy a „liberticide” billogia örökre és baljósan ráégett az intézményre? Érdemes lehet-e egy tág megfogalmazást és ahhoz csak 30 napon túli kontrollt ismerő rendszerben az Alkotmány 16. cikkét választani úgy, hogy az azzal elérni kívánt célok nem mutatnak túl a szükségállapotban meghatározott körülményeken, objektívakon és az ezek eléréséhez jogilag biztosított eszközökön?

Kétségtelen, hogy a zömében már sarokba szorítottságtól szükségszerűen megteremtett jogfejlődés útján a legnagyobb utat a szükségállapot törvénye járta be: az alkotmányos biztosítékok hiányában még 1955-ben lépett hatályba, majd az események következtében számtalanszor került módosításra az érdemi alkalmazhatóság érdekében. Olyannyira, hogy a francia jogalkotó – a terrorellenes törvényhozással – annak egyes részeit a maguk „rendkívüli” közegéből kiszakította és a békeidei szabályozásba helyezte, ezzel elismerve a különleges jogrendi időszakok kihirdetésének életszerűségét, valamint a normál állami és társadalmi működés egyes, évtizedes standardjainak a megújításával kapcsolatos szükségszerűséget is. Feltétlenül aggodalommal kísérendő lépésről beszélhetünk? A jogállamiság és a demokratikus berendezkedés lejtmenetének téziseit nem zárhatja ki egyfajta jogfejlesztés felismerése, amely a polgári hagyományok, az alkotmányosság és az alapjogok megoldó találkozása az újszerű és mindaddig ismeretlen akadályokkal szemben?

Farkas Ádám a különleges jogrendi időszakot annak közjogi *ultima ratio* jellegén túlmenően – a büntetőjogi jogellenességet kizáró okok analógiájával élve – az állam jogos védelmi helyzeteként értékeli. Sólyom László gondolataira támaszkodva ragadja meg a jogos védelem esszenciáját, mint egy olyan jogos felhatalmazásét, amelyben a jogszerűtlen támadással szemben a megtámadott egyén élethez való joga érdekében, az állam által biztosított védelem hiányában kiléphet a jogszerűség megszokott korlátjai közül úgy, hogy legalapvetőbb jogában való közvetlen fenyegetettsége legalitást teremt a fenyegető életének kioltására is. Így az analogia értelmében *„részlegesen a hatalomkoncentráló végrehajtó hatalmi állam működésének egyes jellemzői térnek vissza arra az időszakra, amíg az állam és a társadalom fennmaradása és az azt fenyegető súlyos és rendkívüli kihívások közti versengés szituációja fennáll.”*³⁴ Ságvári Ádám a francia különleges jogrendet elemző írásában mind az ostromállapotnál, mind pedig a szükségállapot és az „antiterrorista törvény” vonatkozásában hangsúlyt fektetett a filozófus Giorgio Agamben azon gondolataira, amelyek a különleges jogrendi állapotok azon veszélyeit vizionálják, hogy azokkal a rendkívüli szabályok

³⁴ Farkas Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban. *Iustum Aequum Salutare* XIII:(4) 2017. 27-28. o

végérvényesen állandósulásának a társadalomban. Ezekre tekintettel Ságvári az önkényuralom és a franciáknál megfigyelhető jogfejlesztési tendencia közötti határmezsgye vékonyságára hívja fel a figyelmet.³⁵

Tanulmányom célja a francia jogrend elemzésével a fentebb megjelölt meglátásaimon túlmenően a Farkas Ádám, valamint a Ságvári Ádám által képviselt meglátások közötti köztes álláspont képviselete. Kétségtelen, hogy a jog fejlesztési szándéka számos alkalommal mutatott szándékos vagy véletlen jogrontást, de túlidealizált a rendkívüli rendelkezéseket a békeidei szabályoktól örökre szóló és többször aláhúzott határokkal elválasztani. A vizsgált jelenség azonban némileg ellentmond a jogos védelem analógiájának is, hiszen a francia példa esetén az államot ért jogtalan támadást követően nem állt helyre maradéktalanul az azt megelőző jogrend, a támadás elhárítására biztosított időleges legalitás számos elemében állandóvá vált, ami lényegében az állam beismerése a korábban biztosított keretek részleges elégtelenségére.

A francia események egyértelműen mutatták meg, hogy egy a kezdetben kizárólag szükségállapotként megélhető eseménysorozat a különleges jogrend biztosította állami restabilizációt követően könnyedén azonosítható olyan kihívásként, ami nem igényli a békeidei szabályoktól a két évig talán már véleményesen indokolt drasztikus eltérést. A felismerés pedig maga után vonta azt a szükségszerű reformot, amely meglátta egyes rendkívüli rendelkezések ésszerű mértékű és mellőzhetetlen adaptálásának igényét a közrend, illetőleg a közbiztonság tartós –különleges jogrendbe vissza nem hajló – megóvása érdekében. Így a terrorizmus elleni küzdelem nem rántja magával a szükségállapot alapvetően nem releváns jogi lehetőségeit, de még az Európai Emberi Jogi Egyezmény felfüggeszthetőségének lehetőségét sem, viszont a terrortámadások előtt nem alkalmazott eszközök kerültek be a „normál jogrendi” szabályozás. A jogrendszer ilyen megújulása pedig talán sokkal inkább nyújthat garanciákat a jogállamiság fennmaradásához, mint a szükségállapot esetleges periodikus kihirdetése. Ugyanakkor arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy az olyan mérvű változtatások a „normál jogrendben”, mint amit az „antiterrorista törvény” jelent, fokozott körültekintést, részletező elemzéseket és akár utólagos korrekciókat is szükségessé tesznek, különösen az egyes alapjogok korlátozása terén történő túlzások elkerülése érdekében.

³⁵ Ságvári Ádám: Különleges jogrend a francia jogban. Az állandósult kivételesség. *Iustum Aequum Salutare* XIII. 2017. 4. 179–188. o.

© Spitzer Jenő

Vélemények a katonai jog világából

Kiadó

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság

Székhely

1055 Budapest, Markó u. 27. III. em. 13-18.

Felelős kiadó

Dr. Kádár Pál PhD elnök

Sorozat szerkesztő

Dr. Farkas Ádám PhD. főhadnagy

Honlap

<http://hadijog.hu/vkj>

Email

dradamfarkas@gmail.com

ISSN

2416-1365