

## Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig

A kialakult polgári államalakulatoknak választ kellett adniuk az újfajta vagy jelentős átalakuláson átesett biztonsági kihívásokra, kockázatokra.<sup>[1]</sup> Ennek első mozzanata az volt, hogy az államnak azonosítania kellett az általánostól eltérő határszituációkat, majd pedig főszabályként jogállami keretek között meg kellett keresni azok megoldásainak leghatékonyabb eszközét. Ezek pedig olyan speciális, a végrehajtó hatalom egyes hatalmi jegyeinek kiterjesztését jelentették, amelyek a jogfejlődés szintje okán vagy a normál jogrend keretei közötti egyes deciziós jogkörök kiszélesítését vonták maguk után (például karhatalmi fellépés eszközparkja), vagy az ostromállapottól – hiszen azt egy speciális történelmi helyzet, a polgári forradalom szülte – eltérő, új típusú kivételes hatalmi szabályanyag létrehozását eredményezték.

Ezen biztonsági kockázatokra eltérő tartalmú kivételes hatalmi szabályanyagok jelentek meg szerte a kontinensen. Az angol alkotmányos struktúra sajátos képet mutat ebben a rendszerben, hiszen a totális háború megjelenéséig átfogó jogszabályi rendelkezésekkel nem találkozhattunk, miközben ez az időszak és jelenség a kontinentális jogi rendszerekben máig ható változásokat hozott.<sup>[2]</sup> A gyarmati vagy megszállt területek lázadásainak kezelésére, letörésére az angolok az abszolútizmus időszakából átmentett ún. martial law-t alkalmazták, amit azonban belső veszélyhelyzetben nem használhattak, mivel az sértette volna az alkotmányos hagyományaikat. Így a belső veszélyhelyzetek esetére megteremtették – a legtöbb európai állam, így ekkortájt Magyarország által is alkalmazott – a későbbi szükségállapot archetípusát jelentő, karhatalmi típusú felhatalmazásokat. A totális háború azonban új kihívások elé állította az angol alkotmányos tradíciókat, hiszen azok megtartása mellett kellett megteremteni a végrehajtó hatalom hatékonyabb működését. Jelen tanulmányban ezen fejlődés egyes stációit és intézményeit tekintem át a kezdetektől a második világháborút megelőző időszakig.

[1] Az államok és különösen Magyarország védelmi és biztonsági helyzetekre való reakciói, felkészülése kapcsán bővebben lásd: Farkas, 2019(a); Farkas, 2019(b); Farkas, 2018(a).

[2] Lásd: Farkas, 2018(b); Farkas, 2015.

## I. KIVÉTELES HATALOM KIVÉTELESSÉG NÉLKÜL, AVAGY A SAJÁTOS ANGOL KÜLÖNLEGES JOGREND A 18-19. SZÁZADBAN

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

### 1. Martial law angol olvasata

A martial law – Dicey szerint – nem más mint, hogy az ország katonai igazságszolgáltatás és kormányzás hatálya alá kerül, és ekkor a közönséges jogot felfüggesztik.<sup>[3]</sup> Elrendelésére akkor volt lehetőség, ha az állam területére betörték, ott lázadás vagy forradalom bontakozott ki, és a rendes hatóságok nem voltak képesek helyreállítani a rendet. Ekkor az uralkodó vagy adott területen lévő képviselője elrendelhetette az alkalmazását, ami a rendes törvények felfüggesztését jelentette. Ezáltal „a katonai hatóságok a béke és a jó rend helyreállítása céljából szükséges intézkedésekre nézve korlátlan hatalommal ruháztatnak fel.”<sup>[4]</sup> Azzal, hogy a Parlament előtt felelősek és igazolniuk kellett az eljárás okszerűségét. Ezt az intézményt Anglia területén alkalmazták a Tudorok és a Stuartok idején is, mivel az állam nem rendelkezett állandó haderővel és rendvédelmi szervekkel, azonban a Petition of Rights (1628) illegitim jogintézménnyé nyilvánította, Lord Hale okfejtése szerint megszűnt az alkotmány részének lenni.<sup>[5]</sup>

Viszont az anyaországon kívül, Írországból és a domíniumokon tökéletesen alkalmasnak bizonyult a korona elleni lázadások leverésére. Hiszen az angol alkotmányos gondolkodás az ezen a területeken tapasztalható lázadásokat mindig háborúnak tekintette a korona ellen, így bevezetése vita nélküli volt.<sup>[6]</sup> A martial law-val kapcsolatos felfogás másik oldala pedig az volt, hogy ekkor a katonai hatalom mérlegelési jogkörét nem lehetett korlátozni, vagyis sem határait, sem eszközeit nem lehetett adekvát módon meghatározni, ebből adódóan – ahogy Blackstone fogalmaz – „a martial law természeténél fogva teljesen önkényes”<sup>[7]</sup> és – Schmitt felfogása szerint – „ebben az állapotban minden megengedett, amit a helyzet megkövetel.”<sup>[8]</sup> A képet viszont árnyalja, hogy az eszközök alkalmazása célhoz kötött volt, és amelyek alkalmazásáért a katonai parancsnok és kormányzó felelősséggel tartozott. 1865-ben például Eyre kormányzót elmozdították a pozíciójából, mert a jamaicai lázadás leverése során indokolatlan szigor alkalmazott,

[3] Dicey, 1902, 266-267.

[4] Todd, 1877, 441.

[5] Finlason, 1872, 4.

[6] Lásd példának bővebben: Webb, 2013; Surridge, 1997.

[7] Finlason, 1872, 5.

[8] Schmitt, 2006, 99.

más kérdés, hogy emellett dicséretben részesítették a helyzet hatékony kezeléséért. Tehát Dicey-nak abban igaza volt, hogy a korlátok nélküli, katonai jellegű martial law-t, amely a kivételes hatalom tisztán katonai megfelelője, nem ismerte az angol alkotmányosság; nem ismerte, hiszen kizárólag csak az angol alkotmányos szabályokat csak részlegesen alkalmazó területen vezették be ilyen terepnumban.

## 2. Karhatalmi fellépés eszközei; a Habeas Corpus Act felfüggesztése és a Riot Act

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

A Habeas Corpus Act lehetővé tette, hogy meghatározott bűncselekmények körében a terheltet a londoni rendes bíróság elé kellett állítani, és a bíróság megvizsgálta a letartóztatás okait és annak törvényességét, valamint lehetővé tette, hogy a lehető legkorábban döntsenek az ügyben arról, hogy vád alá helyezik-e, valamint az óvadék kérdéséről – ha ez legkésőbb a második ülészakon sem történt meg, akkor szabadon kellett bocsátani. A törvény az angol alkotmányos struktúra, az alapjogi biztosítékok egyik talpköve, így annak időszakos felfüggesztése is rendkívül erős alkotmányos felhatalmazást jelentett. Ebből adódóan arra csak a Parlament volt jogosult. Ennek ellenére azt lehet mondani, hogy „bármiféle olyan rendkívüli helyzetben, amelyben az államot polgárai részéről fenyegeti veszély – a kivételes hatalom mindig a Habeas Corpus felfüggesztése alakjában jelentkezik.”<sup>[9]</sup> Az ezzel kapott felhatalmazás keretei viszont csak abban voltak megfoghatóak, hogy kizárólag meghatározott bűncselekmények körében élhettek vele. Terjedelme pedig három területen volt értelmezhető: nem volt követelhető a vád alá helyezés és a főtárgyalás tartása, valamint nem volt kérhető az óvadék ellenében történő szabadon bocsátás. Rendkívül széleskörű felhatalmazást jelentett, azonban olyan jellegű jogkört nem engedett, amely más törvény hatályának felfüggesztését lehetővé tette volna, vagy szükségrendeleti hatáskört biztosított volna a végrehajtó hatalom számára. A felhatalmazás erőssége mégis rendkívüli, hiszen – ahogy Ereky erre utal is – elképzelhetetlen, hogy ez a többi politikai jellegű alapjogot, így a véleménynyilvánítás szabadságát, azon belül a gyülekezési jogot, a sajtószabadságot ne érintette volna, hiszen a letartóztatás és fogva tartás veszélye közvetlenül fennállt még gyanú esetén is. Hiszen semmilyen törvényes

[9] Ereky, 1917, 573.

indokra nem volt szükség az egyén letartóztatásához és ítélet nélküli fogva tartásához.<sup>[10]</sup> Ez volt megfigyelhető az 1794 és 1801 közötti felfüggesztés időszakában is, amikor többeket 2 és 6 év között tartottak fogva mindenféle bírósági tárgyalás nélkül.<sup>[11]</sup>

Közös képet is mutat a martial law-val abban a tekintetben, hogy a vészidőszakot követően az eljáró hatóságok jogsértése ellen bírósághoz lehetett fordulni. Azonban mindkét esetben a végrehajtó hatalom a vészterhes időszak lezárultát követően ún. Indemnity Act elfogadását kérte a törvényhozástól, amely felmentést biztosított az állami közegek számára a kivételes időszakban elkövetett, de szükségszerű és jóhiszemű jogsértések következményei alól.<sup>[12]</sup> Tehát bár a felhatalmazásoknak tényleges normatív keretei nem voltak, azonban biztosítékként értékelték, hogy a belrendi válsághelyzet esetében kizárólag a Parlament függeszthette fel a Habeas Corpus intézményét, és kizárólag ő adhatott felmentést az alkalmazása során a visszaélések alól, sőt adott esetben a rendes bíróságok jogorvoslatot is nyújthattak a kérvényezőknél.

A Riot Act-et 1714-ben fogadták el, célja a jogellenes és közrendet, közbiztonságot veszélyeztető gyülekezések feloszlatása volt. Jogszerű gyakorlásához szükséges volt, hogy legalább 12 személy törvénytelen gyűlésen vegyen részt, amely a hatóságok megítélése szerint veszélyezteti a közrendet. Ekkor annak feloszlatását a békebíró, vagy annak helyettese, továbbá a polgármester, vagy más tisztviselő elrendelhetette. Az erre vonatkozó proklamációt felolvasták a gyülekezet előtt. A proklamációban pontosan kellett idézni a törvénybe foglaltakat, ugyanis annak hiányos közlése az eljárás jogszerűségét anulálhatta. Annak a következők szerint kellett elhangzania: „Felséges urunk [úrnónk], a király [királynő] felszólítja és parancsolja az összes összegyűlt személynek, hogy azonnal oszoljanak szét és békésen távozzanak otthonaikba vagy törvényes üzletükhöz, a György király uralkodásának első évében hozott a csődületeket és lázadó gyülekezeteket tiltó törvényben található büntetések terhe mellett. Isten óvja a Királyt [Királynőt]!”<sup>[13]</sup> Amennyiben a résztvevők egy órán belül nem hagyták abba jogellenes cselekményüket, akkor azzal hűtlenséget valósítottak meg, és a rendőrség, szükség esetén a katonaság, vagy más erre felhívott egyének erőhatalommal, akár fegyverhasználatl is, feloszlathatták a csoportosulást.<sup>[14]</sup>

Dicey szerint ilyenkor nemcsak a kormánynak volt fellépési joga és kötelezettsége, hanem „a nyugalmas polgároknak” is, hiszen „a közrendet még a szükséges

[10] Ereky, 1917, 574.

[11] Tóth, 1981, 37.

[12] Ereky, 1917, 571.

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

[14] An act for preventing tumults and riotous assemblies, and for the more speedy and effectual punishing the rioters.

vér- és vagyonáldozat árán is fenntarthatják.”<sup>[15]</sup> A hadsereg belföldi alkalmazhatóságát ebből az elvi tételből vezették le, és ezt erősítette meg Holroyd bíró a Redford vs. Birley ügyben, amikor a hadsereg alkalmazhatósága mellett akként érvelt, hogy a törvény nem tesz különbséget magánszemély és katona között. A katona továbbra is állampolgár, akinek ugyanazon kötelezettségei és hatalma van, ami nem más, minthogy megőrizze a király békéjét. Tehát, ha az egyik polgár köteles felhívásra beavatkozni, akkor a másik is, tehát ha az egyik fegyvert alkalmazhat, ahol fegyverre van szükség, akkor a katona is megteheti azt ilyen helyzetekben. Nyilvánvaló, hogy ahogy a polgári személyeknek, úgy a katonáknak is a civil hatóságok alávételében kellett eljárniuk, azonban, ha sürgető és azonnali a veszély, akkor kötelesek mindent megtenni, amit a zavargások elhárítása, az emberi élet megóvása és a vagyon megőrzése érdekében szükségesnek véltek.<sup>[16]</sup> A haderő fellépésének terjedelmét nem határozták meg, a joggyakorlat azt mondta ki, hogy rendkívüli erőhatású erőszakos eszközök alkalmazása is lehetséges, ha az alkalom megköveteli.<sup>[17]</sup>

A bírósági gyakorlat próbálta egyértelműbbé, jobban körülhatárolttá tenni a Riot Act-be foglaltakat. A fentiekben túl többletfeltételként határozta meg a közös célt, a szándékegységet és az erőszakos jelleget. Azonban mindjárt rögzítették azt is, hogy minden körülmény összességének ismerete szükséges a megfelelő következtetés levonásához és intézkedés meghozatalához. A közös cél tekintetében konszenzus állt fenn abban, hogy annak nem kellett feltétlen jogellenesnek lennie, elég, ha cél megvalósítása érdekében erőszakot alkalmaztak vagy azzal fenyegettek. A közös cél meglétét pedig a későbbi cselekményekben látták bizonyítottnak, azáltal, hogy minden – főként erőszakos – eszköz igénybevételével segítették egymást, azokkal szemben, akik megakadályozni kívánták őket annak elérésében. Dalton bíró ezt úgy magyarázta, ha egy szórakozóhelyen, vagy egy piacon hirtelen verekedés alakult ki, akkor az nem zavargás, mivel a feleknek nincs közös célja, ha viszont – érvelt – a verekedés végén csoportokat hoznak létre, hogy segítsék egymást, akkor abból zavargás lesz, tehát ha egy csoportosulás eredendően jogszerű célra jön létre, de végsősoron az esemény során felmerülő közös cél érdekében erőszakot alkalmaznak, akkor zavargásról, lázadásról kell beszélni.<sup>[18]</sup> Tehát a törvényben rögzített törvénytelen gyülekezést annak teljes fennállta alatt kellett vizsgálni, vagyis, ha alapvetően törvényesen gyülekező egyének legális céllal kezdtek meg egy eseményt, de az az események során átalakult és a szereplők közös céllal, szándékegységben léptek fel, amely a közrendet, közbiztonságot fenyegette, vagy a közrendet támadta, akkor a Riot Act felhívhatóvá vált. Ezzel szemben a jogellenesen megvalósuló gyűlés sem feltétlen eredményezett zavargást, ha nem erőszakos, vagy az erőszak mértéke vagy azzal

[15] Dicey, 1912, 266.

[16] Wise, 1848, 74-75.

[17] Wise, 1848, 76.

[18] Wise, 1848, 2-5.

való fenyegetés nem érte el a szükséges küszöbértéket – kiemelendő, hogy ennek megítélésében a helyi előjáróknak volt döntési primátusa.<sup>[19]</sup>

Az aktív és passzív közreműködés kérdését is fontosnak tartották tisztázni, hiszen a fellépés és az esetleges későbbi bírósági tárgyalás során ez támpontját adhatta a büntetőjogi felelősség megállapításának. Itt alapvetően fontos, hogy a gyülekezés legális volt-e, vagy illegális. Utóbbi esetében a passzív közreműködés, a jelenlét is jogellenes magatartást jelentett, ha a közös cél és a megvalósítás jogszerűtlenségének tudatában voltak jelen. Míg alapvetően legális gyülekezés esetében, főszabály szerint csak az volt büntethető, aki aktívan részt vett a közös cél megvalósításában.<sup>[20]</sup> A megkülönböztetés fontossága a karhatalmi fellépés során is fontos lett volna, a gyakorlatban viszont sok esetben ez szinte lehetetlen vagy nehezen kivitelezhető volt.

Összességében ez a jellegű felhatalmazás is túlzottan általános jellegű volt, nem tartalmazott objektíven értelmezhető kereteket és garanciákat. Annak ellenére sem, hogy a célhoz kötött erőhasználatot várta el, amelyet akár a rendes bíróságok is vizsgálhattak. Ez a jellegű felhatalmazás néhol egyértelműen visszaélészerű joggyakorlást eredményezett, ezek közül talán a leghírhedtebb eset a Peterloo-i mézárálás volt, ahol 50 ezer politikai reformokat követelő, békés tüntető közé vezényeltek be lovas katonákat. Eredményeként 18 ember életét veszítette – köztük egy kétéves kisgyermek –, közel 700 ember sérült meg, közte nők és gyermekek. Körülbelül 20 perc leforgása alatt tisztította meg a haderő a területet. A helyi előjárók a Riot Act kihirdetésére és annak be nem tartására hivatkoztak, azonban, ha ki is hirdették a proklamációt – amire bizonyíték nem volt – az egy óras kötelező időtartamot nem várták meg. James Wroe újságíró a waterlooi véres csata után nevezte el Peterloo-nak az eseményeket, utalva annak véres jellegére, az újságíró ezért egy év börtönbüntetést kapott és az újságot, ahol publikált, betiltották.<sup>[21]</sup>

## II. KIVÉTELES HATALOM SZÜLETÉSE – DEFENCE OF THE REALM ACT

Az ostromállapot szabályanyagot a polgári állam megerősödésével egyre inkább keretek közé szorították, garanciák garmadáját építették köré, hogy a visszaélés-  
szerű, vagy általános felhatalmazásból adódó túlhatalomnak az elejét vegyék. Emellett azonban a hadviselés átalakulása, a totális háború irányába elmozduló harcászat megkövetelte azt, hogy a végrehajtó hatalom a társadalmi totalitás minél teljesebb területére nyerjen felhatalmazást (lásd például hadigazdálkodás, honvé-

[19] Wise, 1848, 6.

[20] Wise, 1848, 20-21.

[21] A rendezvényre – ami annak békés jellegét is mutatja – a környékbeli településekről családok érkeztek gyerekekkel. Az eseményen zenekarok játszottak, az emberek piknikre is készültek, ahol a választási jogok kiterjesztéséért emeltek szót és a politikai visszaélések ellen tiltakoztak. Lásd bővebben: Poole, 2019.

delmi szolgáltatásokkal kapcsolatos szabályok megteremtése, alapjogi korlátozások katalógusa és a korlátozás terjedelme stb.). Az angol vészidőszaki jogintézmények azonban a fentebb látható okokból alkalmatlanok voltak egy ilyen típusú hadviselés során megjelenő kihívások kezelésére.<sup>[22]</sup> Nem volt ugyanis vészidőszaki rendeletalkotási jogköre a kormánynak, akár törvényekkel szemben is. Nem volt meg a hadigazdálkodás kialakításához szükséges hatásköri katalógus, de az alapjogok korlátozását is csak szűk körben tette lehetővé az alkotmányos struktúra. Az effektív, de parttalan fellépés lehetőségét lehetővé tevő martial law alkalmazása sértette volna az alkotmányos hagyományokat. Mindezek ellenére az első világháború poklába ilyen felhatalmazási lehetőségekkel lépett be a Brit Birodalom.

A háború kirobbanásakor a Parlamentnek az első lépései között volt, hogy megfelelő és hatékony felhatalmazással ruházza fel a kormányt a nemzetet fenyegető veszély ellen. Ezért az első világháború kirobbanását követő napokban, 1914. augusztus 8-án a Parlament elfogadta a Defence of the Realm Act (DORA) törvényt. Vitája rendkívül rövid, mindösszesen alig 20 sort foglal el a törvényhozási jegyzőkönyvben, így nem meglepő módon a javaslatot módosítások nélkül fogadták el. Mindenképpen érdekes ez annak a fényében, hogy az előterjesztő kormány szóvivője szerint is „a törvény újszerű, és sérti az alkotmányos hagyományokat.”<sup>[23]</sup> A Lordok Házában pedig általános volt az a nézet, hogy az intézkedéseket sietve készítették elő, amely során láthatóan több mulasztás is történt.<sup>[24]</sup> Ennek eredménye, hogy a törvényt a háború során hat alkalommal módosították, egészítették ki. Az angol alkotmányos berendezkedés egyetlen hirtelen pálfordulását – gondoljunk itt Dicey különleges jogrendet tagadó szavaira – a szükség szülte, az új típusú hadviselés eredményes megvívásának szüksége; hiányosságait pedig a jogintézménynek – égető szükség nem lévén – korábbi, az alkotmányos fejlődéshez igazodó, de a megjelenő új vagy megújuló biztonsági kihívásokat kezelni képes joganyagának a fokozatos, átgondolt és megfelelő kimunkálásának az évtizedes elmaradása eredményezte.

A törvény tehát szakított a korábbi alkotmányos helyzettel, és rendeletalkotási jogot biztosított a kormánynak akár törvényalkotási hatáskörökben is. Emellett széleskörű felhatalmazást adott a hadigazdálkodás területére. Mind büntető anyagi-, mind az eljárásjog területét lényegesen átalakították. Meghatározott bűncselekmények elkövetőit katonai büntetőeljárásban, katonai bíróságok vonhatták felelősségre. Így azt, aki kémkedést vagy az ellenséggel való összejátszást, a hadiérdeket vagy a haderőt veszélyeztető cselekményeket, vagy a közlekedés biztonságát veszélyeztető cselekményeket valósított meg.<sup>[25]</sup>

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

[23] Bowman, 1916, 99.

[24] Bowman, 1916, 96.

[25] Defence of the Realm Act, 1914, Ch. 29.

A kormány augusztus 12-én rendeletben állapította meg a következő időszak háborús jogalkotásának alapjait jelentő szabályokat. A rendelet rögzítette, hogy kizárólag a közbiztonság és a birodalom megóvása érdekében szükséges mértékig korlátozzák a polgárok hétköznapi életviszonyait és a magántulajdont. A rendelet lehetővé tette a magántulajdon korlátozását, így a haderő használatba vehetett ingatlanokat, járműveket, csónakokat és hajókat, és kötelezhette az adott területen élőket, hogy minden ilyen jellegű tulajdonukat jelentsék be a hatóságnak. Lehetősége volt a haderőnek, hogy egy adott területet kiürítsen, vagy megtiltsa ott az alkohol árusítását. A vasúti közlekedéssel érintett hídon, viadukton tilos volt közlekedni. Jelenteni kellett, ha valakinek tudomása volt arról, hogy másnak birtokában van lőfegyver, lőszer, dinamit vagy más robbanóanyag. Házkutatás gyanú esetén a nap bármely szakában tartható volt. Rugalmassá tették az őrizetbe vétel és ott tartás szabályait. Emellett engedély nélkül senki nem közölhetett vagy továbbíthatott a királyi vagy annak szövetséges haderejének mozgásáról, terveiről, állapotáról, erődítményéről vagy azon végzett munkáról bármi olyan információt, amely közvetve vagy közvetlenül hasznos lehetett az ellenségnek. Nem lehetett sem fotót, sem másféle ábrázolást készíteni haderőről vagy megerősített helyről. Tilos volt szóban vagy írásban álhíreket, rémhíreket vagy bármi olyan hírt terjeszteni, amely riadalmat, pánikot vagy elégedetlenséget szülhetett volna a lakosságban vagy a haderő tagjaiban. A hadsereg belátása szerint korlátozhatta a tűzgyújtást vagy lámpagyújtást, korlátozhatta a kijárását.<sup>[26]</sup>

Rövid idő alatt 31 rendeletet alkottak, azonban a rendszer hiányosságai hamar kirajzolódtak. Ugyanis világossá vált, hogy a katonai szervezeteknek túlságosan széles mozgáskört biztosítottak. Jó példa erre, hogy Cardiff katonai parancsnoka kizárólag a nőkre vonatkozóan kijárási tilalmat rendelt el este 7 és reggel 8 óra között. Majd hat nőt letartóztattak és a bíróság őket 62 nap szabadságvesztésre ítélte. Szintén megemlítendő eset az, amikor a szobalányt azért ítélték el, mert a konyhában elfelejtette lekapcsolni a lámpát. Országos felháborodás eredményeként az előbbi korlátozást a belügyminiszter hatályon kívül helyezte.<sup>[27]</sup>

A visszásságok és hiányosságok kezelése érdekében 1914. november 27-én megtörtént a korábbi szabályozás felülvizsgálata, amely eredményeként a Parlament hatályon kívül helyezte a Defence of the Realm Act-et és elfogadta a The Defence of the Realm (Consolidation) Act-et. A jogszabály lényegében nem jelentett többet, mint a korábbi törvény és az augusztus 12-i rendelet összefésülését, kiegészítését és pontosítását. Ennek következtében a szabályanyagba került, hogy a haderő elfoglalhatott bármely gyárat vagy műhelyt, amely fegyvert, lőszert vagy más harci eszközt gyártott. Emellett világossá tette, hogy az ellenség segítése vagy támogatása – bárki követi is azt el – katonai bíróság elé tartozik, és súlyos esetben halállal büntetendő.<sup>[28]</sup>

[26] Second Supplement to the London Gazette (Tuesday, 11th August 1914), 6379-6382.

[27] Swan, 2017, 249.

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



Az elfogadott törvényt 63 rendelet követte, ezek kimunkáltságát mutatja, hogy háromnegyed év leforgása alatt ezek kétharmad részét módosították, visszavonták, kiegészítették vagy teljesen újat fogadtak el helyette. Végül a jogszabályok száma elérte a kétszázat.<sup>[29]</sup> Jelentősebb problémát jelentett a katonai bíróságok működése. A General Court Martial tárgyalta a kémügyeket és például az 1916-os húsvéti összeesküvés vezetőinek ügyét. Ha a terheltet bűnösnek találta, halálbüntetést szabott ki. A District Court Martial a kevésbé súlyos ügyekben járt el, gyakorlatában teljesen kiszolgálva a katonai hatóságok elvárásait, amely annak fényében jelentős sérelmet jelentett a civil lakosságnak, hogy egy átlag kerületben, mint amilyen Southend vagy Grimsby volt, napi ötvenet tettek ki csak a világháborúval kapcsolatos szabálysértési ügyek.<sup>[30]</sup>

A katonai bíraskodás elleni heves, s köztük törvényhozásbeli tiltakozás, valamint a hadigazdálkodás nem megfelelő szabályozása okán újabb törvényekkel módosították és egészítették ki az első világháborús kivételes hatalmi rendelkezések körét. Az 1915. március 16-án elfogadott The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915 (C34) megszüntette a hadbírók mindenre kiterjedő személyi hatályát, és lehetővé tette, hogy polgári bíróságok járjanak el civilek azon ügyeiben, amelyek a hadi érdekeket sértik vagy veszélyeztetik. Azzal a megkötéssel, hogy nemzetbiztonsági érdek védelmének szükségessége esetén zárt tárgyalást kellett tartani, de ekkor is a határozat kihirdetésének nyilvánosnak kellett lennie. A király számára fenntartották annak lehetőségét, hogy visszarendelje ezen ügyeket a hadbírók elé invázió idején vagy más súlyos katonai veszélyhelyzet esetén, de a folyamatban lévő tárgyalásokat ez nem érinthette.<sup>[31]</sup> A szintén ezen a napon elfogadott The Defence of the Realm (Amendment) No. 2. Act 1916 a november 17-i szabályozás gyárra vonatkozó részét egészítette ki azzal, hogy a hadianyagot gyártó gyáraknak a hadsereg utasításainak megfelelően kellett működniük, amelynek során eltérhettek a munkavégzésre vonatkozó szabályoktól és korlátozásoktól.<sup>[32]</sup>

Anglia első világháborús kivételes hatalmi jogalkotása a kaotikusság, esetlegesség és tervszerűtlenség képét mutatta. Amely nyilvánvalóan abból fakadt, hogy eltérően a kontinens legtöbb államától, a különleges jogrendi jogalkotás területén nem készült fel az új típusú, totális háború kihívásaira, és mondhatni menet közben próbálta a lehetőségekhez mérten alakítani a szabályanyagát. Saját alkotmányos hagyományait végül tiszteletben tartva egy indemnitási törvénnyel zárta le 1920-ban a háborús jogalkotását, amely törvény védett minden jóhiszemű intézkedést, amelyet az állam védelme, a közbiztonság, a fegyelem fenntartása érdekében hoztak meg és hajtottak végre a hatóságok. A szabályozás másik jellemzője, hogy a kivételes hatalom lényegében a hadseregnél összpontosult,

[29] Pulling, 1918, IV.

[30] Swan, 2017, 250.

[31] The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915, (5 Geo. 5, Ch. 34.).

[32] The Defence of the Realm (Amendment) No. 2, Act, 1916, (5 Geo. 5, Ch. 37.).

a civil központi kormányzat a szabályalkotás és stratégia alkotás – amely szintén nem nélkülözte a haderő közreműködését – szintjén maradt.

### III. A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI IDŐSZAK JOGALKOTÁSA – A SZÜKSÉGÁLLAPOT MEGJELENÉSE

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

Az 1920-as nagy bányászsztrájkot követően elfogadott törvénnyel kapcsolatban Lloyd George nem titkoltan kijelentette, hogy ezzel hatékony fegyvert kaptak a sztrájkokkal szemben.<sup>[33]</sup> A törvény rendelkezése szerint, ha „személyek vagy azok egyesülései olyan cselekményeket követnek el, illetve olyan cselekmények elkövetése fenyeget, amelyek alkalmasak arra, hogy az élelmiszerek, víz, fűtőanyag, világítás vagy közlekedési eszközök beszerzésének vagy elosztásának zavarása által a társadalmat vagy annak egy jelentékeny részét létfontosságú szükségleteket képező tárgyaktól megfoszák,”<sup>[34]</sup> akkor az uralkodó elrendelhetette a törvény alkalmazását. Ez a periódus nem lehetett hosszabb egy hónapnál. Viszont ennek tényéről a Parlamentet haladéktalanul értesíteni kellett, amelynek öt napon belül döntenie kell a helyzet fenntartásáról vagy fenn nem tartásáról.

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

Aki a rendelkezéseket megszegte, azzal szemben legfeljebb háromhavi elzárást vagy 100 font pénzbüntetést vagy ezek kombinációját szabhatta ki az eljáró bíróság.<sup>[35]</sup>

[33] Cotter, 1953, 396.

[34] Tóth, 1981, 43.

[35] Emergency Power Act, 1920, (Ch 55.).

Mint az fentebb kifejtésre került, ilyen időszakban sem nyilváníthaták bűncselekménnyé a sztrájkot vagy abban való közreműködést, azonban annak leverésébe sok esetben még a hadsereget is jogszerűen bevonhatták. Így történt ez 1921-ben a Triple Alliance szervezet által bérvita miatt hirdetett sztrájk esetében, vagy az Attlee kormány idején 1948-49-ben a dokkmunkások tiltakozásának letörésére. De élő jogintézmény volt az 1960-as, '70-es évek Angliájában is.<sup>[36]</sup>

#### IV. UTÓSZÓ

A hosszú 19. században az angol kivételes hatalmi szabályok az anyaország tekintetében nem jelentettek többet, mint a karhatalmi szabályok alkalmazását, amelynek jogi alapját a Habeas Corpus Act felfüggesztése és a Riot Act adták. A gyarmatokon viszont szabadon éltek az abszolutizmus hagyományait követő martial law intézményével, amely minden eszközt – jogi és néhol erkölcsi korlát nélkül – biztosított a kormányzónak vagy a terület katonai parancsnokának. Az első világháborúval kiteljesedő totális hadviselés kihívásainak leküzdésére azonban alkalmatlan volt mindkét jogintézmény, hiszen egyik lényegében nem adott megfelelő mozgásteret a végrehajtó hatalom számára, míg a másik több mint két évszázados alkotmányos korlátozásokat annulált volna alkalmazásával. Bár lényegében az angol alkotmányos hagyomány elhajlását jelentette az első világháború idején megalkotott Defence of the Realm Act és annak módosításai, kiegészítései, mégis azt lehet mondani, hogy ezen törvény elfogadásával egy alkotmányos fejlődés első stációját érte el az angol alkotmányos struktúra. Hiszen törvényi alapokra helyezte a korábban igencsak általános keretek között létező felhatalmazásokat, és lehetővé tette a kormányzat számára a jogalkotási effektívitást is. Ezt egészítette ki – a Riot Act hatályon kívül helyezése nélkül – az 1920-ban elfogadott Emergency Power Act, amely megteremtette a szükségállapot egyfajta modelljét az Egyesült Királyságban.

Az első és második stáció közötti átmenetnek értékelhető a második világháborús Emergency Power Defence Act 1939, amely jelentős változást nem hozott a korábbi szabályozási rendszerben, hiszen a háború idejére lehetővé tette a kormány számára a rendeleti szintű kormányzást, valamint a hadigazdálkodás jogi alapjait teremtette meg,<sup>[37]</sup> azonban az e mentén születő szabályanyag már egy jóval magasabb szintet képviselt, mint az 1914 és '18 közötti.

A háború után azonban megjelent egy új típusú törvényi szabályozás a Civil Defence Act 1948 képében, amely a polgári védelem alapjait rakta le Angliában, megteremtve a helyi szintet, igaz lényegében csak a helyhatóságokra, a rendőrségre és a tűzoltóságra támaszkodva, és kizárólag külső támadás időszakában.<sup>[38]</sup> Elmozdulást jelentett hatáskörükben az 1986-ban elfogadott Civil Protection in

[36] Lásd: Lee, 1996.

[37] Emergency Powers (Defence) Act 1939, (Ch. 62.).

[38] Civil Defence Act 1948 (Ch 5.).

Peacetime Act, amely békeidőben bekövetkező veszélyhelyzet vagy katasztrófa esetén tette lehetővé, hogy az élet- és vagyonbiztonság megóvása érdekében intézkedjenek.<sup>[39]</sup>

A 2000-es évek elején bekövetkező biztonsági változások azonban szükségessé tették a rendszer újragondolását. Ennek következtében a 2004-ben elfogadott Civil Contingencies Act 2004-et, amely egységes szerkezetű törvényben határozza meg a 21. században az államra leselkedő veszélyek körét és a velük szembeni fellépés eszközparkját, kereteit. A törvény magába olvasztotta az 1920-as Emergency Power Act-et, a háborús időszak felhatalmazását, valamint kiszélesített körben a polgári védelmi joganyagot is,<sup>[40]</sup> ezzel visszafordíthatatlanul az alkotmányos intézmények közé emelve Angliában a különleges jogrendi szabályanyagot.

## IRODALOM

- Bowman, M. Harold (1916): *Martial Law and the English Constitution*. In: *Michigan Law Review*. Vol 2 of 1916.
- Cotter, Cornelius P. (1953): *Constitutionalizing Emergency Powers: The British Experience*. In: *Stanford Law Review*. Vol 3 of 1953.
- Dicey, Albert Venn (1902): *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata, Budapest.
- Erekly István (1917): *Rendkívüli kútfők*. In: Erekly István (szerk.): *Jogtörténeti és közigazgatási jogi tanulmányok*. Sziklai Henrik Kiadása, Eperjes.
- Farkas Ádám (2015): *A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig*. In: *MTA Law Working Papers*. 2015/34. sz.
- Farkas Ádám 2018(a): *A totalitás kora? Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság*, Budapest.
- Farkas Ádám 2018(b): *Az állam védelmi kötelezettségeinek egyes kortárs aspektusai*. In: *Jogelméleti Szemle*. 2018/4. sz.
- Farkas Ádám 2019(a): *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944*. Zrínyi Kiadó, Budapest.
- Farkas Ádám 2019(b): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Budapest.
- Finlason, William Francis (1872): *Martial law*. Law Magazine and Review, Bristol.
- Lee, Stephen J. (1996): *Aspects of British Political History 1914-1995*. Routledge, London - New York.
- Poole, Robert (2019): *Peterloo: the English Uprising*. Oxford University Press, Oxford.
- Pulling, Alexander (1918): *Introductory Note*. In: Pulling, Alexander (ed.): *Manuals of Emergency Legislation. Defence of the Realm Manual, [5th Edition] Revised to February 28th, 1918*. His Majesty's Stationery Office, London.

[39] Civil Protection in Peacetime Act 1986.

[40] Civil Contingencies Act 2004 (Ch 36).

- Schmitt, Carl (2006): *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. Telos Press Publishing, New York.
- Surridge, Keith (1997): Rebellion, martial law and British civil-military relations: The war in Cape Colony 1899–1902. In: *Small Wars & Insurgencies*. Vol 2 of 1997.
- Swan, Jonathan (2017): The Defence of the Realm, In: *Criminal Law & Justice Weekly*.
- Todd, Alpheus (1877): *A parlamenti kormányrendszer Angliában – S annak eredete, kifejlődése, és gyakorlati alkalmazása*. MTA Könyvkiadó-Hivatala, Budapest.
- Tóth Árpád (1981): *A kivételes állapot intézménye néhány burzsoá állam jogrendszerében kialakulásától az első világháború végéig*. Acta Juridica et Politica, Szeged.
- Webb, Denver A. (2013): More Than Just a Public Execution: Martial Law, Crime and the Nature of Colonial Power in British Kaffraria. In: *South African Historical Journal*. Vol 2 of 2013.
- Wise, Edward (1848): *The Law Relating to Riots and Unlawful Assemblies: Together with a View of the Duties and Powers of Magistrates, Police Officers, Special Constables, the Military, and Private Individuals, for their Suppression; and a Summary of the Law as to Actions Against the Hundred*. Shaw and Sons, London.

## JOGFORRÁSOK

- An act for preventing tumults and riotous assemblies, and for the more speedy and effectual punishing the rioters 1714.
- Civil Contingencies Act 2004 (Ch. 36).
- Civil Defence Act 1948 (Ch. 5).
- Civil Protection in Peacetime Act 1986.
- Defence of the Realm Act, 1914, Ch. 29.
- Emergency Power Act, 1920, (Ch. 55).
- Emergency Powers (Defence) Act 1939, (Ch. 62).
- Second Supplement to the London Gazette (Tuesday, 11th August 1914).
- The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915, (5 Geo. 5, Ch. 34).
- The Defence of the Realm (Amendment) No. 2, Act, 1916, (5 Geo. 5, Ch. 37).
- The Defence of the Realm Consolidation Act, 1914, (5 Geo. 5, c. 8).

