

KÜLÖNLEGES JOGREND A FRANCIA JOGBAN

Az állandósult kivételesség

SÁGVÁRI Ádám
vendégkutató (MTA JTI)

Tanulmányom célja a francia különleges jogrend bemutatása. A modern különleges jogrendi állapotok a francia forradalomban gyökereznek, a francia jogrenden keresztül pedig jelenleg is éles működésben láthatjuk azokat a rendkívüli alapjog-korlátozó intézkedéseket, amelyek az utóbbi időben a megváltozott biztonságpolitikai körülményekre hivatkozva egyre több európai államban válnak a mindennapok részévé, egyfajta permanens kivételes állapotot eredményezve. A Párizsban, majd azt követően az ország más pontjain végrehajtott terrortámadások következtében Franciaországban 2015. november 14. és 2017. november 1. között, csaknem két évig szükségállapot volt. Franciaország 2015. november 25-én ideiglenesen felfüggesztette az Európai Emberi Jogi Egyezmény alkalmazását is.¹ A szükségállapotot 2016. december 15-én, ötödik alkalommal hosszabbították meg újabb hét hónapra, ami így azzal is járt, hogy 2017 májusában, illetve júniusában az ország szükségállapot alatt választott új elnököt, illetve új Nemzetgyűlést. A 2017. május 23-i manchesteri terrortámadás után pedig a frissen megválasztott elnök, Emmanuel Macron a védelmi tanács ülését követően közölte, hogy ismét meghosszabbítják a szükségállapotot.² Erre 2017. július 11-én sor is került, és a hatodik meghosszabbítás nyomán a különleges jogrend még 2017. november 1-jéig érvényben maradt. Úgy tűnik, Franciaország élő példája annak, amire Giorgio Agamben olasz filozófus figyelmeztetett a történelmi tapasztalatok alapján,³ miszerint az ideiglenesnek hirdetett kivételes jogrend tartóssá válhat, és az állam működésében a kivétel lesz a normális.

¹ https://www.coe.int/en/web/secretary-general/home/-/asset_publisher/oURUJmJo9jX9/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights

² <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/conseil-de-defense-3/>

³ Ld. bővebben Giorgio AGAMBEN: *State of Exception*. Chicago, University of Chicago Press, 2005.

Franciaország sajátos példája a különleges jogrend európai szabályozásának. Az európai államok között jelentős különbségek vannak a különleges jogrendi állapotok szabályozásában: a teljes szabályozatlanságtól a kizárólag a külső katonai veszélyek elhárítását célzó rendkívüli (hadi) állapotokat nevesítő alkotmányi rendelkezéseken át a részletes és többszintű, a végrehajtó hatalom kezét érdemben megkötő különleges jogrendi szabályokig igen széles a spektrum. Kimerítő szabályozás leginkább az elmúlt század diktatúráit megélt államokban található (mint amilyen Magyarország, vagy Németország, Spanyolország, Portugália, vagy Lengyelország), ahol az alkotmányozó részletes szabályokkal kívánta megkötni a hatalom kezét, hogy egy ideiglenesnek hirdetett kivételes jogrend még véletlenül se válhasson az állami működés tartós keretévé. A különleges jogrend ugyanakkor, legalábbis az alkotmány szintjén lényegében teljesen szabályozatlan például Ausztriában, Belgiumban, Cipruson vagy Csehországban.

Ezekhez képest a francia jogrend egy sajátos, vegyes szabályozás, mind a jogforrási szintet, mind a szabályozás, illetve a különleges felhatalmazás terjedelmét illetően. Rendkívüli körülmények esetére ugyanis három különleges jogrendi állapot létezik a francia jogban:

- 1) az alkotmány 16. cikke szerinti rendkívüli elnöki intézkedési jogkör (*pouvoirs exceptionnels*),
- 2) az alkotmány 36. cikke szerinti – több mint két évszázados hagyománnyal rendelkező – ostromállapot (*état de siège*), valamint
- 3) az 1955-ben külön törvényben,⁴ még az V. Köztársaság 1958-as alkotmányának megszületése előtt szabályozott szükségállapot (*état d'urgence*).

1. A modern különleges jogrend megszületése: az ostromállapot

Franciaországban nem sokkal az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának 1789-es elfogadását követően a Nemzetgyűlés törvényt hozott az ún. ostromállapotról (*état de siège*), amellyel először vált el a békeidőben valamilyen különleges helyzet kezelésére alkalmazott kivételes állapot a háború intézményétől.⁵ Az államot kívülről és belülről fenyegető helyzetekre egyaránt alkalmazott jogintézmény ugyanakkor hamar a mindenkori hatalom politikai ellenfelei elleni fellépés eszköztárába került (legyenek azok monarchisták, köztársaság pártiak vagy éppen bonapartisták), és az aktuális rendszerellenes erők által uralt területeken a rendszerentés nem ritkán különösen erőszakos módja lett. Az ostromállapot intézménye többször változott, és egyre parttalanabbá vált: az 1814-es alkotmányos karta már lényegében az egész alkotmány felfüggesztését lehetővé tette az uralkodó számára „a törvények végrehajtása és az ország biztonsága érdekében” a rendeleti úton történő kormányzás lehetőségének biztosításával (*règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de*

⁴ *Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*, amelynek hatályos, konszolidált állapota az alábbi linken érhető el: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>

⁵ AGAMBEN i. m. 11.

l'Etat).⁶ A kivételes állapot tehát fiktív, politikai karaktert öltött (*état de siège fictif, ou politique*), de a különleges jogrendnek a kormányzat többlethatalmát igazoló háborús jellege metaforikusan fennmaradt.⁷

Jelentős változás az 1848. november 4-i köztársasági alkotmány⁸ megalkotásával következett be, amely alapján egy 1849. augusztus 9-i törvény az ostromállapot első átfogó szabályozását alkotta meg. A törvény a különleges jogrendet a külső vagy belső biztonságot közvetlenül fenyegető helyzetekre egyaránt alkalmazni rendelte.⁹ Ettől az időponttól kezdve a francia különleges jogrend vezérfonala, hogy alapvetően a törvényhozás jogosult a kivételes állapot elrendelésére.¹⁰ A köztársaság elnöke csak kivételesen és a minisztertanács (kormány) előterjesztése alapján volt az elrendelésre jogosult, ha a kivételes állapot szükségessége olyan időszakban merült fel, amikor a Nemzetgyűlés nem ülésezett. Az ostromállapot szabályainak 1877-es módosítása erre az esetre már azt is előírta, hogy a Nemzetgyűlést két napon belül hívják össze. Az 1849-es törvény pontosan megszabta az ostromállapot tartalmát is, ami a mai napig irányadó: a polgári hatóságok rendészeti jogköre átszáll a katonai hatóságokra, a katonai bíróságok ítélik minden olyan bűncselekmény tárgyában, amely az alkotmány, a köztársaság biztonsága, vagy a közrend és a köznyugalom ellen irányult, a katonai hatóságok jogot nyernek arra, hogy éjjel-nappal házkutatásokat végezzenek, illetve eltávolítsák azokat a személyeket, akik nem az ostromállapot alá eső területen rendelkeznek lakóhellyel, továbbá fegyverek és lőszerkeszolgálatát rendeljék el, illetve azokat felkutassák és elkobozzák, valamint hogy a közrendre veszélyesnek ítélt gyűléseket és közleményeket megtiltsák.¹¹

Az ostromállapot fenti szabályozása alapján többször rendeltek el különleges jogrendet az elkövetkező évtizedek során: 1870-től hosszú éveken át a porosz–francia háború következményeként, az első világháború alatt végig, illetve a második világháború első évében, a kapitulációig is alkalmazták a jogintézményt. A két világháború között a különleges jogrend intézménye sajátos értelmezést nyert, és a háborútól elszakadva a gazdasági válságok kezelésének vált eszközévé: előbb 1924-ben a Poincaré kormány kért heves viták közepette teljes kormányzati felhatalmazást a frank értékének megvédésére, majd 1935-ben a Laval kormány járt el ugyanígy több mint ötszáz törvényerejű rendelet kibocsátásával, végül 1938-ban Édouard Daladier kért és kapott külön-

⁶ Az 1814-es alkotmányos karta 14. cikkének parttalanságáról ld. François-René de Chateaubriand memoárjait, idézi: Martin FITZPATRICK – Peter JONES (szerk.): *The Reception of Edmund Burke in Europe*. London, Bloomsbury Academic, 2017. 131.

⁷ AGAMBEN i. m. 15.

⁸ Az alkotmány 106. cikke törvényben rendelte szabályozni, hogy milyen esetekben hirdethető ostromállapot, és az milyen intézkedésekkel járhat (*Une loi déterminera les cas dans lesquels l'état de siège pourra être déclaré, et réglera les formes et les effets de cette mesure.*).

⁹ Pascal MBONGO: *Die französischen Regelungen zum Ausnahmezustand*. Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2017. 139.

¹⁰ Azzal együtt is, hogy III. Napóleon császársága alatt két és fél évtizedre ismét uralkodói kézbe került az ostromállapot elrendelésének joga.

¹¹ POLNER Ödön: A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége. *Jogállam*, 1917/1. 26–28.

leges felhatalmazást a náci veszély és a gazdasági válság kezelésére. Ahogy Giorgio Agamben is megállapítja: a III. Köztársaság idején a kivételesből lényegében általános lett.¹²

Ez az ostromállapot szabályozás képezi az alapját az V. Köztársaság alkotmányának 36. cikkében jelenleg is szereplő, a II. világháború óta nem alkalmazott *état de siège*-nek. Az alkotmány mindössze arról rendelkezik, hogy az ostromállapotot a minisztertanács rendelete hirdeti ki, illetve 12 napon túli meghosszabbításáról kizárólag a parlament dönthet. Az 1849-es és 1877-es szabályokon¹³ alapuló 2004-ben elfogadott honvédelmi törvény (*code de la défense*) alapján az ostromállapot elrendelésére külföldi háború vagy fegyveres felkelés közvetlenül fenyegető veszélye estén kerülhet sor (*en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée*). A minisztertanács rendelete meghatározza az ostromállapot területi hatályát, illetve időtartamát. A Nemzetgyűlés házsabályának 131. cikke szerint a meghosszabbításról a minisztertanács előterjesztésére dönt a parlament, amelyhez módosító javaslatot nem lehet benyújtani.

2. A francia alkotmány 16. cikke szerinti rendkívüli elnöki jogkör

Az alkotmány 16. cikke – amely (szemben a másik két különleges jogrendi állapottal) kizárólag az ország egész területére rendelhető el – a köztársaság intézményeinek, a nemzet függetlenségének vagy területi integritásának, valamint az ország nemzetközi kötelezettségvállalásai teljesítésének súlyos és közvetlen veszélyeztetettsége estén, ha az alkotmányos intézmények rendes működése nem biztosított, lényegében biankó intézkedési jogkört ad az elnök kezébe a szükséges intézkedések (*les mesures exigées par ces circonstances*) megtételére, miután az egyeztetett a miniszterelnökkel, a parlament két házának elnökével és az Alkotmánytanáccsal. Az elnöknek az alkotmány szerint az elrendelt intézkedésekről tájékoztatnia kell a nemzetet. A rendkívüli intézkedések ideje alatt a parlament ülészik, és a Nemzetgyűlés nem oszlatható fel. Az intézkedések 30 napig maradhatnak hatályban, ezt követően felül kell vizsgálni, hogy a különleges intézkedések elrendelésére okot adó körülmények továbbra is fennállnak-e. A felülvizsgálatra az Alkotmánytanács jogosult a Nemzetgyűlés vagy a Szenátus elnökének, illetve 60 képviselő vagy szenátor indítványára. 60 napon túli elnöki jogkörgyakorlás esetén az Alkotmánytanács hivatalból köteles a kérdést megvizsgálni.

A felülvizsgálat a 2008-as alkotmánymódosítás óta képezi a szabályozás részét. A cikkely első négy évtizede fel-fellángoló vitákat hozott a parttalan és 'szabadságölő' (*liberticide*) rendelkezés kritikussai és a rendkívüli elnöki jogkör támogatói között, akik azt gondolták, hogy máshogy alakult volna a francia történelem, ha 1940-ben Albert Lebrun elnök rendelkezésére állt volna a francia történetírás egybehangzó megítélése szerint de Gaulle hatására az alkotmányba került hasonló eszköz.¹⁴ A vita tárgya elsőd-

¹² AGAMBEN i. m. 13.

¹³ Ld. bővebben Clinton ROSSITER: *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Princeton, Princeton University Press, 1948. 79–90.

¹⁴ MBONGO i. m. 137.

legesen az volt, hogy milyen hatalmi centrum biztosít kontrollt az államfői jogkörrel szemben? De Gaulle baloldali ellenzéke ugyan kezdetben vehemensen kelt ki a diktatórikus teljhatalomnak titulált jogkör ellen, és annak hatályon kívül helyezését ígérte, amikor azonban 1981-ben Mitterrand elnök lett, nem történt meg a korábban hevesen kritizált jogintézmény korrekciója.

Az alkotmány 16. cikkét eddig csupán egyetlen alkalommal alkalmazták: 1961. április 23. és 1961. szeptember 30. között az ún. tábornokok algériai puccsa (*putsch des généraux*) következtében.¹⁵ A hat hónapig tartó különleges jogrend megítélésében vitatott, hogy minden alkalmazott intézkedés az alkotmányos intézmények rendes működésének helyreállítását szolgálta-e,¹⁶ illetve egyáltalán az elrendelés feltételei fennálltak-e. A 16. cikk alkalmazásáról szóló lakonikus elnöki döntés egyáltalán nem tartalmazott indokot, de Gaulle ugyanakkor – az alkotmányban előírt kötelezettség teljesítése érdekében – rádióbeszédben¹⁷ tájékoztatta az állampolgárokat a különleges jogrend elrendelésének okairól, amelyben rövid utalást tett az Alkotmánytanács aznapi – az elrendelés feltételeinek fennállását megállapító, azonban lényegében csak tény-megállapításra szorítókozó – állásfoglalására is.¹⁸

Ugyan a rendkívüli elnöki jogkör-gyakorlás intézkedéseinek tartalmára nézve az alkotmány nem nyújt eligazítást, egyrészt fentebb már jelzett korlátot jelent a parlament rendes ülésezése és a Nemzetgyűlés felosztatásának tilalma, másrészt ezt egészítette ki 1962-ben az Államtanács azzal a garanciális elemmel, hogy az alkotmány 34. cikkében megfogalmazott, normál körülmények között kizárólagos törvényhozási tárgykörök kivételével fenntartotta magának az elnöki intézkedések jogszerűségi kontrolljának jogát. Az Alkotmánytanács ezt a rendkívüli elnöki intézkedések egyik legvitatottabb elemével kapcsolatban mondta ki, amely a katonai bíróságok felállítására vonatkozott, és amellyel kapcsolatban egyébként a testület a hatáskörének hiányát állapította meg, mivel az az alkotmány 34. cikke szerint törvényhozási aktusnak minősült.¹⁹

Ez a francia elnöki jogkör nem példa nélküli Európában. Hasonlatos egyrészt a svájci rendszer, amely szintén biankó felhatalmazást ad rendkívüli körülmények esetére. Konkrét írott szabályok ugyanakkor sem az alkotmányban, sem alacsonyabb jogforrási szinten nem léteznek Svájcban; a két világháború során kimunkált kivételes jogrend

¹⁵ Az 1958-ban hatalomra jutott de Gaulle az 1954 óta egymást követő francia offenzívák kudarcai nyomán belátta, hogy Algéria függetlenné válását nem lehet megakadályozni, és 1959 szeptemberében – első felelős francia politikusként – elismerte Algéria önrendelkezési jogát, majd 1960-tól tárgyalásokat folytatott az ideiglenes algériai kormánnyal. 1961 áprilisában azonban néhány főtiszt puccsot szervezett Algéria elszakadásának megakadályozása érdekében.

¹⁶ Különösen vitatott volt például az elnök által a belügyminiszter és a hírszerzési miniszter számára biztosított, teljesen parttalan cenzúrázás lehetősége. MBONGO i. m. 146.

¹⁷ A beszéd az alábbi linken hallható: <http://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00071/discours-du-23-avril-1961.html>

¹⁸ Ld. az Alkotmánytanács 1961. április 23-i, 61-1 AR16 sz. döntése: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1961/61-1-ar16/decision-n-61-1-ar16-du-23-avril-1961.108886.html>

¹⁹ Ld. az Államtanács 1962. március 2-i, 55049 55055 sz. döntése: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007636269>.

(*droit de nécessité; Notrecht*) parlamenti felhatalmazással, annak akadályozottsága esetén anélkül teljesen szabad kezét ad a végrehajtó hatalomnak a különleges helyzetekben szükséges intézkedések megtételére. Azt, hogy kellő önmérséklet hiányában ennek a veszélyei a jogállami működésre egy fejlett demokráciában sem lebecsülendők, jól mutatja, hogy a svájci polgároknak a második világháború után csak 1949-ben, egy éppen csak eredményes népi kezdeményezés útján sikerült elérni, hogy a kormány – fokozatosan – lemondjon a háborús helyzetben szerzett különleges jogosítványairól.

Szintén hasonló biankó felhatalmazást biztosít a norvég jogrend. Az alkotmány ugyan mindössze annyiról rendelkezik, hogy különleges körülmények közepette, mint amilyen egy idegen hatalom fegyveres támadása vagy a járványveszély, a parlament a fővároson kívül is ülészhet. Egy külön törvény²⁰ ugyanakkor részletes szabályokat állapít meg a végrehajtó hatalomnak súlyos krízishelyzetben biztosított különleges jogosítványokról és az így meghozott intézkedések időbeli hatályáról. Az intézkedések egyetlen mércéje a szükségesség: azok felülírhatják a jogrendszer bármely szabályát és minden szükséges intézkedésre kiterjedhetnek, ugyanakkor a nyomban összehívott parlament következő ülésével, de legkésőbb 30 nap után automatikusan hatályukat veszítik (amennyiben rendes jogalkotási eljárásban nem fogadja el azokat a parlament).

3. A szükségállapot

A szükségállapot francia szabályozása alapvetően azokhoz az Európa-szerte megtalálható különleges jogrendi állapotokhoz hasonlítható, amelyek nyitott megfogalmazások használatával az adott ország belső működését, a lakosság élet- és vagyonbiztonságát fenyegető helyzetekben adnak lehetőséget rendkívüli intézkedések megtételére.

A szükségállapotot még az V. Köztársaság alkotmányának elfogadását megelőzően megalkotott, 1955-ös törvény (*loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*) alapján a minisztertanács rendeletben hirdetheti ki az ország egész vagy meghatározott területére, az alábbi két esetben:

- a közrend súlyos megsértésének közvetlen veszélye (*en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public*), vagy
- olyan események megtörténte esetén, amelyek természetüknél fogva és súlyosságukat tekintve közveszély előidézésére alkalmasak (*en cas d'évènements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique*).

A szükségállapot 12 napon túli időtartamra való kiterjesztése csak törvény felhatalmazása alapján történhet meg. A szükségállapot kihirdetése felhatalmazza a kormányt, illetve a területi szintű megbízottjainak tekinthető prefektusokat, hogy a törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések széles tárházát alkalmazzák, a kijárási tilalomtól kezdve a bírói döntés nélküli, ún. közigazgatási őrizeten és nyomozati cselekményeken át a gyülekezési jogi korlátokig. Míg az ostromállapot idején bizonyos hatáskörök

²⁰ Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-12-15-7>

„militarizálása” következik be, addig a szükségállapot a közigazgatás jogköreinek kibővítését jelenti.

A francia jogrend szükségállapoti szabályai szintén az algériai fegyveres konfliktussal kapcsolatosak. 1954-re az 1830 óta francia gyarmat Algériában a francia hegemónikus civilizátori és politikai törekvések miatti feszült helyzet kiéleződött,²¹ és a paramilitáris csoportokból megszerveződött Nemzeti Felszabadítási Front (FLN) 1954. november 1-jén Algéria több pontján összehangolt támadást intézett a gyarmattartók katonai és rendőri egységei ellen. A merényletek fő célpontjai csendőr- és rendőrőrsök, polgármesteri hivatalok és fegyverraktárok voltak. A párizsi kormányzat (melynek belügyminisztere a későbbi szocialista elnök, Francois Mitterrand volt) „banditák akcióinak” minősítette az eseményeket. Az ostromállapotot nem rendelték el, a történet francia keretezése ugyanis az volt, hogy az algériai függetlenségért harcoló FLN, illetve ennek fegyveres alakulatai nem szabadságharcosok vagy felkelők, hanem pusztán erőszakos bűnözői csoportok, akiknek cselekedetét így nem igazolhatta semmilyen dekolonizációs kontextus.²²

1958-ban ismét Algériában vált szükségessé a törvény alkalmazása, hasonlóan a törvény harmadik, 1961-62-es alkalmazásához, amely a tábornokok puccsát követően az alkotmány 16. cikke szerinti rendkívüli elnöki jogkörök alkalmazása mellett került elrendelésre. Az ezt követő évtizedekben a szükségállapot továbbra is függetlenségi törekvésekkel volt kapcsolatos, de már egyes tengeren túli területeken vált szükségessé a különleges jogrend alkalmazása. 1985. január 12-én Új-Kaledóniában hirdettek ki csaknem fél év erejéig a függetlenségi törekvések miatt kirobbant véres események következtében szükségállapotot.²³ Míg két másik esetben meghosszabbítás nélkül, a 12 napos 'alapesetben' volt érvényben különleges jogrend: a Wallis és Futuna szigeteken 1986. október 29-én lépett érvénybe, de meghosszabbítására nem került sor, Francia Polinéziában pedig 1987. október 27. és november 5. között voltak érvényben rendkívüli intézkedések. A törvény hetedik alkalmazására a Párizs külvárosaiban zajló 2005-ös erőszakos események miatt került sor 2005. november 8-án. A különleges jogrend ezúttal 2006. január 4-ig volt érvényben.

A 2015. novemberi súlyos párizsi merényleteket követően az V. Köztársaság történetében nyolcadik alkalommal, újfent szükségállapotot hirdettek ki, amely hatodik meghosszabbítását követően, jelen állás szerint 2017. november 1-jéig van érvényben.

²¹ Ld. bővebben: Szűcs Anita: *Az algériai függetlenségi harcok és a IV. Francia Köztársaság válsága*. Grotius Tanulmányok, <http://www.grotius.hu/doc/pub/MHXLMI/az%20alg%C3%A9riai%20h%C3%A1bor%C3%BA%20%C3%A9s%20a%20IV%20k%C3%B6z%C3%A9rs%C3%A9g.pdf>

²² Az 1962-ben lezárult, 132 éves francia gyarmati uralomnak véget vető véres konfliktus megítélése sem az észak-afrikai országban, sem pedig Franciaországban nem egyértelmű, s a mai napig szenvedélyes vitákat kavart. A francia Nemzetgyűlés is csak 1999-ben ismerte el, hogy Algériában háború, és nem 'rendfenntartás' zajlott.

²³ A szükségállapot ekkor az Alkotmánytanács elé is került, amely azonban az 1985. január 25-i, 85-187 sz., döntésében elutasította azt az érvelést, hogy az 1955-ös szabályozást az 1958-as alkotmány felülírta (implicite hatályon kívül helyezte), és ezért a szükségállapot elrendelésére nincsen mód. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1985/85-187-dc/decision-n-85-187-dc-du-25-janvier-1985.8162.html>

François Hollande, korábbi francia elnök néhány nappal a 2015. november 13-i merényleteket követően bejelentette a szükségállapot szabályok alkotmányos szintre emelésének szándékát, amely javaslatot a Nemzetgyűlés első körben el is fogadta.²⁴ A különleges jogrend tekintetében tartalmi újdonságot nem jelentő, de a terrorcselekményt elkövetők francia állampolgárságtól való megfosztásáról rendelkező részében viszont rendkívül vitatott alkotmánymódosító-javaslat végül azonban lekerült a napirendről, ugyanis a francia alkotmány 89. cikke alapján az alkotmánymódosítás esetén ugyanazt a szöveget kell jóváhagynia mindkét háznak, utána pedig háromötödös többséggel a parlament két háza együtt is szavaz a javaslatról, melynek hamar borítékolhatóvá vált a sikertelensége a feszült belpolitikai helyzetre és a Szenátusban benyújtott módosító javaslatokra tekintettel.

A szükségállapotról szóló 1955-ös törvény alapján megtehető intézkedési kör az elmúlt másfél évben többször változott, hol szigorodva, hol enyhülve. A különleges jogrend első meghosszabbítása 2015 novemberében érdemben szélesítette például a fellépés lehetőségét azáltal, hogy az intézkedéssel megcélzott személy tekintetében elegendővé vált, hogy az konkrét veszély helyett pusztán fenyegetést jelentsen, emellett a jogalkotó bizonyos elavult intézkedési lehetőségeket a technológiai fejlődéshez igazított (pl. az információs rendszerben tárolt adatok megszerzése érdekében), ugyanakkor kikerültek a szabályozásból a média ellenőrzésére vagy a katonai bíróságok hatáskörére vonatkozó rendelkezések. A későbbiekben a változás iránya már inkább az intézkedési lehetőségek jogállami keretekhez történő közelítése volt, részben azáltal, hogy az Alkotmánytanács is megsemmisített bizonyos szövegrészeket.

A törvény alapján megtehető intézkedések a – teljesség igénye nélkül – a következők:

- jármű és személyforgalom korlátozása bizonyos helyeken, illetve időszakokban;
- védelmi vagy biztonsági zónák felállítása, amelyeken belül szabályozott az állampolgárok tartózkodása;
- a hatóságok tevékenységét „bármilyen formában” akadályozó személyek tartózkodásának megtiltása bizonyos területen;
- a közrendet súlyosan veszélyeztető egyesületek és egyéb csoportok feloszlátása;
- rendezvénytermek, vendéglátó-ipari egységek és egyéb nyilvános helyek átmeneti bezárása;
- fegyverek és lőszer beszolgáltatásának előírása;
- a közigazgatási jogkörben, érdemi rendes bírói felülvizsgálat nélkül, egy nap 12 órát meg nem haladó időtartamra,²⁵ adott esetben jelentkezési kötelezettség-

²⁴ <http://www.assembleenationale.fr/14/projets/pl3381.asp>

²⁵ Az Alkotmánytanács 2015. december 22-i 2015-527 QPC (*question prioritaire de constitutionnalité*) sz. döntése ezt – amennyiben nem haladja meg a napi 12 órát – nem tartotta a személyi szabadságtól való megfosztásnak, valamint az alkotmány 66. cikkében foglalt önkényes, illetve a szükségesség és arányosság bírói kontrollja nélküli fogvatartás tilalmára vonatkozó rendelkezések megsértésének. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2015-527-qpc/decision-n-2015-527-qpc-du-22-decembre-2015.146719.html> Erről ld. bővebben: Catherine HAGUENAU-MOIZARD: Notstandsgesetzgebung in Frankreich. Eine vergleichende Betrachtung. *Juristen Zeitung*, 2016. 711–712.

gel társítva a „magatartásukkal a biztonságra és a közrendre komoly veszélyt jelentő” személyek házi őrzete (*assignation à résidence*), amely időközben 12 hónapos maximális időtartamot kapott, amelyet 3 hónappal azonban meg lehet hosszabbítani még; illetve

- a magánlakásokra is kiterjedően „a biztonságra és a közrendre komoly veszélyt jelentő személyek” felkutatása érdekében, közigazgatási jogkörben, bírói engedély nélkül elrendelhető, éjjel-nappal végrehajtható házkutatás (*perquisition administrative*).

A törvény 4. cikke parlamenti kontroll alá helyezi az intézkedéseket: a parlament mindkét háza haladéktalanul tájékoztatandó az elrendelt intézkedésekről, illetve további tájékoztatást kérhet.

Az alkalmazott intézkedések hatása legalábbis kérdéses. Amellett, hogy a különleges jogrend sem tudta megakadályozni a szükségállapot ideje alatt elkövetett újabb és újabb merényleteket, a statisztikákból is jól látszik, hogy maguk a hatóságok is egyre kevésbé alkalmazzák az intézkedéseket: míg a szükségállapot első bő hat hónapja alatt (2015. november 14. és 2016. május 25. között) például 3594 házkutatást, 400 házi őrzetet és 540 kitiltást rendeltek el,²⁶ a negyedik és az ötödik meghosszabbítás közötti öt hónap alatt (2016. július 22. és 2016. december 22. között) a házkutatások száma már csak 591, az elrendelt, illetve fenntartott házi őrzeté 93, míg a kitiltási, illetve belépési tilalmaké mindössze 31²⁷, a 2016. december 22. és 2017. június 15. közötti időszakra vetítve pedig már csak 68 házi őrzet volt hatályban, illetve 141 házkutatást foganatosítottak.²⁸

Ráadásul komoly visszaélésekre is fény derült, amelynek számtalan ártatlan francia muszlim vagy éppen bizonyos rendezvényekkel kapcsolatban tévesen veszélyesnek minősített aktivista vagy egyszerű állampolgár esett áldozatul.²⁹

Mindeközben a szükségállapottól függetlenül folyamatosan szigorodik a terrorrelles szabályozás: ennek betetőzéséként 2017 nyarán a parlament elé került, és összfel fogadták azt a törvényjavaslatot, amely a szükségállapot végével lényegében normális körülmények között biztosítja a kivételes intézkedések lehetőségét.³⁰

²⁶ <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/donnees-relatives-a-l-application-de-l-etat-d-urgence-du-14-novembre-2015-au-21-juillet-2016/mesures-administratives-prises-en-application-de-la-loi-n-55-385-du-3-avril-1955>

²⁷ <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/donnees-relatives-a-l-application-de-l-etat-d-urgence-du-22-juillet-au-21-decembre-2016/synthese-des-mesures-administratives-prises-en-application-de-la-loi-du-3-avril-1955>

²⁸ <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/donnees-relatives-a-l-application-de-l-etat-d-urgence-depuis-le-22-decembre-2016/synthese-des-mesures-administratives-prises-en-application-de-la-loi-du-3-avril-1955>

²⁹ Ld. pl. a Human Rights Watch szervezet jelentését: <https://www.hrw.org/news/2016/02/03/france-abuses-under-state-emergency>

³⁰ A törvény (loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme) szerint némileg enyhültek a lehetséges intézkedések: például a házkutatáshoz [amit eufe-

4. Zárszó

A tanulmány Franciaország példáján keresztül bepillantást engedett egy sajátos külföldi különleges jogrendi szabályozás történetébe és gyakorlati működésébe, valamint felhívta a figyelmet a kivételesség állandósulásának veszélyeire. A XXI. században a nemzetközi terrorizmusnak köszönhetően a biztonság ismét nem természetes és magától értetődő, amelyre válaszként általános tendencia a végrehajtó hatalom súlyának megnövekedése és az állampolgárok igénye az azonnali cselekvésre. A 'biztonság-biztosításért' cserébe a polgárok túlnyomó többsége hajlamos elfogadni a végrehajtó hatalom nagyobb jogkorlátozással járó, egyúttal nagyobb biztonságot is ígérő intézkedéseit; jóllehet nincsenek bizonyító erejű adatok arra, hogy ezek valóban alkalmasak-e például a terrorfenyegetés típusú veszélyek csökkentésére. Egy demokratikus jogrendben ugyanakkor elvárás, hogy csak valós és legitim indokok esetén legyenek alkalmazhatók kivételes jogi eszközök. A francia különleges jogrend éppen arra mutat rá, milyen vékony a határmezsgye a probléma hatékonynak vélt kezelése és az önkényes hatalomgyakorlás között.

misztikusan látogatásnak (*visite*) nevez a törvény] előzetes bírói engedély szükséges, míg a házi őrizet a jövőben nem korlátozódhat egy településnél kisebb területre.