

Hazafi Áron

Rendeleti kormányzás a francia Harmadik Köztársaságban

Absztrakt

A francia Harmadik Köztársaság első évtizedeiben a végrehajtó hatalom rendeletalkotási jogát a törvényeknek való szigorú alárendeltség jellemezte. Az első világháború, majd a gazdasági, pénzügyi és szociális válságok azonban gyökeresen felforgatták a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyát. A parlament nem volt képes ellátni a rázúduló jogalkotási feladatokat, ezért itt is megjelentek a törvényerejű rendeletek. A kormány először önhatalmúlag hozott törvényhozói hatáskörbe tartozó döntéseket, majd erre külön felhatalmazást kapott a parlamenttől, és a rendeleti kormányzás végül teljesen bevett technikává vált a két világháború között. Csakhogy tételes jogi szempontból ez egy alaptörvény-ellenes gyakorlat volt, az 1875. évi alkotmány nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely kifejezetten lehetővé tette volna ezt. A tanulmány arra keresi a választ, hogy a kormány hogyan tehetett mégis szert a törvények végrehajtásán fokozatosan túllépő és egyre szélesebb körű rendeletalkotó hatalomra.

Decree Powers in France under the Third Republic

Abstract

In the first decades of the French Third Republic, the statutory power of the executive was kept within narrow limits and, except in a few areas, it was characterised by strict subordination to the law. However, the outbreak of the First World War and the economic, financial and social crises radically changed the relationship between the legislative and the executive power. The Parliament was unable to cope with the legislative tasks placed on it and, therefore decree laws were introduced. The government first took legislative decisions on its own initiative, then received a special mandate from the parliament, and the rule by decree laws became a fully accepted and established technique between the two world wars period. However,

from a point of view of the substantive law, it was an unconstitutional practice, the 1875 Constitution did not contain any provision explicitly allowing it. This paper seeks to answer the question of how the government could nevertheless acquire a power of regulation that gradually went beyond the enforcement of the law, becoming increasingly detached from it and ever more extensive.

1. Bevezetés

Az utóbbi évtized biztonsági kihívásai miatt az európai államok többsége kénytelen egyre többször és egyre hosszabb ideig különleges jogrend keretei között működni. A témával foglalkozó szakirodalom gyakran hivatkozik ezzel kapcsolatban Giorgio Agamben olasz filozófusra, aki szerint egy bizonyos idő elteltével a kivételes állapot lesz a normális, ez válik megszokottá és a mindennapok részévé. Az állandósult kivételesség problémáját Agamben főként Franciaországon keresztül mutatja be, s arra a Harmadik Köztársaság (1870–1940) idején megjelenő rendeleti kormányzást hozza fel példaként.¹

A Harmadik Köztársaság első évtizedeiben a végrehajtó hatalom rendeletalkotási hatáskörét igyekeztek szűk keretek közé szorítani, azt néhány területtől eltekintve a törvényeknek való szigorú alárendeltség jellemezte. Az első világháború kitörése, a gazdasági, pénzügyi és belpolitikai válságok azonban gyökeresen felforgatták a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyát. A parlament nem volt képes ellátni a rázúduló jogalkotási feladatokat, ezért más államokhoz hasonlóan itt is megjelentek a szükségrendeletek. A kormány először önhatálmulag hozott törvényhozói hatáskörbe tartozó döntéseket, majd külön felhatalmazást kapott erre a parlamenttől, s a rendeleti kormányzás – a körülötte folyó viták lecsendesedésével – végül teljesen elfogadott és bevett technikává vált a két világháború között. Csakhogy tételesjogi szempontból ez egy alaptörvényellenes gyakorlat volt, az 1875. évi alkotmány legalábbis nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely kifejezetten lehetővé tette volna ezt. Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy a kormány mégis hogyan tudott szert tenni a törvények végrehajtásán fokozatosan túllépő, attól mindinkább elszakadó és egyre kiterjedtebb rendeletalkotó hatalomra.

¹ Giorgio Agamben: *State of Exception*. Chicago, The University of Chicago Press, 2005. 12–13.

2. A rendeletalkotási jog alapja normál időszakban

A 19. század végétől Franciaország a klasszikus parlamentarizmus elvei szerint működött. A rendeletalkotási jog névleg a köztársasági elnököt illette meg, de ennek gyakorlása valójában a miniszterek és a miniszterelnök kezébe került át, mivel a miniszteri ellenjegyzés folytán ők viseltek érte felelősséget a kamarák előtt.² Ennek megfelelően a minisztériumok készítették elő a rendeletek tervezeteit, majd az illetékes miniszterek a köztársasági elnök elé terjesztették, aki lényegében már csak arról dönthetett, hogy aláírja-e azokat, vagy sem. Ez tehát inkább egyfajta vétőjogként jelentkezett az ő oldalán, mintsem valódi iniciatívaként.³

A rendeletalkotás jogalapját mind a jogtudomány,⁴ mind a bírói gyakorlat különböző jogforrásokból és jogi elméletekből vezette le attól függően, hogy a rendeletre közigazgatási vagy törvényhozói aktusként tekintett-e. A probléma abból fakadt, hogy a köztársasági elnök mint közigazgatási szerv bocsátotta ki a rendeleteket, vagyis organikus szempontból közigazgatási aktusnak minősültek, ugyanakkor tartalmilag a törvényekkel mutattak egyezőséget abban, hogy a jövőre nézve, általános és kötelező jelleggel szabályozták az életviszonyokat.

A közigazgatási aktus melletti felfogás a 1875. február 25-i alkotmánytörvény 3. cikkéből indult ki, amelynek zárófordulata szerint *a köztársasági elnök felügyeli és biztosítja a törvények végrehajtását*. Itt konkrétan nem esik szó rendeletalkotásról, mégis nyilvánvaló volt, hogy ez a végrehajtás elengedhetetlen eszköze. Ez magában foglalta az egyedi ügyben meghozott és a szabályozó aktusok kibocsátását, ami mindkét esetben dekrétum formájában történt. Fontos hangsúlyozni, hogy ezt a passzust már békeidőben is rendkívül tágan értelmezték, ez távolról sem korlátozódott a végrehajtási rendeletek kiadására.

A másik felfogás viszont, ami a rendeletet törvényhozói aktusnak tekintette, nem fért össze az 1875. február 25-i alkotmánytörvény 1. §-ában írtakkal, miszerint *a törvényhozó hatalmat a két kamara, a szenátus és a képviselőház gyakorolja*. A köztársasági elnök a törvényalkotás folyamatában csak a törvények kezdeményezésével

² Erre tekintettel, amikor a köztársasági elnökről esik szó, azon a szűkebb értelemben vett kormányt is érteni kell, és fordítva.

³ Marcel Poiset: *L'extension progressive du pouvoir réglementaire du Président de la République sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875*. Paris, Sirey, 1941. 3; Tchen Yon-Sun: *Le contresiege sous la Constitution de 1875 et dans la pratique française actuelle*. Lyon, Imprimerie Générale Lyonnaise, 1943. 87–88.

⁴ A különböző álláspontokat összegzi: Roger Bonnard: *Précis de droit public*. Paris, Recueil Sirey, 1944. 99–100.

és kihirdetésével vett részt. Ebben az olvasatban hiányzott a rendeletalkotás jogalapja, ezért különböző elméleteket dolgoztak ki ennek igazolására.

Sokáig tartotta magát az a nézet, hogy a parlament átruházta a köztársasági elnökre a törvényhozói hatáskörét. Különösen a közigazgatási szabályrendeletekről gondolták ezt, amelyeket a köztársasági elnök törvényi felhívásra alkotott meg, s amelyeket előzetesen véleményeztetni kellett az Államtanács teljes ülésével. Az Államtanács⁵ is a törvények folytatásának, másodlagos törvényalkotásnak tekintette azokat, amit az is jelzett, hogy hosszú időn át visszautasította az ellenük benyújtott kereseteket. Idővel azonban felismerték, hogy ez az elmélet ellentétes a hatalmi ágak elválasztásának elvével, s hogy az alkotmányban meghatározott funkcióik nem értelmezhetők szabadon átruházható jogként, mintha csak magánjogi jogviszonyokról lenne szó.

Miután a hatáskör-átruházás elméletét elvetették, megjelent egy olyan nézet, amely szerint a rendeletalkotási jog valójában *a hosszú időre visszanyúló alkotmányfejlődésben gyökerezik*. Rámutattak arra, hogy az 1799-es konzulátusi alkotmány óta a végrehajtó hatalom szakadatlanul élt ezzel a joggal, még akkor is, amikor az alkotmány kifejezetten nem ruházta fel vele. Ezzel a töretlen gyakorlattal egy úgynevezett *alkotmányos szokás* keletkezett, ami lehetővé tette a közjogi tradíció továbbélését. Úgy vélték, hogy az alkotmányos szokás kötőerejének feloldásához az 1875-ös alkotmánynak félreérthetetlenül meg kellett volna vonnia ezt a jogot a köztársasági elnöktől (kimondva, hogy nem gyakorolhatja), vagy azt más szervre kellett volna átruházni.

3. Törvény és rendelet viszonya normál időszakban

Nem csak a rendeletalkotási jog alapjának megtalálása jelentett kihívást, a törvényi és a rendeleti útra tartozó kérdések elhatárolása szinte lehetetlen feladatnak tűnt. Ekkor még nem létezett egy olyan demarkációs vonal, amely mentén ez könnyen elvégezhető lett volna. Az alkotmány öt tárgyat nevezett meg szétszórta, amit mindenképpen törvénynek kellett szabályozni: a képviselőházi választásokat, a közkegyelem gyakorlását, az éves költségvetést, az államterület változásával kapcsolatos döntéseket és az úgynevezett Felsőbírótság előtti eljárás szabályait. A republikánus hagyományból merítve a szakirodalom ide sorolta még az állampolgári szabad-

⁵ Az Államtanács (*le Conseil d'État*) kettős rendeltetésű állami intézmény. Egyfelől a kormány tanácsadó, jogszabály-véleményező szerve, másfelől a közigazgatási bíróságok legfelső ítélkező fóruma.

ságjogokat, a büntetőjogi normákat, az adókat, a vámokat, az illetékeket, valamint a bíróságok felállítását és hatásköreik megállapítását.⁶ Ez a példálózó felsorolás azonban csak a törvényhozás minimumát jelentette. A parlament bármilyen egyéb területet magához vonhatott, és azt olyan mélységig szabályozhatta, ahogyan jónak látta, vagy éppen ellenkezőleg, részben vagy egészében érintetlenül hagyhatta. Teljes szabadságot élvezett abban, hogy behatárolja saját normatív hatáskörét, a végrehajtó hatalom rendeletalkotási joga pedig ennek függvényében változott. Mivel a törvényalkotás terrénuma rugalmasan alakítható volt, egyes szerzők még annak sem látták akadályát, hogy a parlament átengedje a kormánynak a republikánus hagyomány szerinti törvényi tárgyak szabályozását.⁷

A parlament mindenhatósága abból az 1789-es liberális szemléletből eredt, amely a törvényben az általános akarat kifejeződését látta, amelyet szuverén jellegből adódóan nem lehet korlátok közé szorítani. A törvény megalkotója és ezáltal a szuverenitás letéteményese a kétkamarás Nemzetgyűlés volt, amelynek a kormány alá volt rendelve, ebből következően az általa kibocsátott aktusok is alárendelt helyzetbe kerültek a törvényhozói aktusokkal szemben.⁸ Ez a törvényesség elvében, *a rendeletek törvényeknek való alávetettségében* nyilvánult meg. Rendelet nem lehetett ellentétes törvénnyel vagy annak szellemiségével, nem függeszthette fel a végrehajtását, nem helyezhette hatályon kívül, és nem módosíthatta.⁹ Ennek szankciója az volt, hogy a törvénysértő rendeletet a bíróságok figyelmen kívül hagyhatták, az Államtanács pedig megsemmisíthette. Fontos megkötés volt, hogy *a rendeletnek valamilyen törvényhez kellett kapcsolódnia*, vagyis fő szabály szerint nem lehetett a törvényektől független rendeleteket alkotni.

Ez alól viszont *néhány terület kivételt képezett*. Ilyenek voltak a közigazgatási szervek és a közszolgálat belső működését érintő *szervezetsszabályozó rendeletek*, mivel *közvetlenül* nem hatottak ki az állampolgárokra, továbbá a *rendészeti* tárgyú rendeletek, amelyek a köznyugalom, a közbiztonság és a közegészségügy

⁶ Eugène Raiga: *Le pouvoir réglementaire du président de la république*. Paris, L. Larose, 1900. 71–83; Félix Moreau: *Le règlement administratif*. Paris, Fontemoing, 1902. 209–213; Raymond Carré de Malberg: *Contribution à la théorie générale de l'Etat: spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*. I. kötet. Paris, Recueil Sirey, 1920. 563–564.

⁷ Louis Favoreu et al.: *Droit constitutionnel*. Paris, Dalloz, 2013. 796–798; Joseph Barthélemy – Paul Duez: *Traité de droit constitutionnel*. Paris, Panthéon Assas, 2004. 777.

⁸ Raymond Carré de Malberg: *La loi, expression de la volonté générale. Étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*. Paris, Recueil Sirey, 1931; Bonnard (1944): i. m. 101; Ferdinand Mélin-Soucramanien – Pierre Pactet: *Droit constitutionnel*. Paris, Sirey, 2019. 315–316.

⁹ Maurice Hauriou: *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Recueil Sirey, 1929a. 446–448; Marcel Waline: *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, Recueil Sirey, 1950. 22–24.

védelmét szolgálták, és részben a *gyarmati jogalkotás*, ahol a törvényhozás jellemzően másodlagos szerepet töltött be. Ezeken a területeken az *államfő autonóm rendeleteket bocsáthatott ki*, vagyis eredeti jogalkotói minőségben léphetett fel.¹⁰

A parlamentáris rendszer csaknem negyven évig az imént felvázolt elvek szerint működött. Az első világháború kitörése azonban gyökeresen átalakította a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyát, a jogalkotás súlypontja a parlamenttől a kormányhoz került át.

4. Törvényerejű rendeletek az első világháború idején

Más európai államoktól eltérően Franciaország nem rendelkezett az első világháború kitörésekor olyan törvénnyel, amely kivételes hatalommal ruházta volna fel a kormányt. Ez kezdettől fogva komoly gondot okozott, mivel az alkotmány nem tett különbséget háború és békeidőszak között, a különleges jogrend egyetlen formája, az ostromállapot pedig elégtelennek bizonyult a totális háború kezelésére. Poincaré elnök ezt már a német hadüzenet megérkezése előtt kihirdette az ország egész területére, ám ennek révén elsősorban a katonai hatóságok jutottak kiterjedtebb rendészeti jogkörökhöz, és a katonai bíróságok hatásköre bővült jelentősen. A kormány cselekvési lehetőségei annyiban változtak, hogy felfüggeszthetett bizonyos szabadságjogokat, de összességében ez nem jelentett olyan többletfelhatalmazást, amelyet a háborús körülmények megköveteltek volna.¹¹

Amikor 1914. augusztus 4-én összeült a parlament rendkívüli ülészakra, a kormány által benyújtott törvénytervezeteket vita és felszólalás nélkül, egyhangúlag megszavazta. Meghosszabbították az ostromállapotot a háború végéig, és engedélyezték a kormánynak, hogy a honvédelmi szükségletek fedezésére rendkívüli és póthiteleket nyisson a költségvetésben. Bár a kamaráknak az ostromállapot ideje alatt végig ülésezniük kellett volna, az általános mozgósításra tekintettel elnapolták üléseiket, majd az államfő szeptember 3-án berekesztette az ülészakot. A honvédelem megszervezése halaszthatatlan intézkedéseket kívánt, így a *magára maradt*

¹⁰ Bonnard (1944): i. m. 101; Louis Rolland: *Précis de droit administratif*. Paris, Dalloz, 1947. 164. Hozzá kell tenni, hogy az autonóm rendeletek létjogosultságát nem minden szerző ismerte el. Carré de Malberg (1920): i. m. 494–495, 652–653. a törvényektől teljesen elszakadó, eredeti rendeletalkotást alkotmányellenesnek tartotta.

¹¹ Joseph Barthélemy: *Le droit public en temps de guerre. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 22. (1915). 134–139. és 154. Emilien Quinart: *L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914–1958)*. Lille, Université de Lille, 2019. 80–86.

Viviani-kabinet rendeleti kormányzásba kezdett. A törvényhozás hatáskörébe tartozó intézkedéseket hozott, a hatályos törvényektől eltért, azokat módosította, vagy felfüggesztette bizonyos rendelkezéseiket. Ezt a néhány hónapos időszakot a végrehajtó hatalom diktatúrájaként emlegették, hiszen a parlament nem ülésezett, és az ekkor meghozott *szükségrendeletek előzetes törvényhozói felhatalmazás nélkül születtek*. Főként a hadsereg szervezetét és működését, a közszolgálatot, a kereskedelmet, az ipart, a sajtószabadságot és a tulajdonjogokat érintették, valamint felfüggesztettek egyes választási eljárásokat. A legsúlyosabb intézkedés a rögtönítélő hadbíróságok felállítása volt, amelyek a katonai büntetőkódex garanciáit nélkülöző eljárásban közel száz esetben szabtak ki halálbüntetést.¹² A rendeletek illegálisával természetesen a kabinet is tisztában volt, ezért előre jelezte, hogy a parlament általi megerősítésüket kéri.

December végén már minden nehézség nélkül összeülhettek a kamarák, 1915 januárjában pedig megnyílhatott a rendes ülésszak. A parlament ekkor a szükségrendeletek túlnyomó részét visszamenőlegesen törvényerővel ruházta fel. Ez az eljárás, amit a szakirodalom *regularizációnak* nevezett, az angol jogban meghonosodott *bills of indemnity* mintáját követte. Itt is az történt, hogy a törvényhozás *utólag jóváhagyta* a végrehajtó hatalom törvénytörtő intézkedéseit, felmentést adva a minisztereknek a politikai, polgári és büntetőjogi felelősség alól.¹³

Egyes alkotmányjogászok úgy vélték, hogy a rendeletek kiadásához mindenképpen a kamarák előzetes engedélyére lett volna szükség, így azok *nemcsak érvénytelenek, hanem semmisek (nemlétezők) voltak*. Tévesnek tartották azt az elképzelést, hogy a rendeletek validálhatók vagy ratifikálhatók lennének, mivel egy nemlétező aktust nem lehet sem érvényessé tenni, sem megerősíteni. Azt viszont elismerték, hogy a szükségrendeletek tartalma törvénnyé alakítható, s mint törvényi rendelkezések a rendeletek közzétételének időpontjára visszamenőlegesen hatályba léptethetők.¹⁴

Megjelent ugyanakkor egy másik jogirodalmi álláspont, amely a „szükségszerű törvénytörtés” (*l'illégalité nécessaire*) elméletével operálva eleve érvényesnek

¹² Adhémar Esmein: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. Paris, Recueil Sirey, 1928. II. 98–99; Alexandra Peri: *Le pouvoir exécutif dans le processus de formation de la loi dans l'histoire constitutionnelle française (1789–1958)*. Paris, L.G.D.J., 2008. 245, 249; Quinart (2019): i. m. 96–98.

¹³ Peri (2008): i. m. 246; Quinart (2019): i. m. 104–105.

¹⁴ Carré de Malberg (1920): i. m. 684–685; Malberget követve: André Mycielski: *Les décrets-lois en droit constitutionnel comparé*. In Gilbert Gidel et al. (szerk.): *Travaux pratiques de Droit Public Comparé*. Paris, Domat-Montchrestien, 1936. 72; és Esmein (1928): i. m. 105.

tekintette a szükségrendeleteket. E szerint a nemzetet fenyegető veszélyhelyzet esetén, amikor a parlament képtelen ülésezni, a nemzet létérdekeinek megóvása céljából a kormány meghozhat törvényi intézkedéseket, feltéve, hogy azokat a lehető leghamarabb a parlament elé terjeszti megerősítésre.¹⁵

Természetesen azután, hogy a Nemzetgyűlés visszanyerte működőképességét, a szükséghelyzetre hivatkozás egyre kevésbé volt elfogadható indok a törvényhozói hatáskört érintő rendeletek kibocsátására. Ezt a jogirodalmi bírálatokon kívül világosan jelezte, hogy a rendes bíróságok megtagadták a törvényi útra tévedő rendeletek alkalmazását. A bírói gyakorlat ingadozott, előfordult, hogy ugyanazt a rendeletet a Semmitőszék törvénytörőnek találta, az Államtanács viszont érvényesnek ismerte el.¹⁶

Mindenesetre a parlament tovább folytatta törvényalkotó és ellenőrző tevékenységét. Megszaporodtak a bizottsági meghallgatások, felderítő delegációkat küldtek a frontra, 1916 júniusától pedig zárt üléseket is tartottak a hadvezetési kérdések (például Verdun ostromának) megvitatására. Az alkotmányos rendhez való visszatérés azt jelentette, hogy a kormány újra képes jogszerűen cselekedni, így a szükségrendeleteknek nem lehetett már létjogosultsága. Csakhogy a háború elhúzódásával az ellátási és fegyverkezési problémák kritikussá váltak. Ezek megoldása pedig gyors állami beavatkozást igényelt, aminek a törvényalkotás lassúsága miatt a parlament nem tudott eleget tenni. A kormány előzetesen engedélyt kért arra, hogy átvegye a hadigazdaság irányítását, amit felhatalmazási törvények (*loi d'habilitation*) sorozata biztosított számára. Ám ezek csupán egy-egy kérdést (például rekvirálás, élelmiszerek és alapanyagok árszabása, mezőgazdaság) érintettek, így a kabinet még mindig nem rendelkezett kellően tág mozgástérrel a háborús kormányzáshoz.¹⁷

Aristide Briand ezért arra kért engedélyt 1916 decemberében, hogy az ellenségeskedések végéig a kormány bármilyen intézkedést meghozhasson a honvédelem érdekében. Az erről szóló törvényjavaslat megnevezett bizonyos tárgyköröket,

¹⁵ Louis Rolland, Léon Duguit, Maurice Hauriou és Joseph Barthélemy nézeteit összegzi: Quinart (2019): i. m. 98–101. Az elmélet elemei többé-kevésbé átfedést mutatnak a jelenlegi alkotmány 16. cikkében foglalt kivételes elnöki hatalommal. Esmein tanítványa, Henry Nézard elutasítja a gondolatmenetüket, ugyanakkor úgy véli, hogy rendkívüli körülmények között a kormánynak nemcsak joga, hanem *kötelessége* törvénytörést elkövetni, ha azt a honvédelem érdekei megkövetelik. Nincs mitől tartania, mert amennyiben helyesen mérte fel a helyzet súlyát, a parlament úgysis felmentést fog adni a büntetőjogi felelősség alól. Esmein (1928): i. m. 104–105.

¹⁶ Peri (2008): i. m. 244–246. l. 469; Quinart (2019): i. m. 102–103.

¹⁷ Quinart (2019): i. m. 106–107.

de az előttük olvasható „különösen” kitétel arra utalt, hogy példálózó felsorolásról van szó, a javaslat a törvényhozó hatalom teljes körű megszerzését célozza. A képviselőház tiltakozásával szembesülve a miniszterelnök azzal próbálta menteni a helyzetet, hogy tévedésből került bele a különösen kifejezés, a felhatalmazás csak a felsorolt tárgyakra vonatkozik. Hiába vették ki a javaslatból a „különösen” szót, még ebben a formájában sem tudott a szenátusig eljutni. A felhatalmazás általánossága mellett leginkább amiatt bírálták, hogy büntetőjogi szankciók megállapítására is kiterjedt, és nem szerepelt benne parlamenti jóváhagyás.¹⁸ Emiatt azzal vádolták a kormányt, hogy antidemokratikus lépéseket tesz a diktatúra bevezetése felé, Briand-t Napóleonhoz hasonlították, hangot adva annak a félelmüknek, hogy „gránátosok fogják szétkergetni a parlamentet”. A törvényjavaslat vizsgálatával megbízott bizottság főelőadója is a brumaire 18-i államcsínnel és a napóleoni dekrétumtörvényekkel állította párhuzamba. Úgy vélte, hogy ez a törvényhozó hatalom delegálása lenne, ami összeegyeztethetetlen a francia közjog alapelveivel, és formálisan is sérti az alkotmány azon előírását, miszerint a törvényhozó hatalmat a két kamara gyakorolja. A szakirodalom megosztott volt abban a kérdésben, hogy ez a törvényhozó hatalom átruházását vagy a köztársasági elnök rendeletalkotó jogának kiszélesítését jelenti-e, de mindkét nézőpont alkotmány sértőnek találta a túlzottan általános jellege és feltétel nélküliége miatt.¹⁹ A képviselőház és a sajtó heves ellenállása miatt a kormány kénytelen volt visszavonni a javaslatot. Ekkor csak a házszabályt módosították, a háború idejére bevezették a rendkívüli sürgősségi eljárást, hogy felgyorsítsák a honvédelemmel kapcsolatos törvényjavaslatok tárgyalásának menetét.²⁰

Briand kísérlete tehát kudarcot vallott, viszont ez később elfogadhatóbbá tette Georges Clemenceau „ővatos és mértéktartó” kérését a rendeleti kormányzás bevezetésére. Az 1918 februárjában megszavazott *első felhatalmazási törvény*²¹ tárgya szigorúan a lakosság élelmszer-ellátására korlátozódott, a törvényerejű rendeletek saját maguk nem helyezhettek kilátásba büntetést a megsértésük esetére, továbbá előírta a törvény, hogy a rendeleteket a közzétételüket követő hónap végéig a kamarák elé kell terjeszteni megerősítés végett. A felhatalmazás

¹⁸ Poisot (1941): i. m. 44–45; Peri (2008): i. m. 250.

¹⁹ Joseph Barthélemy, Louis Rolland és Carré de Malberg műveire hivatkozik: Quinart (2019): i. m. 109; Léon Duguit: *Manuel de droit constitutionnel*. Paris, Boccard, 1923. 538–539; Esmein (1928): i. m. 109–111.

²⁰ Peri (2008): i. m. 251; Quinart (2019): i. m. 117.

²¹ Loi du 10 février 1918 établissant des sanctions aux décrets et arrêtés rendus pour le ravitaillement national. Journal Officielle de la République Française (a továbbiakban: J.O.R.F.) du 12 février 1918. 1515–1516.

az ellenségeskedések befejezését követő hat hónapig tartott, ezt a compiegne-i fegyverszünet után még egy alkalommal, 1920 augusztusáig meghosszabbították.²²

A háború eseményeivel összefüggésben végül az 1919. október 18-i felhatalmazási törvény²³ kell megemlítenünk. Ez arról rendelkezett, hogy átmenetileg kormányrendeletek vezessék be a francia jogszabályokat a versailles-i békeszerződéssel visszaszerzett Elzász-Lotaringiában. Ennek hátterében az állt, hogy a francia törvények hirtelen, egyetlen aktussal való hatályba léptetése hátrányosan érintette volna a visszacsatolt megyék lakosságát, ezért inkább úgy döntöttek, hogy fokozatosan hozzáigazítják azokat az ottani partikuláris joghoz.²⁴

5. A rendeletalkotási jog kiterjesztése az Államtanács joggyakorlatában

Ahogy az előző pontban említettem, az első világháború elején kiadott szükségrendeletek megítélése kettévált a felsőbbíróságok gyakorlatában. A rendes bírói szervezet élén álló Semmitőszék arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem tehető különbség békeidő és háború között, ezért a törvénytörő jellegük miatt mellőzte a szükségrendeletek alkalmazását, illetve megtagadta, hogy szankcióval sújtsa a megszegőit.²⁵ Az Államtanács ezzel szemben elismerte a rendeletek érvényességét, és a háborús viszonyokhoz igazodva jelentősen kitágította a rendeletalkotási jog dimenzióit. Az alábbiakban három precedensértékű döntést ismertetek a *Conseil d'État* joggyakorlatából, amelyek egyértelműen ebbe az irányba mutattak.

5.1. Verrier-határozat

Az első, igazi mérföldkőnek számító döntés *Verrier tábornok* ügyében született.²⁶ Egy törvény²⁷ felhatalmazta a köztársasági elnököt arra, hogy hivatalból nyugál-

²² Quinart (2019): i. m. 109–112.

²³ Loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine. J.O.R.F. du 18 octobre 1919. 11522.

²⁴ Antoinette Pichat: *Les décrets en matière législative: décrets-lois*. Paris, Dalloz, 1935. 141–146.

²⁵ Esmein (1928): i. m. 103, 107–108; Hauriou (1929a): i. m. 453; Poisot (1941): i. m. 29–30; Peri (2008): i. m. 246.

²⁶ CE, du 30 juillet 1915. *Verrier*. *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 22. (1915), 33. 479–490. Gaston Jèze jogesethez fűzött magyarázatával.

²⁷ Loi du 16 février 1912.

lományba helyezzen tábornokokat, de ennek gyakorlását, ha az nem egészségügyi, hanem egyéb okból történt, a Legfelső Haditanács titkos szavazással kialakított véleményéhez kötötte. 1914 augusztusában azonban a haditanács összehívása lehetetlen volt, mert valamennyi tagját a frontra vezényelték. A kormány, amely a lehető leggyorsabban dönteni akart egyes tábornokok nyugdíjazásáról, rendeletben²⁸ módosította a törvényt akként, hogy a háború idejére az előzetes véleményadást hadművelleti területeken a hadtestparancsnokra, azon kívül a hadügyminiszter által kijelölt tábornokra bízta.

Ennek megfelelően került sor Verrier tábornok nyugdíjazására, aki hatáskörtúllépés címén megtámadta az erről szóló határozatot. A kormányrendelet törvényellenességére hivatkozott, véleménye szerint az nem függeszthette volna fel a törvény garanciális rendelkezését. Rámutatott arra, hogy a hadtestparancsnok egyszerre fél és bíró az eljárásban, mivel egy személyben véleményezője és előterjesztője a kormányzati döntésnek. Azáltal, hogy előzetesen nem kézbesítették számára a hadtestparancsnoki jellemzést, sérült a védekezéshez való joga, hiszen nem tudott reagálni az abban megfogalmazott állításokra. Az ügy dogmatikai különlegessége volt, hogy a rendeletet a kereset benyújtását követően a parlament visszamenőleges hatállyal törvényerőre emelte. Éppen a megerősítésre szorulása miatt látta igazoltnak a kérelmező, hogy a rendelet törvénysértő volt, azt pedig a visszamenőleges hatály tilalmára figyelemmel vitatta, hogy ez utólag orvosolható lenne.

Utóbbi érvelését az ügyet előadó kormánybiztos azzal hárította el, hogy a Code Civil²⁹ ugyanolyan törvény, mint a többi, így a törvényhozó bármikor módosíthatja az időbeli hatályra vonatkozó rendelkezését, ahogy ezt a rendeletet megerősítő törvény megtette. A kormánybiztos azonban a regularizációtól függetlenül is rá kívánt mutatni arra, hogy a *rendelet önmagában sem volt törvénysértő*. Az alkotmányt úgy kell értelmezni, hogy a köztársasági elnöknek csak a törvények szellemét kell szem előtt tartania, a rendeletnek pedig az a feladata, hogy megkönnyítse a törvény végrehajtását. A törvény célja az volt, hogy a köztársasági elnök hivatalból is nyugállományba helyezhesse és lecserélhesse a nyilvánvalóan kimerült tábornokokat, s ennek gyakorlását bizonyos formalitásokhoz kötötte. Ha egy válsághelyzet miatt a garanciális előírások betartása lehetetlen, az önmagában nem akadályozhatja a kormányt abban, hogy a törvényből eredő jogát érvényesítse, és eltávolítsa a szolgálat ellátására alkalmatlan tábornokokat. A rendelet célja az volt,

²⁸ Décret du 15 août 1914. J.O.R.F. du 16 Août 1914. 7454.

²⁹ A visszamenőleges hatály tilalmát a korabeli közjogi dogmatika a Polgári törvénykönyv 2. §-ából vezette le.

hogy a rendkívüli körülményekhez igazodó eljárásrendet alakítson ki, így biztosítva a törvény végrehajtását egy olyan időszakban, amikor az sürgős és elengedhetetlen volt a nemzet létfontosságú érdekei szempontjából.

Az Államtanács mindenben osztotta a kormánybiztos okfejtését, és elutasította a keresetet. Leszögezte, hogy a köztársasági elnök honvédelmi érdekből köteles volt meghozni a körülmények által megkövetelt intézkedéseket, és köteles volt meghatározni a kormányt megillető jog gyakorlásának feltételeit, amikor az alaki követelmények teljesítése a háborús események miatt lehetetlenné vált. Az Államtanács is azt a logikát követte, hogy ha rendkívüli körülmények között egy törvény rendelkezései összeütközésbe kerülnek egymással, akkor a törvény lényegi részének elsőbbséget kell élveznie a járulékos résszel szemben. Éppen a törvény végrehajthatósága érdekében kellett felfüggeszteni a járulékos rendelkezéseket (az eljárási garanciákat), hogy lehetővé váljon a lényegi rendelkezés (a kényszernyugdíjazás) alkalmazása.³⁰ Bár az Államtanács utalást tett a rendelet megerősítésére, azt ettől függetlenül is törvényesnek tekintette.

5.2. Heyriès-határozat

A francia szakirodalom korszakalkotóként tartja számon a *Heyriès*-ügyet,³¹ mivel az Államtanács a *kormány háborús hatalmára hivatkozott benne*, ami később alapját képezte az úgynevezett *rendkívüli körülmények elméletének*. Valójában nem sokban jelentett újdonságot, mert itt csak továbbfejlesztette a Verrier-határozatában kifejtett érvelését.

Az ügy lényege szerint egy 1914. augusztusi rendelet³² felfüggesztette a háború idejére annak a törvényi rendelkezésnek³³ az alkalmazását, amely alapján a fegyelmi intézkedés meghozatala előtt álló tisztviselőknek betekintést kell biztosítani a személyi aktájukba. Ez éppen egyike volt annak a néhány szükségrendeletnek, amit a parlament tévedésből elfelejtett törvénybe foglalni, így a *regularizációja elmaradt*. 1916-ban egy polgári tisztviselőt, aki térképészként dolgozott a hadmérnöki karban,

³⁰ Quinart (2019): i. m. 89–92. A kérelmező eljárási kifogásai kapcsán megjegyezte, hogy a nyugdíjazás nem fegyelmi intézkedés, ezért nem kellett az érintettel közölni a hadtestparancsnok előterjesztését, erre vonatkozó előírást a törvény sem tartalmazott.

³¹ CE, du 28 juin 1918. *Heyriès*. Hasonló indokolást tartalmazó ügyek: CE, du 14 mai 1920. *Syndicat patronal de la Boulangerie*; CE, du 18 février 1921. *Époux Maréchal*.

³² Décret du 10 septembre 1914. J.O.R.F. du 11 septembre 1914. 7883.

³³ Article 65 de la loi du 22 avril 1905. A törvény jelenleg is hatályos.

a hadügyminiszter felmentette tisztségéből anélkül, hogy előzetesen betekintést biztosított volna a személyi anyagaiba. Az elbocsátott tisztviselő a szükségrendelet és a fegyelmi határozat megsemmisítését kérte. Arra hivatkozott, hogy a kormánynak nem volt hatásköre felfüggeszteni az önkényes elbocsátásokkal szemben védelmet nyújtó rendelkezést, s mivel figyelmen kívül hagyták a törvény előírását, jogellenesen mentették fel állásából.

A törvényesség elvének és a jogforrási hierarchia tiszteletben tartásának az felelt volna meg, ha helyt adó ítélet születik, a *Conseil d'État* mégis elutasította a keresetet. Tekintettel volt egyfelől azokra a háborús körülményekre, amelyek a rendelet kiadását indokolták, másfelől kiterjesztően értelmezte a köztársasági elnök rendeletalkotási jogára vonatkozó alkotmányszöveget. Mindezek figyelembevételével kimondta, hogy a köztársasági elnöknek mint a francia közigazgatás fejének alkotmányból eredő feladata a törvények végrehajtása. Ezért ügyelnie kell arra, hogy a közszolgálat mindig működőképes legyen, s hogy azt a háború nehézségei se lehetetlenítsék el. Figyelembe véve, hogy abban az időben milyen feltételek mellett működhetek az állami intézmények, a köztársasági elnök köteles volt meghozni azokat az intézkedéseket, amelyek elengedhetetlenek voltak az irányítása alá tartozó közszolgálat működtetéséhez. Helyes mérlegeléssel jutott arra a következtetésre, hogy ha a fegyelmi szankciók kiszabása előtt minden tisztviselőnek át kellett volna adni a személyi aktáját, az sok esetben megakadályozta volna a fegyelmi eljárás gyors lefolytatását, ez pedig végső soron megakasztotta volna a *nemzet életéhez nélkülözhetetlen közigazgatási szervek működését*.³⁴

A döntés indokaiból elsősorban azt kell észrevennünk, hogy a törvények végrehajtásában megjelent *egy diszkrecionális elem*: a köztársasági elnök *mérlegelésétől függött*, hogy egy törvény hátráltatja-e a közszolgálat és a közigazgatás helyes működését, vagy sem. Az államfő nemcsak arról dönthetett, hogy egy törvény egyidejűleg végrehajthatatlan rendelkezései közül melyiket engedi érvényesülni, hanem *különböző törvények kollízióját is feloldhatta* annak érdekében, hogy az állami intézmények megfelelően és gördülékenyen működjenek. Ez egy „merészen konstruktív”³⁵ értelmezés volt a közigazgatási felsőbbíróság részéről, hiszen a törvények végrehajtásába beleértette a felfüggesztésüket, ráadásul úgy, hogy *az alkotmány interpretálásába bocsátkozott*, amire egyes jogtudományi nézetek szerint nem lett

³⁴ *Recueil des arrêts du Conseil d'État*. 88. kötet. Paris, Recueil Sirey, 1918. 651–652. A Conseil d'État hozzátette, hogy az ellenségeskedések után az érintetteknek lehetőségük nyílt a fegyelmi határozat felülvizsgálatát kérni. A fegyelmi eljárásban egyébként meghallgatták a kérelmezőt, így megismerhette a vele szemben megfogalmazott panaszokat, s védekezésképpen előadhatta saját álláspontját.

³⁵ Maurice Hauriou: *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*. Paris, Recueil Sirey, 1929b. I. 78–84.

volna jogosult.³⁶ Más jogtudósok azért bírálták, mert szerintük az Államtanács ezzel feljogosította a köztársasági elnököt annak eldöntésére, hogy mely törvény végrehajtása szolgálja az állam érdekét (üdvét), és melyik nem. Mindez csak úgy képzelhető el, ha a törvények végrehajtásába a törvények megsértését is beleértetnénk, ami önmagában is egy logikai ellentmondás.³⁷

A rendeletalkotási jog kiterjesztése azonban korántsem jelentette azt, hogy a kormány és a közigazgatás önkényesen, saját belátása szerint cselekedhetne. Az Államtanács éppen a törvények tiszteletben tartása érdekében igyekezett pontosítani azokat a feltételeket, amelyek adott esetben megalapozhatják az úgynevezett rendkívüli körülmények elméletét (*la théorie des circonstances exceptionnelles*). Csak súlyos és előre nem látható események indokolhatják, amikor a közigazgatás (a kormány) számára lehetetlen a törvényi előírások betartása, és a kivételes hatáskörök igénybevételét kellően nyomós közérdek indokolja. Csak e feltételek együttes teljesülésével lehetnek érvényesek azok az intézkedések, amelyek normális körülmények között nyilvánvalóan törvénytörések lennének, és a megsemmisítésüket vonná maguk után.³⁸

5.3. Labonne-határozat

Noha a Labonne-ügy³⁹ nincs összefüggésben a háborúval, érdemes néhány mondatban ismertetnünk, mert az Államtanács ebben is tovább szélesítette az államfő rendeletalkotó hatalmát. A tényállás lényege szerint a köztársasági elnök saját elhatározásból rendeletet⁴⁰ hozott a gépjárműforgalom szabályozásáról anélkül, hogy erre bármilyen törvény külön felhatalmazta volna. A rendelet a közúti forgalomban való részvételt „gépjárművezetői alkalmassági bizonyítvány” megszerzéséhez kötötte, és lehetővé tette annak visszavonását, amennyiben a birtokosa egy éven belül két közúti kihágást követett el. Ennek alkalmazásával a rendőrprefektus visszavonta Labonne úrtól a vezetői engedélyét. Utóbbi arra hivatkozva kérte a határozat megsemmisítését, hogy a köztársasági elnök törvényhozói felhatalmazás hiányában nem adhatta volna ki azt a rendeletet, ami a rendőrprefektus intézkedésének alapját

³⁶ Adhémar Esmein: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. Paris, Recueil Sirey, 1927. I. 633.

³⁷ Barthélemy–Duez (2004): i. m. 244.

³⁸ Long et al.: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. Paris, Dalloz, 2001. 201–202.

³⁹ CE, du 8 août 1919, *Labonne*.

⁴⁰ Décret du 10 mars 1899.

képezte. Az Államtanács elutasította a keresetet azzal az indokkal, hogy az államfő az ország egész területére saját hatáskörben, törvényi felhatalmazás nélkül is bevezethet rendészeti intézkedéseket a köznyugalom, a közbiztonság és a közegészség védelme érdekében.

Jól látható a fenti döntésekből, hogy a törvények végrehajtása nem egy szolgai módon végzett jogalkotási művelet, hanem ennél sokkal többet jelent. A *Conseil d'État* kiterjesztő értelmezése szerint ebbe beletartozik a közrend fenntartása és a közszolgálat folyamatos működésének biztosítása. A rendeletalkotási jog egy eszköz az államfő kezében, amely a törvények végrehajtását *mint alkotmányos cél* elérését szolgálja, ennek terjedelmét a lehető legtágabban értelmezve csupán ez a *célhoz kötöttség* határolja be. Gyakorlati szükségszerűségből ez adott esetben egyes törvényi rendelkezések felfüggesztését vagy törvényi felhatalmazástól független, autonóm jogszabályok megalkotását is magában foglalja.⁴¹ A rendeletalkotási jog kiszélesítésének ennél is magasabb fokozata a rendeleti kormányzás bevezetése volt.

6. A rendeleti kormányzás okai és általános jellemzői a két világháború között

A két világháború közötti időszakban Franciaországnak is különösen súlyos pénzügyi, gazdasági, társadalmi és politikai válságokkal kellett szembenéznie, amelyek az élet minden területén éreztették hatásukat. Az ebből való kilábalás kulcsát a politikai elit a *rendeleti kormányzáshoz való visszatérésben* találta meg. A baloldali pártok kezdetben ellenségesen viszonyultak hozzá, idővel azonban ők is elfogadták, és a harmincas évek közepétől a törvényerejű rendeletek a kormányzás mindennapos eszközeivé váltak. Mielőtt rátérnénk arra, hogy milyen okok vezettek a felélesztésükhöz, röviden szót kell ejtenünk azokról a politikai folyamatokról, amelyek az *alkotmányos rendszer torzulását eredményezték*. Azért kell rávilágítani erre, mert bár a rendeleti kormányzás különböző krízisek leküzdésére szolgált, nagyobb perspektívából nézve maga is egy betegségtünete volt a közjogi intézményrendszer kóros működésének.

⁴¹ Poisot (1941): i. m. 39; Olivier Steck: *La contribution de la jurisprudence à la renaissance du pouvoir réglementaire sous la III^e République*. Paris, L.G.D.J., 2007. 334–338, 513–514; Quinart (2019): i. m. 316–323.

A parlamentarizmus egyik sajátosságaként a *gyenge és fejletlen, széttöredezett pártrendszer*t kell kiemelnünk, amely nem volt képes tartós parlamenti többséget biztosítani a kormányok számára. Az erős, jól szervezett kormánypárt létrehozására irányuló kísérletek egyike sem járt sikerrel, a kormányok kivétel nélkül koalíciós alapon jöttek létre. A politikai felelősség érvényesítésének szabályai nem voltak lefektetve, így egy jelentéktelen ügy miatti interpelláció is könnyen a kabinet bukásához vezethetett. Ennek ellenkezője ugyanúgy előfordulhatott, akár egyetlen miniszter is felvethette a bizalmi kérdést, s ha a kamarák bármelyike bizalmatlanságát fejezte ki, akkor az egész kormánynak távoznia kellett. Mindezt kellőképpen ellensúlyozhatta volna a képviselőház feloszlatása, ám az 1877-es házfeloszlatást a republikánusok a monarchista Mac-Mahon elnök államesélykísérleteként értékelték. Az államfői intézmény hanyatlásnak indult, a *feloszlatási jogot* pedig a megbélyegzettsége és eljárási akadályok⁴² miatt *nem lehetett többé alkalmazni*. Miután a képviselőknek nem kellett azzal számolniuk, hogy idő előtt a választók elé küldik őket, a törvényhozó és a végrehajtó közötti egyensúly menthetetlenül felborult, és féktelen kormányzati instabilitást eredményezett. Az első világháború kitöréséig a kormányok átlagosan mindössze hat, azt követően kilenc hónapig maradhattak hivatalban. A választási rendszerek gyakori váltogatásával sem lehetett stabil és állandó többséget kialakítani.⁴³ Megállapíthatjuk, hogy ilyen szélsőségesen ingatag helyzetben a törvényalkotás nem lehetett a kormányzás hatékony eszköze. Még a parlament bizalmát élvező kormányok sem tudták megvalósítani programjaikat, ugyanakkor a széthúzó pártok paradox módon egy *ad hoc* kabinet köré tömörültek, s egy különleges törvényalkotási feladattal bízták meg az aktuális válsághelyzet kezelése érdekében.⁴⁴ Egyes kormányoknak éppen azért kellett távozniuk, mert a kamaráknak nem tetsző felhatalmazástörvény-javaslatot nyújtottak be, az a kabinet viszont, amelyik megkapta a felhatalmazást, annak időtartamára védettséget élvezett, hogy a rá bízott jogalkotási feladatot zavartalanul elvégezhesse.

⁴² A képviselőházat csak a szenátus engedélyével lehetett feloszlatni, 1879-től azonban mindkét kamarában a republikánusok kerültek többségbe, így a politikai szolidaritás okán a felsőház nem járult volna hozzá az alsóház feloszlatásához. Alexandre Millerand államfő és Gaston Doumergue miniszterelnök alkotmányreformjainak is részét képezte a szenátus engedélyének eltörlése, de a kamarák ellenállása miatt nem sikerült megvalósítaniuk, sőt mindketten lemondásra kényszerültek. Mélin-Soucramanien–Pactet (2019): i. m. 317–318.

⁴³ Marcel Morabito: *Histoire constitutionnelle de la France (1789–1958)*. Paris, Montchrestien, 2008. 331–334.

⁴⁴ Peri (2008): i. m. 239.

Fontos tényező volt ebben, hogy a gazdasági, pénzügyi, költségvetési problémák megoldása *különleges szaktudást igényelt*, amivel a legtöbb politikus nem rendelkezett. Ők nem voltak jártasak ilyen kérdésekben, a rendeleti kormányzás viszont lehetővé tette pártsemleges szakértők (technokraták) bevonását a kormányzati tevékenységbe. Ahogy az állami feladatok megsokasodtak és összetettebbé váltak, a parlament egyre kevésbé tudott lépést tartani a modern kor kihívásaival, a törvényalkotás folyamata ugyanis rendkívül hosszadalmas volt. A törvényjavaslatokat először a túlterhelt bizottságok tárgyalták meg. Ezt követően az alsó- és a felsőház plenáris ülései elé kerültek részletes megvitatásra, majd addig ingáztak a két kamara között, amíg teljesen azonos szöveggel el nem fogadták. Egy törvénytervezet benyújtása és kihirdetése között akár több év is eltelhetett.⁴⁵ A törvényerejű rendeletek alternatívát jelentettek a parlamenti tanácskozások lassúságával szemben. Égető szükség volt erre, mivel az egymást érő válságok sürgős állami beavatkozást igényeltek. A húszas években például a frank devizapiaci zuhanásának megállítása, a monetáris bizalom helyreállítása és a befektetők megnyugtatósa érdekében gyors döntések sorozatára volt szükség, így lehetett csak kivédeni a spekulációt és elkerülni a pénzügyi és bankszektor összeomlását. Az 1930-as évek protekcionista kereskedelempolitikája, a nemzetközi verseny leküzdése, a vámok emelése és a mennyiségi kvóták bevezetése ugyancsak energikus intézkedéseket igényeltek, hogy a piaci várokozásokat és a spekulatív magatartást váratlanul ériék. A krónikus infláció arra kényszerítette a kormányokat, hogy deflációs politikát folytassanak, azaz csökkentsék az állami kiadásokat a költségvetési egyensúly helyreállítása, a forgalomban lévő pénzmennyiség csökkentése és ezáltal az áremelkedés lassítása érdekében. Ez a költségvetési szigor, vagy akkori szóhasználattal a takarékosági politika természetesen rendkívül *népszerűtlen* volt, hiszen adóemeléssel, leépítésekkel, álláshelyek megszüntetésével, bércsökkentésekkel járt együtt. A parlament viszont stratégiai okokból nem akarta felvállalni a felelősséget a megszorító intézkedésekért, ezt kényelmesebb volt inkább a kormányra hárítani.⁴⁶

1924-ben a frank árfolyamzuhanását Raymond Poincaré miniszterelnök csak rendeleti szabályozással tartotta megállíthatónak. Az állami kiadások legalább 1000 milliárd frankkal történő csökkentését irányozta elő, és felhatalmazást kért arra, hogy a kormány e célból bármilyen közigazgatási reformot végrehajthasson.

⁴⁵ Joseph Barthélemy: *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1936. 212; Poisot (1941): i. m. 107.

⁴⁶ Quinart (2019): i. m. 113–120.

Ezt azzal indokolta, hogy az árfolyamok ingadozása gyors reakciót igényel, amire a parlament nem képes, a reformok megvalósítása is évekbe telne, ezért lehetővé kell tenni a lassú és bonyolult törvényalkotási eljárás megkerülését. A baloldali pártok élesen támadták az antidemokratikus jellege miatt, a parlament többségét viszont meggyőzték a kormány érvei, és megszavazták a törvényjavaslatot.⁴⁷ A nemzeti gyűlési választásokon azonban a rendeleti kormányzást elutasító Baloldali Kartell aratott győzelmet, így a felhatalmazási törvény végül holt betű maradt. A kartell bukása után, 1926-ban újra Poincaré került a miniszterelnöki székbe, akinek sikerült újabb felhatalmazási törvényt⁴⁸ elfogadtatnia. A törvényerejű rendeletek ekkor mint a nemzeti egységpolitika eszközei számos gazdasági, közigazgatási és a bírósági szervezetet érintő reformot hajtottak végre.

A politikai erők szélesebb körű egyetértését a rendeleti kormányzás szükségességéről az 1934 elején kitört belpolitikai válság teremtette meg. A szélsőjobboldali ligák és szervezetek nagyszabású tüntetést szerveztek február 6-ára, amely politikai botrányokba keveredett képviselők ellen irányult, és nem titkolt célja volt a parlament szétűzése. Ennek során véres utcai összecsapásokra került sor a tüntetők és a rendőri erők között, amelynek számos sérültje és halálos áldozata volt. A szélsőjobboldali puccskísérlet miatt ekkor már a polgári és baloldali pártok is kedvezően fogadták Gaston Doumergue miniszterelnök kérését a rendeleti kormányzásra.⁴⁹ A fasizmus franciaországi felemelkedésétől való félelmükben a pártok határozottan kiálltak a törvényerejű rendeletek mellett. Egyfajta kivételes állapotként, a „törvényes diktatúra” eszközeként adták a kormány kezébe, hogy megóvhassa a demokratikus államberendezkedést a szélsőséges irányzatokkal szemben.⁵⁰

Ettől kezdve 1936 kivételével minden évben rendeleti kormányzáshoz folyamodtak a kormányok, bal- és jobboldali többségűek egyaránt. 1935-ben Pierre

⁴⁷ Loi du 22 mars 1924 ayant pour l'objet la réalisation d'économies, la création de nouvelles ressources fiscales, et diverses mesures d'ordre financier. J.O.R.F. du 23 mars 1924. 2754–2761. Jérôme Henning: Les conditions posées pour le recours aux décrets-lois sous la Troisième République. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, (2019), 5. 6–7.

⁴⁸ Loi du 3 août 1926 portant ouverture de crédits supplémentaires, au titre du budget général de l'exercice 1926, et création de nouvelles ressources fiscales pour la couverture des dépenses et la dotation d'une caisse d'amortissement. J.O.R.F. du 4 août 1926. 8786–8790.

⁴⁹ Loi du 28 février 1934 portant fixation du budget général de l'exercice 1934. J.O.F.R. du 1^{er} mars 1934. 2018–2027.

⁵⁰ Henning (2019): i. m. 8–9.

Laval,⁵¹ 1937-ben Camille Chautemps,⁵² majd 1938-tól négy alkalommal Édouard Daladier⁵³ kormányának biztosítottak egyre kiterjedtebb rendkívüli jogköröket. Amikor Franciaország 1939. szeptember 3-án hadat üzent Németországnak, a törvényhozói feladatokat már hónapok óta a kormány látta el. A háborúra való felkészülés jegyében pedig a Daladier-kormány megkapta azt, ami az első világháború idején a Briand-kormánynak nem sikerült: teljhatalmat arra, hogy *minden szükséges intézkedést megtegyen a honvédelem érdekében*.⁵⁴ 1939 végén a kamarák elnapolták üléseiket, és teljesen a kormányra bízták a hadvezetési feladatok ellátását.

A vizsgált korszakban összesen 11 felhatalmazási törvényt szavazott meg a parlament, a normatív aktusok fele ratifikációra benyújtott rendeletek formájában született. Pontos számukat nehéz megállapítani, egyes becslések szerint meghaladta az ezret. A Harmadik Köztársaság fennállásának utolsó 76 hónapjából több mint 34 hónapig rendeleti kormányzás érvényesült. A Chautemps-kormány a hároméves hivatali idejének mintegy kétharmadát a törvényhozó hatalom birtokában töltötte. A jogalkotás volumenére jellemző, hogy a Laval-kormány egyes számítások szerint 644 törvényerejű rendeletet fogadott el mindössze öt hónap alatt.⁵⁵ Ezekből a mennyiségi mutatókból sokan arra következtetnek, hogy a parlament fokozatosan kivonult a törvényalkotás és a kormány ellenőrzésének területéről, és a korszak végére már csak árnyéka lett önmagának. A folyamat betetőzését a német megszállás után elfogadott 1940. július 11-i alkotmánytörvényben látják, amelyben a parlament már nemcsak a törvényhozó, hanem az *alkotmányozó hatalomról is lemondott* Pétain marsall kormánya javára.

A fentiek alapján valóban úgy tűnhet, hogy a parlament teljesen a „miniszterek közé dobta a gyeplőt”, ez azonban csak a legutolsó a második világháború kitörése körüli időszakra volt igaz. A *rendeleti kormányzás minden esetben eljárásjogi feltételekhez és politikai kompromisszumokhoz volt kötve*, a következő pontban ezeket vesszük sorra.

⁵¹ Loi du 8 juin 1935 tendant à accorder au Gouvernement des pouvoirs exceptionnels pour assurer la défense du franc et la lutte contre la spéculation. J.O.R.F. du 12 juin 1935. 6298.

⁵² Loi du 30 juin 1937 tendant à accorder au Gouvernement des pouvoirs en vue d'assurer le redressement financier. J.O.R.F. du 1^{er} juillet 1937. 7418.

⁵³ Loi du 13 avril 1938 tendant au redressement financier. J.O.R.F. du 14 avr. 1938. 4426; Loi du 5 octobre 1938 tendant à accorder au Gouvernement les pouvoirs pour réaliser le redressement immédiat de la situation économique et financière du pays. J.O.R.F. du 6 octobre 1938. 11666; Loi du 19 mars 1939 tendant à accorder au Gouvernement des pouvoirs spéciaux. J.O.R.F. du 20 mars 1939. 3646; Loi du 8 décembre 1939 modifiant l'article 36 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre. J.O.R.F. du 10 décembre 1939. 13834.

⁵⁴ Peri (2008): i. m. 252.

⁵⁵ Poisot (1941): i. m. 100; Waline (1950): i. m. 26; Peri (2008): i. m. 258.

7. A rendeleti kormányzás feltételei, korlátai és bírói ellenőrzése

Első lépésben egy felhatalmazási törvényt szavazott meg a parlament, amelyben engedélyezte a kormány számára, hogy egy adott program megvalósítása érdekében korlátozott ideig, meghatározott tárgykörben, illetve cél elérésére rendeletekben hozzon meg a törvényhozás hatáskörébe tartozó intézkedéseket. Ezek a rendelkezések törvényerővel bírtak, innen eredt a törvényerejű rendelet, vagy szó szerinti fordításban a „rendelet-törvény” (*décret-loi*) elnevezés. A törvényi erejükből következett, hogy törvényhozási tárgyakat érinthettek, a hatályos törvényektől eltérhettek, illetve módosíthatták vagy felfüggeszthették azokat. Legfontosabb tulajdonságuk az volt, hogy a hivatalos közlönyben való közzétételükkel *azonnal hatályba léptek*. Ahhoz azonban, hogy a hatályuk fennmaradjon, meghatározott időn belül *a parlament elé kellett terjeszteni őket megerősítésre, azaz ratifikációra*.⁵⁶ A kormány ennek azzal tett eleget, hogy törvényjavaslat formájában benyújtotta őket a képviselőház vagy a szenátus hivatalánál.

Egyes felhatalmazási törvények előírták, hogy *a törvényerejű rendeleteket a minisztertanácsnak kell elfogadnia, vagy legalább megtárgyalnia*. A szélesebb körű politikai egyeztetés azért volt fontos, mert koalíciós kormányokról volt szó, így elvileg minden párt álláspontját figyelembe vették, és kollektív felelősséget vállaltak a testületi döntésért.⁵⁷ A felhatalmazási törvények egyebekben nem részletezték azt, hogy milyen módon kell őket megalkotni,⁵⁸ így az az egyszerű rendeletekre vonatkozó szabályok szerint történt.

Lényeges feltétel volt, hogy a parlament előzetesen meghatározta a szabályozás tárgyát vagy célját, illetve előfordult a kettő kombinatív alkalmazása. *A tárgykör szerinti meghatározással* már az első világháború idején találkozhattunk (a lakosság élelmiszer-ellátása, a francia jogszabályok bevezetése Elzász-Lotaringiában), a két világháború közötti törvényekben egyebek mellett a frank védelme, a pénzügyi és gazdasági helyreállítás, az ország védelme kitétel szerepelt. Néhány tárgykörben, például *az adóügyi kérdésekben hallgatólagos tilalom volt érvényben a pártok között*. 1926-ban a Briand–Caillaux-kormány azért bukott meg, mert az általa benyújtott törvénytervezet a közvetlen adók

⁵⁶ Roger Bonnard: *Précis de droit administratif*. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1943. 293–294; Georges Vedel – Pierre Delvolvé: *Droit administratif*. Paris, Presses Universitaires de France, 1984. 310.

⁵⁷ Waline (1950): i. m. 26; Henning (2019): i. m. 10–11.

⁵⁸ Az 1924-es felhatalmazási törvény még előírta az Államtanács általi véleményeztetést, ami garanciát nyújtott volna a jogszabályszerkesztés szakmai színvonalára, ám később teljesen elhagyták ezt a feltételt.

módosítására is lehetőséget adott volna. Mivel a Poincaré-kormány nem akart ugyanilyen ellenállásba ütközni a képviselőházban, a felhatalmazást csak a közvetett adók emelésére korlátozta. Gaston Doumergue sem akarta felzaklatni a legérzékenyebb parlamenti képviselőket, ezért a közvetlen adók esetében egy sajátos munkamegosztást vezetett be: a parlementre bízta az adóreform főbb irányvonalainak kidolgozását, és a kormány csak a felhatalmazási törvényben lefektetett alapelveket valósíthatta meg.⁵⁹

A *célhoz kötöttség* jóval szélesebb körű felhatalmazást biztosított a kormány számára, mivel annak eléréséhez bármilyen területen törvényt módosíthatott, és újakat alkothatott. Ilyen volt például a költségvetési egyensúly helyreállítása,⁶⁰ vagy a pénz értékcsökkenésének elkerülése, a spekuláció elleni küzdelem és a frank védelme. Utóbbit a Laval-kormány rendkívül tágan értelmezte, és a monetáris intézkedéseken kívül a valuta védelme ürügyén általános jogszabály-revízióba kezdett.⁶¹ Léon Blum kormányának szintén megszavazta a képviselőház a célhoz kötött kormányzást, a szenátus viszont, amely bizalmatlan volt a kabinettel szemben, a célon kívül megszabta a tárgyköröket, és felállított egy tiltólistát azokról az eszközökről, amelyeket nem szabad igénybe vennie. Miután a kabinet úgy ítélte meg, hogy a felsőház által megtagadott eszközök nélkül „semmi hasznosat nem tehet”, benyújtotta lemondását.⁶² Utódja, a szenátus bizalmát élvező Chautemps-kormány esetében a tárgy szerinti korlátozástól is eltekintettek, így a soron következő felhatalmazási törvény ismét csak célhoz kötöttséget tartalmazott. Ebből is látható, hogy a felhatalmazás terjedelme nemcsak az aktuális válság súlyosságától, hanem a kabinet támogatottságától is nagymértékben függött. Ez a példa arra is rávilágít, hogy a kormányok ekkor már nagyobb cselekvési szabadság nélkül nem vállalták a kormányzást, mert a tornyosuló problémák megoldása eleve reménytelennek tűnt.

Említettem, hogy a Daladier-kormány rendelkezett a legszélesebb körű felhatalmazással, amit messzemenően ki is használt. A katonai kérdések szabályozása mellett pénzügyi és gazdasági intézkedéseket vezetett be, hogy megkezdjék a pénzügyi rendszer és a nemzetgazdaság hozzáigazítását a háborús állapothoz. Emellett számos intézkedést hoztak a mozgósítással, a hadsereggel és a hadiállappal

⁵⁹ Henning (2019): i. m. 13.

⁶⁰ Gaston Doumergue mértéktartásáról az a szállóige terjedt el, hogy „bár több százmillió frank hitelkerete van a banknál, ő mégis csupán 100 centime-ről állít ki csekket”. Barthélemy (1936): i. m. 374.

⁶¹ Bonnard (1943): i. m. 297. Nem világos, hogy például a honosított gyermekek gyámságáról szóló rendelet miként szolgálta a spekuláció elleni küzdelmet és a frank védelmét.

⁶² Bonnard (1943): i. m. 297–298.

kapcsolatban (például ostromállapot kihirdetése, képviselői mandátumok meghosszabbítása, a nemzetgyűlési választások elhalasztása, prefektusok hatáskörének kiszélesítése stb.).

A rendeleti kormányzás kapcsán kétféle határidőt kell megkülönböztetnünk egymástól. Egyrészt azt az időtartamot, ameddig a parlament felhatalmazta a kormányt, hogy törvényerejű rendeletet alkosson, másrészt azt a határidőt, ameddig a közzétett törvényerejű rendeleteket törvényjavaslat formájában a parlament elé kell terjeszteni ratifikációra. A Daladier-kormány legutolsó felhatalmazása nem konkrét időponthoz volt kötve, hanem a háború végéig tartott. Ettől eltekintve *a felhatalmazás időtartama soha nem haladta meg a hat hónapot*,⁶³ és a törvényerejű rendeletek benyújtására is rendszerint néhány hónap állt rendelkezésére.

A felhatalmazás határidejének betartását a bírói gyakorlat szigorúan ellenőrizte. Amikor a kormány azzal próbálta kijátszani a határidőt, hogy egy törvényerejű rendeletben bizonyos intézkedések meghozatalát későbbi, a felhatalmazás lejárta után meghozandó rendeletekre bízta, az átmentési kísérlet kudarcba fulladt, mert a felhatalmazás lejárta után kiadott rendeleteket az Államtanács következetesen megsemmisítette. A hivatalos közlönyben rendszeresített hibajegyzék ugyancsak a „visszaélések paradicsoma” lehetett volna. A felhatalmazás lejártát követően azonban a Semmitőszék és az Államtanács csak a nyilvánvaló elírási hibákat kijavító módosításokat fogadta el, az érdemi módosításokkal felérő „javításokat” a felhatalmazás bitorlásaként értékelték, és levonták ennek eljárásjogi következményeit.⁶⁴

Ha a kormány elmulasztotta a ratifikációs törvényjavaslat benyújtására nyitva álló határidőt, akkor *a törvényerejű rendelet automatikusan hatályát veszítette.* Amennyiben ennek határidőben eleget tett, úgy elméletileg háromféle eljárásjogi helyzet alakulhatott ki. Az első az volt, hogy a parlament napirendre tűzte és elfogadta a törvényjavaslatot. A második eshetőség szerint napirendre tűzte a törvényjavaslatot, de a zárószavazás eredményeként nem erősítette meg, ekkor *az elutasító döntéssel a törvényerejű rendelet hatályát veszítette.*⁶⁵ Ez nagyon ritkán fordult elő, a jogbiztonság megóvása érdekében a parlament nem igazán élt ezzel a lehetőséggel.⁶⁶ A harmadik esetben pedig a parlament egyáltalán nem foglalkozott a törvényjavaslattal, még csak nem is tűzte napirendre, erre ugyanis nem

⁶³ Henning (2019): i. m. 15–17.

⁶⁴ Waline (1950): i. m. 26; Poisot (1941): i. m. 103.

⁶⁵ Esmein (1928): i. m. 115.

⁶⁶ Barthélemy–Duez (2004): i. m. 781.

volt köteles. Ekkor a törvényerejű rendeletek továbbra is hatályban maradtak, de megőrizték rendeleti jellegüket. A felhatalmazás időtartama alatt módosíthatóak voltak más rendelettel, azután viszont csak törvénnyel, mert a rendeleti módosításuk a felhatalmazás időbeli túllépését jelentette volna.⁶⁷

A törvényerejű rendeletek *vegyes jellegű, hibrid jogforrások* voltak. Jogi természetük és a bírói felülvizsgálhatóságuk aszerint alakult, hogy milyen létszakaszba jutottak. Az Államtanács úgy foglalt állást, hogy *a parlament általi megerősítésükig*⁶⁸ *alaki szempontból közigazgatási aktusok maradnak*. Ez egyrészt azt jelentette, hogy *hatáskörütlépés címén megtámadhatók voltak a közigazgatási bíróság előtt* ugyanúgy, mint minden egyéb rendelet, másrészt a kormány saját hatáskörben módosíthatta őket mindaddig, amíg a rendkívüli felhatalmazása fennállt. *A parlament általi megerősítésükkel viszont formálisan is törvényhozói aktussá váltak, így bírói úton többé nem voltak vitathatók*, s ezt követően már csak a parlament által elfogadott törvénnyel lehetett őket módosítani. Az Államtanács elfogadta annak lehetőségét, hogy a kormányrendeletekben módosítsa a törvényt, azonban a törvényesség elvét egy lényeges ponton nem tartotta feladhatónak. A kormány bármilyen törvényt figyelmen kívül hagyhatott, de *a felhatalmazási törvényt tiszteletben kellett tartania*. Az Államtanács 1930-tól elkezdte vizsgálni, hogy a rendeletek megfelelnek-e a felhatalmazási törvény előírásainak, s hogy nem lépik-e túl az ott megszabott kereteket. Ennek megsértését részleges vagy teljes körű megsemmisítéssel szankcionálta.⁶⁹ De vajon összeegyeztethetőek voltak-e a felhatalmazási törvények az alkotmánnyal?

8. A rendeleti kormányzás alkotmányosságának kérdése

Mint említettem, az 1875. évi alkotmány nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely lehetővé tette volna a kormány számára, hogy törvényi útra tartozó kérdéseket rendeletben szabályozzon. A törvényhozó hatalom gyakorlását kifejezetten a kamarák számára tartotta fenn, és nem engedte meg, hogy azt továbbdelegálják. A kamarák

⁶⁷ Vedel–Delvolvé (1984): i. m. 310.

⁶⁸ A ratifikáció nemcsak kifejezett lehetett, hanem hallgatólagos. Az utóbbi esetben a parlament nem szavazott a ratifikációs törvényjavaslatról, de később olyan utalásokat tett, amelyekből a jóváhagyásra lehetett következtetni. Ezt juttatta például kifejezésre, ha egy törvény a törvényerejű rendeletre hivatkozott, vagy módosította azt. Poisot (1941): i. m. 62. és 104.

⁶⁹ CE, du 30 mai 1930. *Syndicat professionnel des épiciers en détail*; CE, du 25 juin 1937. *Union de véhicules industriels*. Waline (1950): i. m. 28.

ezt mégis könnyen megtehették, mert az *alkotmány megsértésének semmilyen gyakorlati következménye nem volt*. Az Államtanács egy 1936-ban meghozott döntésében⁷⁰ kikerülte azt, hogy állást foglaljon a felhatalmazási törvények alkotmányosságáról, ami érthető, hiszen a közigazgatási bíróságok nem vizsgálhatták a parlamenttől származó aktusokat. Bár számos jogtudós szorgalmazta az amerikai minta átvételét, a rendes bíróságok mégsem érezték magukat feljogosítva arra, hogy alkotmányossági szempontból felülvizsgálják a törvényeket. Ebben az időben még erőteljesen a törvényközpontú szemlélet (*légicentrisme*) uralkodott, ami útját állta annak, hogy az alkotmányvédelem akár központosított, akár decentralizált formában kifejlődjön. Miután nem volt olyan bírói szerv, amely megállapíthatta volna a felhatalmazási törvények alaptörvényekbe ütközését, a kérdés pusztán elméleti jelentőséggel bírt. Számítalan teória látott napvilágot ezzel kapcsolatban, a főbb irányvonalakat az alábbiak szerint csoportosíthatjuk.

Akárcsak a normál időszakban gyakorolt rendeletalkotási jog, a törvényerejű rendeletek esetében is elterjedt nézet volt, hogy a *törvényhozó hatalom átruházásán* alapulnak. Vannak, akik ezt rögtön megkérdőjelezi, azzal érvelve, hogy a törvényerejű rendelet a ratifikációig közigazgatási aktus marad, a jogi természete különbözik a parlament által elfogadott törvényektől.⁷¹ Ám ha mégis delegálásként fogjuk fel a folyamatot, akkor ismét abba a problémába ütközünk, hogy a közjogban – jogszabály kifejezett engedélye nélkül – egyik államhatalmi szerv sem delegálhatja át a másikkra az alkotmányból eredő és ott rögzített hatáskörét, mert az sértene a hatáskörök elosztásának alaptörvényben kialakított rendjét. Korábban már szó esett arról, hogy egy hatáskör nem értelmezhető jogosultságként, ami a magánjog szabályai szerint korlátlanul átruházható lenne, s amellyel a hatáskör címzettje szabadon rendelkezhetne.⁷² A parlamenti gyakorlat is ellentmondásos volt a tekintetben, hogy pontosan mi zajlik a „színpalak mögött”. Az 1935. május 28-i felhatalmazási törvény tervezete, amelyben a „törvényhozás átruházása” fordulat szerepelt, a képviselőházon még gond nélkül átmehetett (!), de a szenátus már visszadobta a tervezetet, és mindannyiszor megbuktatta a kormányt, amíg ez a szóösszetétel teljesen ki nem került belőle.⁷³

⁷⁰ CE, 6 novembre 1936. *Arrighi*.

⁷¹ Roger Pinto: *Éléments de droit constitutionnel*. Lille, Morel et Corduant, 1952. 356.

⁷² Maurice Duverger: *Manuel de droit constitutionnel et de science politique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1948. 286.

⁷³ Poisot (1941): i. m. 65. és 106.

Valamelyest árnyaltabb, de nem kevésbé vitatható a *delegalizálás elmélete*, amely a hatáskör-átruházás helyett az államfő rendeletalkotási jogára vezette vissza a törvényerejű rendeleteket. E szerint a végrehajtó hatalom azért módosíthatja a törvényeket, mert a parlament a felhatalmazási törvénnyel kinyilvánította az azzal érintett törvények delegalizálására, azaz a *törvényi jellegűktől való megfosztásra* irányuló akaratát. Ettől kezdve már csak egyszerű rendeleti rangot tulajdonított nekik, így a lefokozásuk folytán hatályon kívül helyezhetők vagy módosíthatók lettek más rendeletekkel.⁷⁴ Ezen érvelés számos nehézségbe ütközik, egyfelől abba, hogy a felhatalmazási törvények szövegében sehol nem érhető tetten ilyen szándék, másfelől, ha valóban rendeleteknek minősültek volna, akkor később miért volt szükség a ratifikációjukra?⁷⁵

Egy másik megközelítés szerint, még ha a kormány rendkívüli felhatalmazása kezdetben alkotmányellenes is volt, egy idő után megszűnt az lenni, mivel az egyre gyakoribb és rövid időn belül ismétlődő alkalmazása miatt általánosan elfogadottá vált. Ezen elmélet szerint egy *alkotmányos szokás* jött létre, amely jogszerűvé tette ezt a jogalkotási eljárást. Úgy vélték, hogy az alkotmányos szokás – *contra constitutionem* – módosította az 1875. februári 25-i alkotmánytörvény 1. §-át, amely a törvényhozást a képviselőház és a szenátus abszolút hatalmának tekintette.⁷⁶

Meggyőző érveléssel mutatott rá ennek tarthatatlanságára Georges Vedel. Véleménye szerint bizonyos politikai szükségszerűségek azt talán tolerálhatóvá tehetik, ha „kisebb karcok”, sérelmek esnek az alkotmányon. De vajon elfogadható-e az, hogy egy alkotmányellenes gyakorlat, ha elég hosszan ismétlődik, akkor az az alkotmány módosításával végződjön? Ha igen, akkor egészen addig a logikai következtetésig is el kellene jutnunk, hogy bármely írott alkotmány, sőt bármilyen írott jogrendszer csak a mögötte álló szokásjogi szabályok foglalataként lehet érvényes, és érvényét veszti, amint szembekeverül az időközben megváltozott

⁷⁴ Louis Rolland: Le projet du 17 janvier et la question des décret-lois. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 31. (1924). 41. 60–61. Ehhez hasonló fejtegetés: Carré de Malberg (1931): i. m. 96–100. A felhatalmazás keretében a parlament nem tesz egyebet, mint átmenetileg áthelyez bizonyos tárgyakat a törvény terebélyéből a rendeletére. Ezen elméleteket ismerteteti például Poisson (1941): i. m. 68–69.

⁷⁵ Duverger (1948): i. m. 287.

⁷⁶ Léon Duguit i. m.; Henri Berthélemy – Jean Rivero: *Cinq ans de réformes administratives (1933–1938)*. Paris, Rousseau, 1938. 5–6; Bonnard (1943): i. m. 292; Waline (1950): i. m. 28. A rendeleti kormányzás jogalapját Marcel Waline is jobb híján a pozitív jogrend felett álló *salus populi suprema lex esto* (a nép üdve legyen a legfőbb törvény) íratlan jogelvéből vezeti le, elismerve ugyanakkor, hogy az 1875. évi alkotmány eközben „darabokra hullott”. Uo.

gyakorlattal. Ebben az esetben viszont el kellene vetni a teljes francia jogrendszert, és le kellene mondani a szó klasszikus értelmében vett írott alkotmányról, mivel az alkotmányjognak éppúgy forrása lenne az alkotmánysértő gyakorlat, mint az alkotmány tételes előírásai.⁷⁷

A Francis Hamon – Michel Troper szerzőpáros nem tartja megalapozottnak a kritikákat. Véleményük szerint tételesjogi szempontból sem tekinthető alkotmánysértőnek, mert bár az alkotmány kifejezetten nem tette lehetővé a hatáskörátruházást, de nem is tiltotta azt. Ennek tilalma akkoriban csak a közigazgatási jog területén érvényesült, az alkotmányjogban nem volt irányadó. De egyébként sem beszélhetünk erről, mivel a kormány a felhatalmazás keretében nem gyakorolt törvényhozó hatalmat, a törvényerejű rendeletek a parlamenti megerősítésükig közigazgatási aktusok maradtak, a Nemzetgyűlés intézkedése kellett ahhoz, hogy törvénnyé váljanak. Okfejtésüket egy kétségkívül bravúrosnak tűnő, ám a probléma lényegét kikerülő érveléssel zárják: a kormány végeredményben megmaradt a végrehajtás keretein belül, mert *a törvényerejű rendeletekkel éppen a felhatalmazási törvényt hajtotta végre*.⁷⁸

9. Zárszó

A bevezető pontokban láthattuk, hogy a köztársasági elnök rendeletalkotó hatalma az államélet békés időszakában sem korlátozódott a végrehajtási rendeletek kiadására. Néhány területen spontán módon, törvényi felhatalmazás nélkül is rendeleteket bocsáthatott ki kormányzati hatalmából eredően. A törvény és a rendelet képlékeny határvonalainak köszönhetően a közjogi doktrína és a bírói gyakorlat is tágan értelmezte az államfő rendeletalkotási jogát, ezzel együtt a törvényeknek való alávetettsége volt ebben az időszakban a meghatározó.

Az első világháború kitörésekor a különleges jogrendi szabályok hiánya, illetve az ostromállapot elégtelensége arra készítette a kormányt, hogy szükségrendeletekkel kormányozzon, majd a szükséghelyzet elmúltával felhatalmazást kért és kapott a parlamenttől egy-egy törvényi útra tartozó kérdés rendeleti szabályozására. Érdekes megfigyelní, hogy a Franciaországot érő veszteségek ellenére ez nemzetközi

⁷⁷ Georges Vedel: *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*. Paris, Sirey, 1949. 121. A törvényt magyarázó és a törvénykiegészítő szokásjog létjogosultságát Vedel elismerte, a törvényrontóit azonban nem.

⁷⁸ Francis Hamon – Michel Troper: *Droit constitutionnel*. Paris, L.G.D.J., 2015. 374–375.

összehasonlításban mennyire elmaradt azokhoz a felhatalmazásokhoz képest, amelyeket más nyugati demokráciák kormányai (Egyesült Királyság, Svájc, Belgium, Olaszország) minden további nélkül megkaphattak.

A törvényerejű rendeletek visszatérése a háború után egyértelműen a klasszikus parlamentarizmus egyik válságjelensége volt. A törvényalkotás hagyományos technikáival nem lehetett megfelelő választ adni a modern kor kihívásaira. Az egyre összetettebb és nehezebben átlátható állami feladatok ellátása – különösen a gazdasági, pénzügyi válságok közepette – csak koncentrált és dinamikus jogalkotással volt lehetséges. Az alkotmány felszíne alatt zajló politikai folyamatok feltárásával rávilágítottunk arra is, hogy a klasszikus törvényalkotás miért nem lehetett a kormányzás hatékony eszköze. Politikai kényszerűségből végül azok a pártok is beletörődtek a törvényerejű rendeletek alkalmazásába, akik kezdetben hevesen kikeltek ellenük. Az 1930-as évektől már nem a Napóleon-féle egyeduralkodói törekvéseket látták benne visszatükröződni, hanem az egyetlen lehetséges kiutat az egymást érő válsághelyzetekből. A rendeleti kormányzást tehát gyakorlati szükségszerűségek hívták életre, meglátásom szerint azonban ez nem változtat azon a tényen, hogy egy alkotmányellenes gyakorlat volt.⁷⁹

Éppen ennek próbált véget vetni az 1946-os francia alkotmány, amely a 13. cikkében kifejezetten megtiltotta a törvényhozó hatalom átruházását. A törvényerejű rendeletek mégis felbukkantak, és a rendeleti kormányzás ismét a jogalkotási eljárás megszokott formája lett. Belátva a tiltás hatástalanságát, a jelenleg hatályos 1958. évi alkotmány 38. cikke rendszerezte és alaptörvényi szintre emelte a Harmadik és Negyedik Köztársaság idején kialakított gyakorlatot. Bár az Ötödik Köztársaság kormányai sokáig csak elvétve éltek ezzel a lehetőséggel, a 2000-es évek elejétől az immár *ordonnance* nevet viselő törvényerejű rendeletek alkalmazása látványosan fellendült, napjainkban pedig a tömegessé válásukat lehet megfigyelni.⁸⁰ Ez a jelenség megint csak Giorgio Agamben megállapítását támasztja alá, miszerint a kivételesnek szánt eljárás előbb-utóbb általánossá válik.

⁷⁹ Bár az 1875-ben elfogadott alkotmánytörvények rendkívüli rövidségük és szűkszavúságuk miatt nagy teret engedtek a jogtudományi értelmezésnek és a parlamenti gyakorlatnak, véleményem szerint a rendeleti kormányzáshoz kifejezett alaptörvényi felhatalmazásra lett volna szükség. Ezt formális alkotmánymódosítással könnyen megadhatták volna, de a politikai pártok, vélhetően az alkotmánybíráskodás hiánya miatt, nem tartották ezt szükségesnek. E tekintetben is megelégedtek azzal, hogy ez az adott politikai helyzet által meghatározott kompromisszumokon és konvenciókon alapuljon.

⁸⁰ Henning (2019): i. m. 2.

Felhasznált irodalom

- Agamben, Giorgio: *State of Exception*. Chicago, The University of Chicago Press, 2005.
- Barthélemy, Joseph: Le droit public en temps de guerre. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 22. (1915), 32. 134–162. Online: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k71240488?rk=42918;4>
- Barthélemy, Joseph: *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1936.
- Barthélemy, Joseph – Paul Duez: *Traité de droit constitutionnel*. Paris, Panthéon Assas, [1933] 2004.
- Berthélemy, Henri – Jean Rivero: *Cinq ans de réformes administratives (1933–1938)*. Paris, Rousseau, 1938.
- Bonnard, Roger: *Précis de droit administratif*. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1943.
- Bonnard, Roger: *Précis de droit public*. Paris, Recueil Sirey, 1944.
- Carré de Malberg, Raymond: *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat spécialement d'après les Données fournies par le Droit Constitutionnel français*. I. kötet. Paris, Recueil Sirey, Léon Tenin, 1920.
- Carré de Malberg, Raymond: *La loi, expression de la volonté générale. Étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*. Paris, Recueil Sirey, 1931.
- Duguit, Léon: *Manuel de droit constitutionnel: théorie générale de l'Etat, le droit et l'Etat, les libertés publiques, l'organisation politique de la France*. Paris, Boccard, 1923.
- Duguit, Léon: *Traité élémentaire de droit constitutionnel. L'organisation politique de la France*. IV. kötet. Paris, Boccard, 1924.
- Duverger, Maurice: *Manuel de droit constitutionnel et de science politique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1948.
- Esmein, Adhémar: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. I. kötet. *La liberté moderne: Principes et institutions*. Átdolgozta: Henry Nézard. Paris, Recueil Sirey, 1927.
- Esmein, Adhémar: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. II. kötet. *Le Droit constitutionnel de la République française*. Átdolgozta: Henry Nézard. Paris, Recueil Sirey, 1928.
- Favoreu, Louis – Patrick Gaïa – Richard Ghevontian – Jean Louis Mestre – Otto Pfersmann – André Roux – Guy Scoffoni: *Droit constitutionnel*. Paris, Dalloz, 2014.
- Hamon, Francis – Michel Troper: *Droit constitutionnel*. Paris, L.G.D.J., 2015.
- Hauriou, Maurice: *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Recueil Sirey, 1929a.
- Hauriou, Maurice: *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*. I. kötet. Paris, Reuceil Sirey, 1929b.

- Henning, Jérôme: Les conditions posées pour le recours aux décrets-lois sous la Troisième République. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, (2019), 5. Online: <https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/42781/1/Les%20conditions%20pos%C3%A9es%20pour%20le%20recours%20aux%20d%C3%A9crets-lois%20sous%20la%20Troisi%C3%A8me%20R%C3%A9publique%20-%20Version%20publi%C3%A9e.pdf>
- Jèze, Gaston: Ratification rétroactive de décrets-lois. *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 22. (1915), 33. 479–490.
- Long, Marceau – Prosper Weil – Guy Braibant – Pierre Delvolvé – Bruno Genevois: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. Paris, Dalloz, 2001.
- Mélin-Soucramanien, Ferdinand – Pierre Pactet: *Droit constitutionnel*. Paris, Sirey, 2019.
- Morabito, Marcel: *Histoire constitutionnelle de la France (1789–1958)*. Paris, Montchrestien, 2008.
- Moreau, Félix: *Le règlement administratif. Étude théorique et pratique de droit public français*. Paris, Albert Fontemoing, 1902.
- Mycielski, André: Les décrets-lois en droit constitutionnel comparé. In Gilbert Gidel – Julien Laffèrère – Achille Mestre – Boris Mirkine Guetzevitch (szerk.): *Travaux pratiques de droit public comparé*. Paris, Domat-Montchrestien, 1936.
- Peri, Alexandra: *Le pouvoir exécutif dans le processus de formation de la loi dans l'histoire constitutionnelle française. (1789–1958)*. Paris, L.G.D.J., 2008.
- Pichat, Antoinette: *Les décrets en matière législative: décrets-lois*. Paris, Dalloz, 1935.
- Pinto, Roger: *Éléments de droit constitutionnel*. Lille, Morel et Corduant, 1952.
- Poisot, Marcel: *L'extension progressive du pouvoir réglementaire du Président de la République sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875*. Paris, Recueil Sirey, 1941.
- Quinart, Emilien: *L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914–1958)*. Doktori disszertáció. Lille, Université de Lille, 2019. Online: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02928236/document>
- Raiga, Eugène: *Le pouvoir réglementaire du président de la république*. Paris, L. Larose, 1900.
- Recueil des arrêts du Conseil d'État*. 88. kötet. Paris, Recueil Sirey, 1918.
- Rolland, Louis: Le projet du 17 janvier et la question des décret-lois. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 31. (1924), 41. 42–74.
- Rolland, Louis: *Précis de droit administratif*. Paris, Dalloz, 1947.
- Steck, Olivier: *La contribution de la jurisprudence à la renaissance du pouvoir réglementaire sous la III^e République*. Paris, L.G.D.J., 2007.
- Vedel, Georges: *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*. Paris, Recueil Sirey, 1949.
- Vedel, Georges – Pierre Delvolvé: *Droit administratif*. Paris, Presses Universitaires de France, 1984.
- Waline, Marcel: *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, Recueil Sirey, 1950.
- Yon-Sun, Tchen: *Le contreseing sous la Constituion de 1875 et dans la pratique française actuelle*. Lyon, Imprimerie Générale Lyonnaise, 1943.