



ANTAL ATTILA

**A KIVÉTELES
KORMÁNYZÁS
ÉS A DEMOKRÁCIA
A VÁLSÁGOK
KORSZAKÁBAN**

**KIVÉTELES KORMÁNYZÁS
A 2010 UTÁNI MAGYARORSZÁGON**

A KIVÉTELES KORMÁNYZÁS
ÉS A DEMOKRÁCIA
A VÁLSÁGOK KORSZAKÁBAN

ANTAL ATTILA

A KIVÉTELES KORMÁNYZÁS
ÉS A DEMOKRÁCIA
A VÁLSÁGOK KORSZAKÁBAN

*Kivételes kormányzás
a 2010 utáni Magyarországon*

Budapest, 2024

© Antal Attila, 2024

ISBN 978 963 312 388 1 (pdf)

DOI: 10.21862/KiveKormAA/2024/3881



ELTE | EÖTVÖS
KIADÓ

eltebook.hu

Felelős kiadó: az ELTE Eötvös Kiadó ügyvezető igazgatója

Kiadói szerkesztő: Kiss Ernő Csongor

Projektvezető: Csanádi-Egresi Nóra

Műszaki szerkesztő: Farkas Milán

Borítótervező: Balázs Andrea

Tartalom

Bevezetés	7
-----------------	---

ELSŐ RÉSZ

A kivételes kormányzás elmélete és eszmetörténeti alapvonalai	11
I. A rendkívüliség történeti tradíciói	11
II. A kivételes állapot fogalmi és eszmetörténeti kérdései	14
1. Jelentésrétegek	14
2. Terminológiai kérdések	16
3. Carl Schmitt kivételesállapot-koncepciója	16
4. A Schmitt–Benjamin-vita	18
5. Agamben Schmitt-kritikája	23
III. A rendkívüli eszközökkel való kormányzás paradoxona és az „alkotmányos diktatúra”	25

MÁSODIK RÉSZ

Kivételes állapot és átalakuló normalitás a pandémia előtt	31
I. Egymásra torlódó kivételes állapotok és a posztmadisoni kormányzásban rejlő veszélyek	31
II. A tetet öltött kivételes kormányzás	36

HARMADIK RÉSZ

Kormányzás és demokrácia a kivételes állapotban	41
I. A pandémia és a kivételes kormányzás	41
II. Vészhelyzeti modellek és a Covid19	45
1. Vészhelyzeti modellek	46
2. A vészhelyzeti kormányzás a pandémia során: demokrácia és intézményi ellenálló képesség	50

NEGYEDIK RÉSZ

A kivételes kormányzás alkalmazásának magyarországi tapasztalatai 2010 után	55
I. A kivételes jogrend alkotmányos rendszere a pandémia előtt	56
1. Az 1989-ben létrehozott alkotmányos demokrácia rendkívüli jogrendje	56
2. Az Alaptörvény és a kivételes kormányzás	61

II. Az Orbán-rendszer és a kivételesség gyakorlata	67
1. A menekültválság: a kivételes kormányzás első alkalmazása	68
2. A Covid19 és a háború megalapozza a „folyamatos” kivételes kormányzást ..	78
3. A kivételes kormányzás új rendszere: válságok „menedzselése” Alaptörvény-módosításokkal	86
KÖVETKEZTETÉSEK	
A kivételes állapot és a demokrácia	97
I. Antidemokratikus-e a végrehajtó hatalom megerősödése a rendkívüli helyzetekben?	97
II. A 2010 utáni magyarországi „folyamatos” kivételes kormányzás értékelése	99
IRODALOM	103

Bevezetés

Jelen kötet – amelynek alapvető célja a *kivételes állapottal* kapcsolatos jogi- és politikaelméleti szempontok bevonása, valamint az egyetemi oktatásban való hasznosítása – a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíj keretében készült.¹ A 2021-ben megindult kutatás és jelen kötet szorosan következik abból a korábbi többéves periódusból, amelynek keretében a társadalmi, a gazdasági, az ökológiai válságokkal és azoknak a jogrendszerekre, a rendkívüli eszközökkel való kormányzásra gyakorolt hatásaival foglalkoztam.²

A globális ökológiai és klímaválsággal elértünk a kivételes állapot korszakába, ennek visszavonhatatlan bizonyítéka a Covid19-járvány és a nyomában járó egészségügyi, politikai, gazdasági és társadalmi válságkomplexum. Jelen kötet fő célja, hogy eligazodást nyújtson a hazai társadalomtudományi (különösen a jogász- és a politikatudományi) képzésben részt vevő hallgatók számára a kivételes kormányzás elméletét és empirikus tapasztalatait illetően. A kötet átfogó jelleggel kívánja megragadni a kivételes állapot és a globális válságok kapcsolatát, amelynek eddigi legösszetettebb megnyilvánulását, a koronavírus okozta válságot egyfajta vizsgálendő esettanulmánynak tekintem. A kötet (korábbi, a kritikai politikaelmélettel foglalkozó egyetemi jegyzetem³ folytatásaként) használható alternatív, fakultatív tárgyak, illetve szemináriumok kötelező és ajánlott irodalmaként. Mivel jelentős elméleti anyagot fog át, ezért a jegyzet alkalmas a rendkívüli jog- és politikai renddel, a kivételes eszközökkel való kormányzás alapvető irodalmainak megismerésére; továbbá a kivéte-

¹ A kutatás projekt-honlapja elérhető itt: <http://www.stateofemergency.hu/> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

² ANTAL Attila: A kivételes – mindennapos. *Népszabadság*, 2016.06.04., <http://nol.hu/velemenya/kiveteles-mindennapos-1618279> (letöltve: 2023. szeptember 13.); ANTAL Attila: Kivételes állapotban. *Új Egyenlőség*, 2018.01.21., <http://ujjegyenloseg.hu/kiveteles-allapotban/> (letöltve: 2023. szeptember 13.); ANTAL Attila: Politikai ellenség és identitás. In FÖLDES György – ANTAL Attila (szerk.): *Holtpont. Társadalomkritikai tanulmányok Magyarország elmúlt 25 évéről*. Budapest, 2016. 131–152. o.; ANTAL Attila: *Kivételes állapotban. A modern politikai rendszerek biopolitikája*. Budapest, 2019.; ANTAL, Attila: *The Rise of Hungarian Populism. State Autocracy and the Orbán Regime*. Bingley, 2019., DOI: <https://doi.org/10.1108/9781838677510>; ANTAL, Attila: *Hungary in State of Exception Authoritarian Neoliberalism from the Austro-Hungarian Monarchy to the COVID-19 Crisis*. Lanham, 2022.

³ ANTAL Attila: *Kritikai politikaelmélet*. Budapest, 2021.

les kormányzás kortárs empirikus tapasztalatainak megbeszéléseken, vitákon keresztül történő feldolgozására. A téma komplex, jog- és alkotmányelméleti, valamint politikatudományi megközelítése olyan látásmódot biztosít, amelyre az interdiszciplináris megközelítésmódra támaszkodó jogász és politológus hallgatóknak mindenképpen szüksége lehet.

A kötet mindenekelőtt összetett módon vizsgálja meg a rendkívüli eszközökkel való kormányzás elméleti kiindulópontjait és alkotmányos dilemmáit. A kötet ráirányítja a figyelmet arra, hogy a Covid19 előtt mikor és milyen módon használták a politikai rendszerek a rendkívüli jogrendet, és a különféle alkotmányos rendszerek példáit felhasználva átfogó elemzést nyújt arról, hogy mi a rendkívüli jogrend fő paradigmája és funkciója. A kötet a Covid19-pandémiát a jog- és politikai rendszerek egyfajta „stressztesztjének” tekinti, és ilyenként elemzi azt. Ennek keretében azt járja körül, hogy a világ politikai és jogrendszerei milyen módon reagáltak a koronavírus-válságra, hol és mikor vezettek be rendkívüli jogrendet, s annak milyen társadalmi és politikai hatásai és eredményei voltak. A hazai társadalomtudományi oktatásban is kulcsfontosságú annak vizsgálata, bemutatása, hogy a rendkívüli állapotok és objektív válságok esetén miként alakul át a jog- és politikai rendszer, milyen veszélyek fenyegetik a demokratikus működésmódot, továbbá a rendkívüli kormányzás milyen szükségszerűségeket és lehetőségeket hordoz magában. A globális ökológiai és klímaválsággal, valamint az ezzel együtt járó polikrízissel ugyanis beléptünk a kivételes állapot és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás korszakába, amely alapvetően fogja megváltoztatni a jog és a politika eddig ismert kapcsolatát. Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy a rendkívüli jogrend és kormányzati eszközök alkalmazása bizony kialakíthat egyfajta rezilienciát az előttünk álló válságokkal szemben. Kifejezetten fontosnak tartom, hogy megvizsgáljuk azt, hogy a koronavírus miként hat a kivételes jogrendre és kormányzásra, mert ennek segítségével lehet felkészülni az előttünk álló roppant változásokra. Jelen kötet tágabb értelemben vett vállalása éppen az, hogy elindítsa az együttgondolkodást, a vitát a különféle társadalomtudományi területek ismerői bevonásával, akik a jövőben a legtartósabban fogják megtapasztalni a különféle válságok társadalmi hatásait.

Az, hogy az emberiség túléli-e, és ha igen, akkor miként, a korszakunkban kibontakozó ökológiai és klímaválságot, az nagyban függ attól, hogy mi módon alakítjuk át a jogi és politikai rendszereinket. A Covid19-világjárvány közegészségügyi, gazdasági és társadalmi válságot okozott. Ugyanakkor a járvány, amely sok tekintetben visszavezethető a globális ökológiai és klímaválságra, egyúttal lehetőséget is kínál arra, hogy élesben próbáljuk ki azt, hogy a túlélés érdekében milyen rendkívüli lépéseket kell megtennünk. A rendkívüli jogrend és kormányzás (vagyis a jog- és a politikai rendszer normális működésétől

való eltérés) eddig is bevett eszköz volt a rendkívüli helyzetek (környezeti és gazdasági katasztrófák) kezelésére. A kötet tehát egyrészt feldolgozza a rendkívüli jogrend és kormányzás eddigi alkalmazásának technikáit és tradícióit. A Covid19-járvány kezdetétől szintén a klasszikusnak mondható eszközöket kezdték alkalmazni a kormányzatok, ugyanakkor a világjárvány egy olyan eddig sohasem látott kihívás a számunkra, amely a rendkívüli eszközök új módon való alkalmazását és ezen eszközök új generációjának a bevezetését is szükségessé teszi.

A kötet felépítése az itt jelzett célokat, vállalásokat és dilemmákat követi. Az *Első rész* foglalkozik a kivételes kormányzásnak az eszme- és fogalomtörténeti alapvetéseivel, a legfontosabb szerzők kivételes állapottal kapcsolatos megközelítéseivel. A *Második részben* azt vizsgálom, hogy korszakunkra miként alakult át a kormányzás, miként lett a *kivételes* „mindennapos”, és hogyan fordulnak a kormányzatok egyre inkább a válságmenedzselések irányába.⁴ A *Harmadik részben* vizsgálom meg a kivételes kormányzás és a demokrácia kapcsolatának legellentmondásosabb problémáit a Covid19-pandémia kapcsán, vészhelyzeti modellek keretében mutatom be azt, hogy milyen, a rendkívüli eszközökhöz kapcsolódó trendek bontakoztak ki a pandémia kezelése kapcsán. A *Negyedik részben* pedig részletesen mutatom be a 2010 után, az Orbán-rendszerben kibontakozó folyamatos kivételes kormányzást politika- és alkotmányelméleti szempontból. Végül összefoglalom a kötet legfontosabb dilemmáit, illetve a kivételes kormányzás további kutatási irányaira is javaslatot teszek a *Következtetésekben*.

⁴ Ezekhez a részekhez felhasználtam és kiegészítettem a korábbi munkáimat: ANTAL: *Kivételes állapotban.*; ANTAL: *Kritikai politikaelmélet.*

ELSŐ RÉSZ

A kivételes kormányzás elmélete és eszmetörténeti alapvonalai⁵

Ebben a részben a *rendkívüli állapot* fogalmi és eszmetörténeti alapvetéseivel foglalkozom. Először érdemes feltárni azt, hogy egyáltalán mit jelent a *kivételes állapot* fogalma, és mire hozták létre. A következőkben a római jogi tapasztalatokból kiindulva, a *kivételesség* eszmetörténeti rétegeinek rövid felvázolásán keresztül mutatom be Carl Schmitt, Walter Benjamin meghatározó elképzeléseit a kivételes kormányzásról; az elemzéshez egyfajta keretet biztosít a kivételességgel foglalkozó egyik legjelentősebb kortárs teoretikus, Giorgio Agamben elmélete. Végül – többek között Clinton Rossiter munkásságának felvillantásával – kitérek a kivételesség egy speciális eszmetörténeti megnyilvánulására, az *alkotmányos diktatúrára* is.

I. A *rendkívüliség* történeti tradíciói

A kivételes hatalomgyakorlás alkotmányos rendszerére a republikánus politikai gondolkodáson közvetítésével a római jogi hagyomány gyakorolt jelentős hatást, mivel a részletesen kidolgozott római alkotmányos rendszer számos alapvető korlátot és ellenőrzési mechanizmust épített be a végrehajtó hatalom korlátozására. A római jogban kialakított diktátor intézménye tekinthető tehát minden, a kivételes állapothoz kötődő intézmény alapmodelljének.⁶ Gross és Ní Aoláin kifejtik, hogy a rómaiak által kialakított vészhelyzeti intézményrendszer a kormányzás alkotmányos keretbe épített, elismert és rendszeresen használt

⁵ Ez a rész a *Kivételes állapotban. A modern politikai rendszerek biopolitikája* (ANTAL: *Kivételes állapotban*) című monográfiám Második részének, valamint a *Kritikai politikaelmélet* (ANTAL: *Kritikai politikaelmélet*) című egyetemi jegyzetem Harmadik részének felhasználásával és a felhasznált források kiegészítésével, aktualizálásával készült.

⁶ HEAD, Michael: *Emergency Powers in Theory and Practice. The Long Shadow of Carl Schmitt*. Surrey, 2016. 37. o., DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315563282>; GROSS, Oren – NÍ AOLÁIN, Fionnuala: *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge, 2006. 17. o., DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493997>

eszköze volt, sőt Niccoló Machiavelli szerint (ahogyan azt Gross és Ní Aoláin idézi) éppen – többek között – a kivételes kormányzati rendszer kialakítása járult hozzá a rómaiak birodalmi nagysághoz.⁷ Clinton Rossiter pedig, aki a kivételesség későbbi nagy teoretikusa, a következőképpen érvelt: „A római nép nagyszerű politikai géniusza a történelemben egyedülálló módon, sőt olyan egyedülállóan és merészen ragadta meg és oldotta meg a vészhelyzeti hatalom nehéz problémáját, hogy a modern válságkormányzás tanulmányozása nem is található kedvezőbb kiindulópontot, mint az ünnepeelt római diktatúra rövid áttekintése.”⁸ Gross és Ní Aoláin arra is rámutatnak, hogy a „híres római diktatúra” alapvető jellemzőit (ideiglenes jelleg; a vészhelyzetek kivételes jellegének elismerése; a diktátor kinevezése olyan sajátos alkotmányos formák szerint, amelyek elválasztották egymástól azokat, akik a vészhelyzetet kihirdették, és azokat, akik a diktátori hatalmat gyakorolták; a diktátorok jól meghatározott és korlátozott célokra történő kinevezése; valamint az a végső cél, hogy az alkotmányos rendet fenntartsák, nem pedig hogy megváltoztassák) gyakran úgy tekintik, mint amelyek egyben a modern alkotmányos vészhelyzeti rendszereknek is iránymutatásul szolgálnak.⁹ A rómaiak azért bíztak ebben a rendkívüli intézményben, mert alapvetően az alkotmányosság szabályai szerint működött: a diktátor a köztársasági alkotmányos keretek között működve rendkívüli, de alkotmányos jogkörökkel rendelkezett, és a vészhelyzet során különleges, tekintélyelvű hatáskörök bontakoztak ki, de e hatáskörök alkalmazását és az azok használatára vonatkozó felhatalmazást törvény szabályozta.¹⁰

A kivételes állapot a modern alkotmány-, politika- és jogtörténetben a francia alkotmányozó nemzetgyűlés által 1789-ben kibocsátott rendelkezéssel jelenik meg, amely különbséget tett béke- és ostromállapot között. Az utóbbi során minden egyes, a rend fenntartására és a belső irányításra vonatkozó jogosítvány, amellyel a polgári hatóság van megbízva, átkerül a katonai főparancsnok hatáskörébe, aki azt önálló hatáskörben gyakorolja.¹¹ Ebből a háborús kontextusból fejlődött ki idővel a kivételes állapot fogalma, s egyre gyakoribb lett, hogy nem háborús helyzetben, békeidőben a társadalmi zűrzavarok vagy éppen gazdasági válságok kezelésére szolgált. Ezen túl érdemes abból kiindulni,

⁷ GROSS – NÍ AOLÁIN: *Law in Times of Crisis...* 17. o.

⁸ ROSSITER, Clinton L.: *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies*. Princeton, NJ, 1948. 15. o.

⁹ GROSS – NÍ AOLÁIN: *Law in Times of Crisis...* 18. o.

¹⁰ Uo. 19. o.

¹¹ HUMPHREYS, Stephen: Legalizing Lawlessness: On Giorgio Agamben's State of Exception. *The European Journal of International Law*, 17. (2006) 2.3., 677–687., 679. o., DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/chl020>

hogy a kivételes állapotban alkalmazott háborús retorika arra szolgál, hogy szimbolikusan igazolja a kormányzati hatalom kiterjesztésének szükségességét.

A modern kivételes állapot korántsem az abszolutisztikus, hanem a demokratikus-forradalmi hagyományból nőtt ki.¹² Agamben ezeket a csomópontokat mutatja ki a kivételes állapot európai és amerikai történetében, a főbb eseményeket felvillantva: Lincoln rabszolga-felszabadítást előkészítő aktusai 1862-ből, az 1908-as olasz földrengés, az 1920-as brit szakszervezeti sztrájkok és társadalmi feszültségek, az 1923-as német, valamint az 1925-ös, 1935-ös és 1937-es francia gazdasági krízis, a hitleri hatalomátvétel, valamint Roosevelt intézkedései a *New Deal* elfogadásának biztosítására 1933-ban.¹³ Agamben magát Rooseveltet is idézi, aki 1938-ban az egyetlen fennmaradó eszköz alkalmazására kért felhatalmazást a Kongresszustól, hogy a válságot legyőzze: ez pedig a végrehajtó hatalom olyan kivételes kiterjesztése volt, amelyet csak akkor alkalmaztak, ha az Egyesült Államokat külső ellenség támadta meg.

Agamben szerint az egyik ok, amiért nehéz meghatározni a kivételes állapotot, az, hogy – amint arra utaltam – rendkívüli közeli viszonyban van a polgárháborúval, a felkeléssel és az ellenállással. A 20. század pedig számos példát mutatott arra a paradox jelenségre, amit „legális polgárháborúnak” nevezhetünk. Nem sokkal Hitler hatalomra kerülése után például kibocsátásra került a nép és az állam védelméről szóló rendelet, amely felfüggesztette a weimari alkotmány egyéni szabadságjogokkal foglalkozó részeit, azonban ezek sohasem kerültek hatályon kívül, ezért az egész Harmadik Birodalom kivételes állapotnak tekinthető, amely tizenkét évig tartott. Agamben szerint a modern totalitarizmus a legális polgárháború olyan intézményesülésének tekinthető, amely a kivételes állapot útján nem csupán a politikai ellenfelek fizikai megsemmisítését teszi lehetővé, hanem minden olyan polgárét, aki valamely okból nem integrálható a politikai rendszerbe.¹⁴ Azóta az állandósult kivételes állapot önkéntes létrehozása – sok esetben kifejezett deklarálás nélkül – még a demokráciák esetében is rendszeresen alkalmazott technikává vált. Agamben ennél is tovább megy, amikor azt állítja: hogy dacára annak, hogy egy „globális polgárháború” kialakulásának veszélye fenyeget, a kivételes állapot egyre inkább napjaink kormányzásának meghatározó paradigmájává kezd válni. Holott a provizórikus és kivételes eszközök alkalmazása és kormányzási technikává válása azzal fenyeget, hogy megváltoznak az egyes közjogi formák közötti hagyományos különbségek jelentései. Agamben két példát

¹² AGAMBEN, Giorgio: *State of Exception*. Chicago, 2005. 5. o., DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ct-v1134d6w.16>

¹³ Uo. 13–19. o.

¹⁴ Uo. 2. o.

is ad minderre: az egyik a náci jogrend; a másik pedig a George W. Bush által 2001. november 13-án kibocsátott katonai rendelkezés, amely azokra a nem amerikai állampolgárokra vonatkozott, akik terrorcselekmény elkövetésével voltak gyanúsíthatók.¹⁵ Mindkét aktus lényegében politikai alapon jogon kívülre helyezett, és tett ezáltal jogilag „névtelenné”, identitásvesztetté különböző csoportokat.

II. A kivételes állapot fogalmi és eszmetörténeti kérdései

1. Jelentésrétegek

Kevés az olyan elméleti kísérlet, amely korunk rohamléptekben változó jogi-politikai kultúrája (birodalmi gondolkodás, új biztonsági paradigmák, a végrehajtó hatalom ismét előtérbe kerülő kiváltságai) mögött meghúzó mélystruktúrákról akarna mondani valamit. Agamben három meghatározó művében¹⁶ próbálta meg letenni annak az átfogó elméletnek az alapjait, amely megpróbálkozik e hiány betöltésével.

Agamben a kivételes állapotot olyan modern intézményként vizsgálja, amelynek gyökerei ugyan a francia forradalomban és a világháborúkból kerekednek, ugyanakkor csak a 20. század közepére válik a kormányzás meghatározó, paradigmatis formájává.¹⁷ Agamben elmélete jogelméleti fejtegetés, amely az emberi lét azon viszonyrendszereire vonatkozik, amelyek nincsenek a jog alá rendelve. A kivételes állapot meghatározásával a jog folyamatosan, szinte kényszeresen „gyarmatosítani” próbálja az életet, vagyis a kivételes kormányzati eszközök jogi szabályozása egyúttal korlátozni próbálja magát a politikát is.

Agamben két fő irányzatot vázol fel a kivételes állapot joghoz való viszonyát (legalitását) illetően. Az első szerint (idetartozik többek között Santi Romano, Maurice Hauriou és Costantino Mortati munkássága) a kivételes állapot a pozitív jog alá tartozik, mert a kivételes állapot a jog autonóm forrása.¹⁸ Ezt a megközelítést fogadja el a nemzetközi és sok esetben a belső jog is. Amikor nyilvánvaló válsághelyzet fenyegeti a „nemzet életét”, a nemzetközi jogi szerződések és egyes alkotmányok is engedélyt adnak arra, hogy bizonyos alapvető jogok alkalmazását az államok ideiglenesen felfüggeszessék.¹⁹ Az ilyen típusú,

¹⁵ Uo. 3–4. o.

¹⁶ Az 1998-as *Homo Sacer*, az 1999-es *Remnants of Auschwitz*, valamint a 2005-ös *State of Exception*.

¹⁷ HUMPHREYS: *Legalizing Lawlessness...* 677. o.

¹⁸ AGAMBEN: *State of Exception*. 23. o.

¹⁹ Lásd többek között az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (kihirdette: 1976.

a normál jogrendtől való visszalépést (*derogation*) kodifikáló klauzulák a veszélyhelyzet esetén érvényesítendő, az állam által alkalmazott elkerülhetetlen intézkedések engedélyezését jelentik.²⁰ A kivételes állapotot a jogrend keretében értelmezők szerint mindez nem más, mint a kortárs nemzetközi (és belső) jog legmagasabb szintű vívmánya. A kivételes állapot ilyenén felfogása a jog talaján marad, de egyúttal meg is sért individuális jogokat, Hickman szerint létrehozva ezzel egy kétszintű alkotmányos rendszert.²¹ Ez az irányzat a kivételes állapotot az állam saját védelmére vonatkozó természeti vagy alkotmányos jogaként fogja fel.

Az Agamben által feltárt másik irányzat (ezt képviseli Paolo Biscaretti di Ruffia, Giorgio Ballardore-Pallieri és Raymond Carré de Malberg) a kivételes állapotot alapvetően jogon kívülként fogja fel, valami olyasmiként, ami megelőzi a jogot, illetve alapvetően más, mint a jog. Ezen irányzat számára a kivételes állapot alkotmányos jóváhagyása nem más, mint a korlátozott alkotmányos uralom pragmatikus elismerése. Ahogyan azt Alexander Hamilton megfogalmazta: „A nemzet biztonságát fenyegető körülmények végtelenek, emiatt egyetlen alkotmányos béklyó sem kötheti meg bölcsen azt a hatalmat, amely annak védelmére hivatott.”²² Ebben az értelemben tehát nem lehetséges, de nem is kívánatos vészhelyzet esetén a végrehajtó hatalom korlátozása bírósági elszámoltathatósági mechanizmusokkal. Ehelyett egy jogi tér létrehozására van szükség a korlátlan állami intézkedések számára, amely addig tart, amíg az alkotmányos rendet nem sikerül helyreállítani. Ugyanakkor ebben a helyzetben a normál jogvédelmi struktúrák a kivételes állapot rendkívüli rugalmasságot megkövetelő realitásával állnak szemben.²³

évi 8. törvényerejű rendelet) 4. cikkét: „1. A nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején az Egyezségokmányban részes államok az adott helyzet által szigorúan megkövetelt mértékben tehetnek olyan intézkedéseket, amelyek eltérnek az Egyezségokmányban vállalt kötelezettségeiktől, feltéve, hogy az ilyen intézkedések nem állnak ellentétben egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeikkel és nem jelentenek kizárólag faj, szín, nem, nyelv, vallás vagy társadalmi származás alapján történő megkülönböztetést.” Hasonló rendelkezést tartalmaz az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában kelt Egyezmény 15. cikke is: „1. Háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén bármely Magas Szerződő Fél a jelen Egyezményben meghatározott kötelezettségeitől eltérő intézkedéseket tehet a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben, feltéve, hogy az ilyen intézkedések nem ellentétesek egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeivel.”

²⁰ HICKMAN, Tom R.: Between Human Rights and the Rule of Law: Indefinite Detention and the Derogation Model of Constitutionalism. *Modern Law Review*, 68. (2005) 4., 655–668., 655. o., DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2005.555_2.x

²¹ Uo. 659. o.

²² MADISON, James – HAMILTON, Alexander – JAY, John: *The Federalist Papers*. London, 1987. 185. o.

²³ HUMPHREYS: Legalizing Lawlessness... 679. o.

2. Terminológiai kérdések

A kivételes állapot körüli bizonytalanságot jól megragadja a terminológia bizonytalan használata. A nemzetközi irodalomban bevett kivételes állapot (*state of exception*) kifejezés elfogadott a német szaknyelvben is (*Ausnahmezustand*-ként), ezen kívül használják a sürgőshelyzetet is mind a német (*Notstand*), mind az angol nyelvterületen (*state of necessity*). A francia terminológia inkább vészhelyzeti rendelkezésekről (*décret d'urgence*) és ostromállapotról (*état de siège*) beszél. Az angolszász rendszerben még a katonai közigazgatás (*martial law*) és vészhelyzeti hatalom (*emergency power*) is bevett kifejezés.

A kivételes állapot kifejezés természetesen nem tekinthető neutrálisnak, pusztán a tudományos leírás céljait szolgáló formának, hiszen mind a jelenség természetét, mind logikáját illetően előzetes előfeltevésekről árulkodik. Ebben az értelemben mondja tehát azt Agamben, hogy – mint láttuk – a kivételes állapot nem valamilyen jogi állapot, például a háborúhoz való jog, normatív szabályok, hanem egyenesen a jogrendszer felfüggesztése.

A „teljhatalom” – amivel olykor leírják a kivételes állapotot – a kormányzati hatalom expanziójára utal, ezen belül is arra a jelenségre, amikor a kormányzat által megalkotott rendelet törvényerővel bír. Mindez a *plenitudo potestatis* koncepciójára vezethető vissza, amely azt az állapotot írja le, amikor az egyes államhatalmi ágak még semmilyen tekintetben nem váltak el egymástól. Agamben szerint azonban a teljhatalom koncepciója nem több mint egy (Carl Schmitt által propagált) jogi mítosz a természetjog talaján álló államról, a kivételes állapot pedig pusztán a jog hiánya, a jogi jellegtől való mentesség (mentesítés).²⁴ Mindenesetre a teljhatalom csak egy módja annak, ahogyan a végrehajtó hatalom eljárhat a kivételes állapot esetén, s nem szükséges, hogy a teljhatalmat magával a kivételes állapottal azonosítsuk, ugyanakkor – amint látni fogjuk – a kivételes állapot mégis elválaszthatatlan összefonódott a(z alkotmányos) diktatúra koncepciójával, és cseppfolyóssá tette a demokrácia és a nemdemokrácia határát.

3. Carl Schmitt kivételesállapot-koncepciója

A kivételes állapot megalapozása tehát – többek között, de hatását tekintve leginkább – Carl Schmittre vezethető vissza, aki *Politikai teológia* című munkájában²⁵ foglalkozott vele a legtöbbit. Egy politikai közösség normál állapota (amely a demokrácia és az alkotmányosság normál állapota egyben) a jogrend

²⁴ AGAMBEN: *State of Exception*. 6. o.

²⁵ SCHMITT, Carl: *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago, 2006. Magyarul: SCHMITT, Carl: *Politikai teológia*. Ford.: Paczolay Péter. Budapest, 1992.

érvényesülését és érvényesítését jelenti. Ezzel szemben a kivételes állapotban felfüggesztésre kerül a jogrend. Schmitt szerint a kivételes állapot legfőbb jellemzője „a korlátlan felhatalmazás, azaz az egész fennálló rend felfüggesztése. Ebben a helyzetben világossá válik, hogy az állam a jog eltűnésekor is fennmarad”.²⁶ Schmitt szerint a kivételes állapot tisztázza a valódi erőviszonyokat az állam és a jog között, természetesen az előbbi javára: „Az állam léte ebben az esetben minden kétséget kizáró bizonyítéka annak, hogy a jogi normák érvényessége fölött fölényben van. A döntés megszabadul minden normatív kötelékétől, és a szó tényleges értelmében abszolúttá válik [...]”.²⁷ Ebben a helyzetben az állami szuverenitás a maga valóságában tapasztalható, s ez Schmitt szerint az állam jog fölötti hegemon pozíciójában összegződik: „A kivételes állapot mutat rá a legvilágosabban az állami autoritás lényegére. Ilyenkor válik el ugyanis a döntés a jogi normától, és ilyenkor válik paradox módon világossá az, hogy az autoritás számára a jog létrehozásához nincs szükség jogra.”²⁸ Vagyis Schmitt szerint a kivételes állapot egy olyan *ex lex* állapot, amelyben a szuverén korlátlan uralma megmutatkozik, s ebből az is következik, hogy ez a nem kivételes állapotra is kiterjed. Schmitt szerint a normál jogrend szabályai önmagukban semmit sem jelentenek, és csakis a kivétel az, amely súlyos és jelentőséggel ruházza fel őket, ezért „a kivétel sokkal érdekesebb”, és „a kivételen keresztül a valódi élet hatalma áttöri azokat a megkérgesedett mechanizmusokat, amelyek az ismétlődés során eltunyultak”.²⁹ Az állam ekkor továbbra is létezik, a jog pedig visszahúzódik.³⁰ A kivételes állapotban a politika és a politikai cselekvés felszabadul a morális előfeltételezésektől, normatív kötelekektől, és abszolúttá válik.

Schmitt összeköti a kivételes állapot kérdését a szuverenitással, pontosabban a modern állam szuverenitásával: „A szuverén az, aki megteremti és garantálja a körülmények együttesét a maga totalitásában. Övé a legvégső döntés monopóliuma. Az állami szuverenitás, amely valójában nem erőszak vagy kényszermonopólium, hanem döntésmonopóliumként fogható fel [...]”.³¹ Vagyis a „szuverén kívül áll az általánosan érvényes jogrenden, ám mégis hozzá tartozik, mert ő illetékes az alkotmány teljeskörű felfüggesztése kérdésében dönteni. A modern jogállamiság valamennyi irányzata az ilyen értelemben vett szuverén megszüntetésére törekszik”.³²

²⁶ SCHMITT: *Politikai teológia*. 5. o.

²⁷ Uo.

²⁸ Uo. 6. o.

²⁹ SCHMITT: *Political Theology*. 15. o.

³⁰ AGAMBEN: *State of Exception*. 31. o.

³¹ SCHMITT: *Political Theology*. 5. o.

³² Uo. 2. o.

Agamben határozottan elutasítja, hogy a kivételes állapot a jogrendszeren belül vagy kívül elhelyezhető lenne. Szerinte a kivételes állapot meghatározásának problémája éppen arra a küszöbre vonatkozik, amikor a jogon kívüliség és az azon belülség nem zárják ki, pusztán elhomályosítják egymást. Vagyis a fő kérdés, hogy a jognélküliség hogyan ragadható meg a jog eszközeivel?³³ Ahhoz, hogy feltárja ezt a szürke zónát, Agamben felvázolja a kivételes állapot jogi előtörténetét, vagyis a nyugati jogi tradíciónak azokat a diffúz erőfeszítéseit, amelyek a szuverén hatalmat megpróbálták kiszabadítani magából a jogból, illetve jogi erőre emelni magának a jogrendszernek a felfüggesztését. A kivételes állapot biopolitikai sajátossága ugyanis abban keresendő, hogy a jogi keretek feloldásával a politikai irányítása alá kerülnek az emberek.

A kivételes állapot és a szuverenitás közötti kapcsolat megfogalmazója szintén Carl Schmitt, aki 1922-es *Politikai teológia* című művében a szuverént úgy definiálja, mint aki a kivételes állapot kérdését illetően dönt. Ugyanakkor Agamben szerint nem alakult ki a közjogban a kivételes állapot elmélete. Azok, akik nem is tartják szükségesnek, úgy érvelnek, hogy a szükséghelyzetnek – amelyen maga a kivételes állapot is alapul – nincs jogi formája; egyébként is nehéz egy olyan kifejezést meghatározni, amely a jog és a politikai határán helyezkedik el.³⁴ Ugyanakkor a kivételes állapot egyensúlytalanságot hoz létre a közjogi és a politikai tények között, s ahogyan a polgárháború, a felkelés és az ellenállás is, egy homályos, bizonytalan határvonalon helyezkedik el a jogi és a politikai kereszteződésében.³⁵ A határmegvonások kérdése különösen akkor válik fontossá, hogyha egy politikai krízis során kivételes intézkedések kerülnek bevezetésre, amelyeket nem jogi-alkotmányos, hanem politikai keretrendszerekben kell megérteni. Ezek a kivételes intézkedések egy meglehetősen paradox helyzetet eredményeznek: egyik oldalról jogi eszközöknek tekinthetők, mégsem mérhetők meg pusztán jogi fogalmakkal. Vagyis a kivételes állapot – ahogy már idéztem – „olyan jogi forma, amelynek nincs jogi formája”.³⁶ A kivételes állapot tehát egyfajta „senki földje” a közjog és a politikai tények között, valamint a jogi rend és az élet között, és éppen ez adja biopolitikai jellegét.

4. A Schmitt–Benjamin-vita

Agamben a kivételes állapot elemzése és Schmitt-kritikája során nagyban támaszkodik a marxista Walter Benjamin *Az erőszak kritikájáról* (*Critique of*

³³ Uo. 27. o.

³⁴ AGAMBEN: *State of Exception*. 1. o.

³⁵ Uo.

³⁶ Uo. 2. o.

Violence)³⁷ című művére, valamint a Benjamin és Schmitt között lezajlott vitára. Kiss utal arra,³⁸ hogy Benjamin írása akkor kezdett komoly hatást gyakorolni, amikor Jacques Derrida,³⁹ valamint Agamben és Antonio Negri kapitalizmus-kritikájuk egyik alapjaként kezdték el azt értelmezni. Agamben elemzi továbbá azt az 1925 és 1956 között folyó szellemi vitát, ami meghatározta Schmitt és Benjamin viszonyát.⁴⁰ Benjamin hivatkozza a *Politikai teológiát* az 1928-as, *A német szomorújáték eredete* című munkájában, valamint számottevő érdeklődést mutat önéletrajzában és 1930-as, Schmittnek írt levelében utóbbi munkássága iránt. Schmitt is idézi Benjaminget 1956-os, *Hamlet or Hecuba* című munkájában. A sort tovább bővítette Schmitt leveleinek 1988-as publikálása, amikor is egy Hansjörg Vieselnek 1973-ban írt levélből kiderült, hogy Schmitt 1938-as *Hobbes*-könyvét Benjamingnak szánta válaszul, azonban ez reakció nélkül maradt.⁴¹ Agamben továbbá azt is kimutatta, hogy Schmitt ismerte Benjamin *Az erőszak kritikájáról* című, 1921-ben az *Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik* című folyóiratban publikált munkáját – amely folyóiratnak rendszeres olvasója volt Schmitt is, többek között itt jelentette meg *A politikai fogalma* első változatát.⁴² Benjamin érdeklődését Schmitt szuverenitáselmélete iránt sokan botránynosnak tartották, de Agamben ennél is tovább megy, és azt állítja, hogy Schmitt elmélete tulajdonképpen egyfajta válasz a Benjamin által kifejtett erőszakkritikára.⁴³

Amíg Schmitt „reakciós módon” és „nosztalgikusan” próbálja meg igazolni a jogi erőszakot,⁴⁴ addig Benjamin esszéjének célja a – jogon kívüli – erőszak lehetőségének igazolása, amely felboríthatja a jogkeletkeztető és jogot fenntartó erőszak dialektikáját. Amit a jog sohasem visel el, az pont a jogon kívüli erőszak létezése, és nem csak amiatt, mert az ilyen erőszak nem összeférhető a joggal, hanem mert „puszta létezése is jogon kívüli”.⁴⁵ Benjamin az erőszaknak ezt a másik fajtáját „tisztának” vagy „isteninek”, illetve emberi léptékek

³⁷ BENJAMIN, Walter: Critique of Violence. In BULLOCK, Marcus – JENNINGS, Michael W. (eds): *Selected Writings*. Vol. 1. 1913–1926. Cambridge, 1996., eredeti megjelenés: 1921., magyarul: BENJAMIN, Walter: *Az erőszak kritikájáról*. In BENJAMIN, Walter: *Angelus Novus*. Budapest, 1980. 27–56. o.

³⁸ KISS Lajos András: *Haladásparadoxonok. Bevezetés az extrém korok filozófiájába*. Budapest, 2009. 69. o.

³⁹ Benjamin esszéjének elemzéséhez lásd DERRIDA, Jacques: A törvény ereje: Az „autoritás misztikus alapja”. 2. rész. *Vulgo: bölcséleti folyóirat*, 6. (2005) 3., 26–49. o.

⁴⁰ AGAMBEN: *State of Exception*. 52–53. o.

⁴¹ Uo. 52. o.

⁴² SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma*. Ford. Cs. Kiss Lajos. Budapest, 2002.

⁴³ AGAMBEN: *State of Exception*. 53. o.

⁴⁴ KOTSKO, Adam: On Agamben's Use of Benjamin's „Critique of Violence”. *Telos: Critical Theory of the Contemporary*, (2008) 145., 119–129., 128. o.

⁴⁵ AGAMBEN: *State of Exception*. 53. o.

szerint „forradalminak” nevezi.⁴⁶ Kritikája a jog és az igazságosság bemutatását célozza meg, továbbá egy ilyen jogon kívüli erőszak realitását próbálja meg igazolni: „Ha az erőszak törvényen kívül valósággá válik, akkor ez azt bizonyítja, hogy a forradalmi erőszak – amely az ember által kifejezhető legmagasabb szintű erőszak elnevezése – szintén lehetséges.”⁴⁷ Az ilyen fajta erőszak nem forrása a jognak, és nem is fenntartója, hanem túllép rajta.

Benjamin az erőszak igazolása kapcsán egyszerre kíván túllépni a természetjogi megközelítés (amely szerint csak igazságos célokért lehet erőszakot alkalmazni) és a jogpozitivisták megközelítés béklyóin (amely utóbbi az alkalmazott eszközök jogosságát vizsgálja). Kiss Benjamin érvelése kapcsán kifejti:

[A] jog nyilvánvalóan egyfajta performatív tautológiában szenved, hiszen általában el akarja rekeszteni az egyéni erőszak lehetőségét (a jogrenden kívüli cselekedeteket), miközben a jogon túlról származtatja saját eredetét. A felismerés, hogy a modern világban a jogrend szinte mindent képes megvilágítani, kivéve saját születésének pillanatát, abszolút jelentőségre tesz szert, a modern polgári demokrácia összes jobb- és baloldali kritikusa ebbe a „születési rendellenességbe” kapaszkodik.⁴⁸

Benjamin a demokrácia gyenge pontját az általános sztrájk intézményén keresztül mutatja be, amely felfogása szerint az előbb emlegetett jogrenden kívüli magánerőszak visszahelyezése a társadalmi életbe. A sztrájkjoggal létrejön a kivételes állapot egy különös formája, hiszen a sztrájk egyszerre jogos, ám fenyegeti magát a jogrendet; Derrida értelmezésében „a jogot a jogon belül fenyegeti”.⁴⁹ Bár Benjamin *Az erőszak kritikájáról*-ban nem a kivételes állapot kifejezést, hanem a vészhelyzet (*Ernstfall*) fordulatot használja – Schmitt ugyanakkor a kivételes állapotot (*Ausnahmezustand*) –, de az alapvető problémája a kivételes állapot legfőbb dilemmájához kapcsolódik: „létezhet-e a jogban olyan valami, ami már nem tartozik a joghoz?”⁵⁰ Benjamin a sztrájk kapcsán erre úgy válaszol, hogy a sztrájkhoz való jog csakis részleges lehet, hiszen egy általános sztrájk erőszakos magatartás, még akkor is, ha egy jog gyakorlásában nyilvánul meg. A sztrájkjog ugyanis veszélyezteti a hatalom erőszakmonopóliumát, megkérdőjelezi a fennálló hatalmi viszonyokat, és a fennálló jogrendbe (tulajdonképpen azt megkérdőjelezve és valami újat létrehozva) radikálisan avatkozik bele. Ezzel fellebbenti a leplet a jogállam önnön „születési traumá-

⁴⁶ A német *Gewalt* kifejezés hatalmat is jelent.

⁴⁷ BENJAMIN: *Critique of Violence*. 252. o.

⁴⁸ KISS: *Haladásparadoxonok*. 71–72. o.

⁴⁹ DERRIDA: *A törvény ereje...* 30. o.

⁵⁰ KISS: *Haladásparadoxonok*. 72. o.

járól”.⁵¹ Benjamin megkülönbözteti a politikai általános sztrájkot (amely az államhatalmon belül marad, és nem lép fel konkurens erőszakgyakorlásként), illetve a proletár általános sztrájkot, amely a forradalmi megoldás – „ugrás a semmibe” a problémák jogon túli/kívüli rendezése céljából. A proletár általános sztrájk során alkalmazott, jogon túli „sorsszerű erőszakra” azért kerül sor, mert olyan helyzet áll fenn, hogy az egyébként alkalmazható jogos eszközök és az igazságosság között kibékíthetetlen ellentét alakult ki. Az ilyen forradalmi erőszak kivonja magát az erkölcsi kényszerek és megítélések alól,⁵² és egyszerűen „csak” megtörténik.⁵³ Mindezzel Benjamin az erőszakos cselekedetek jogteremtő, új jogot bevezető erejét próbálja meg megalapozni, ami a kivételes állapot egy sajátos elméleti megfogalmazása az igazságosság nevében, továbbá a proletárforradalom megalapozása.⁵⁴

Benjamin a kortárs radikális baloldal egyik kulcsfontosságú hivatkozási pontja.

Az elnyomottak tradíciója arra tanít, hogy a „rendkívüli állapot”, amelyben élünk, a dolgok rendje szerint való. Meg kell valósítanunk azt a történelmi koncepciót, amely megfelel ennek a ténynek. Akkor majd világosan látni fogjuk, hogy a mi feladatunk az igazi rendkívüli állapot bevezetése, ami javítani fogja helyzetünket a fasiszmus elleni küzdelemben – írja.⁵⁵

Agamben azt vizsgálta, hogy milyen kapcsolat és hasonlóság fedezhető fel a radikálisan eltérő platformokon álló Benjamin és Schmitt demokráciakritikái között, és amellet érvel, hogy Schmitt a *Politikai teológiában* kifejtett szuverenitáselméletével Benjamin gondolataira válaszolt. Benjamin a következőképpen próbálta meg – kimondatlanul is – megalapozni a kivételes állapotot: „olyan forradalmi erőszak lehetőségét [szerette volna] felmutatni, amely nem jogtételező és nem jogfenntartó, hanem egyszerűen hatályon kívül helyezi a jogot”.⁵⁶

Benjamin megpróbálta teorizálni és legitimálni a jogot felfüggesztő, illetve azon kívül álló, „tisztá” forradalmi erőszakot. Schmitt ezzel szemben – ahogyan a kivételes állapot és a szuverenitás együttes értelmezésénél láttuk – az erőszakot a jog kontextusába helyezi vissza, tagadva a tiszta erőszak (*reine*

⁵¹ Uo. 73. o.

⁵² Uo. 77. o.

⁵³ Benjamin szerint: „Az eszközök jogosultságáról és a célok igazságáról pedig sohasem az ész dönt, hanem az egyiket a sorsszerű erőszak dönti el, a másikat pedig Isten.” BENJAMIN, Walter: *Angelus Novus*. Ford.: Bence György et al. Budapest, 1980. 48. o.

⁵⁴ Uo. 49. o.; KISS: *Haladásparadoxonok*. 77. o.

⁵⁵ BENJAMIN: *Angelus Novus*. 965. o., idézi KISS: *Haladásparadoxonok*. 79. o.

⁵⁶ KISS: *Haladásparadoxonok*. 79. o.

Gewalt) koncepcióját azáltal, hogy úgy véli: nem képzelhető el joga kívüli erőszak.⁵⁷ „Szerinte a rendkívüli állapot életbe lépésével olyan tér nyílik, amelyben a benjamini tiszta erőszak eszméje fogalmilag is rögzíthető lesz, és valamiképpen be lehet helyezni ezt a különös antinómiát a törvény (nomosz) korpuszába is.”⁵⁸ Schmitt jogteremtő és jogfenntartó erőszak helyett szuverén erőszakra beszél: „A Politikai teológiában megjelenő szuverén erőszak választ jelent a Benjamin esszéjében szereplő tiszta erőszakra, méghozzá azzal, hogy a kivételes állapot nem tételezi, és nem is tartja fenn a jogot, hanem felfüggeszti azt.”⁵⁹ Schmitt a tiszta erőszak elméletét azzal akarja semlegesíteni, hogy a szuverenitáselméletében kidolgozott alkotmányozó hatalom (*constituent power*) és az alkotmányozó hatalom autoritása révén létrejött közjogi struktúra (*constituted power*) dialektikáját ezúttal hanyagolja az elemzés során. Schmitt tehát egyik legnagyobb „fegyverét”, magát a kivételes állapot paradigmáját (mint a szuverenitásról való döntést, amely egyszerre kívül és belül van a joga) veti be válaszul arra, hogy Benjamin jelzi az ainomikus (azaz törvények felett álló) erőszak problémáját.

Fontos különbség továbbá Benjamin és Schmitt között, hogy amíg az előbbi elméletében a „tiszta erőszak” (és ezzel tulajdonképpen a kivételes állapot bevezetése) nem perszonalizált döntés eredménye, hanem „megtörténik”, addig Schmittnél a kivételes állapotot létrehozó döntés a szuverénhez (a diktátorhoz) kötődik, aki egyszerre lesz joga belüli és kívüli tényező.

Benjamin *A német szomorújáték eredete* című, 1928-ban megjelent munkájában válaszolt a Schmitt szuverenitáselméletében megfogalmazott kritikákra. Benjamin mellett érvelt, hogy a barokk szuverenitáskonceptió a kivételes állapotról szóló vitákból fejlődött ki, és éppenséggel az a szuverén legfontosabb feladata, hogy az ilyen rendkívüli helyzeteket kizárja.⁶⁰ Benjamin tehát élesen bírálta Schmitt definícióját; és szerinte a szuverenitás korántsem a kivételes állapotról szóló döntés lesz, mivel a szuverént éppen hogy ki kell hagyni a jogrendből, és a kivételes állapotot ki kell zárni onnan.

A hitleri hatalomátvétellel a kivételes állapot valóban főszabály, a „dolgok rendje szerint való” lett, ugyanakkor nyilvánvalóan nem a benjamini értelemben és politikai célok mentén. Ugyanakkor Schmitt koncepciója sem valósult meg, ugyanis az 1933-ban kihirdetett kivételes állapotot a hitleri rendszer később nem helyezte hatályon kívül. Schmitt elképzelése szerint Németországnak ugyanis technikailag olyan szuverén diktatúrának kellett volna lennie, amely-

⁵⁷ AGAMBEN: *State of Exception*. 54. o.

⁵⁸ KISS: *Haladásparadoxonok*. 79. o.

⁵⁹ AGAMBEN: *State of Exception*. 54. o.

⁶⁰ Uo. 55. o.

nek az alapja a weimari alkotmány végleges megszüntetése és egy új alkotmány elfogadása – mindez azonban nem következett be. Schmitt ebbe nem tudott beletörődni, hiszen számára a kivételesség nem válhatott fősabállyá, és álláspontja szerint a diktatúra „helyes” koncepciója addig meg sem valósítható, amíg azt „látens és időszakos” projektként fogjuk fel.⁶¹

Kiss élesen világít rá a Benjamin–Schmitt-vita korszakos következményére, ez pedig az, hogy a nyugati politikai filozófiában „vére menő küzdelem folyik az anómia, a törvényen túli törvényesség birtokbavételéért”, vagyis a kivételes állapothoz kötődő legnagyobb dilemma az, hogy a törvény nélküli erőszakot hogyan lehet összebékíteni a jogrenddel.⁶² Erre mindeddig nem született következetes válasz.

5. Agamben Schmitt-kritikája

Agamben koncepciója szemben áll Schmitt elképzeléseivel; és ha elméletével nem is okvetlenül válaszolni akar a fenti dilemmákra, de mindenképp felfogható egyfajta válaszkísérletnek. Agamben Schmitt-tel ellentétben azt kutatja, hogy hol kezdődik és hol végződik a jog által uralt tér, valamint azt, hogy a jog hogyan tud megbirkózni azzal, amikor beleütközik a „nem jog” kiküszöbölhetetlen valóságába.⁶³ S bár a kivételes állapot a jogon kívüliség elismerése, az azért nagyon meghatározó, hogy a jog terejében belül kezeljük ezt a külsőlegességet. Agamben szerint Schmitt szuverenitásmeghatározásának közép-pontjában a jogon kívüli helyzet megítéléséért folytatott versengés tükröződik, amelynek segítségével Schmitt a diktatúrához köti a kivételes állapotot, szerinte ugyanis a diktátor/szuverén lesz az, aki összeköti a jogi és nem jogi állapotot – méghozzá jogon kívüli, mégis jogi kötőerővel bíró döntésével. Ebben az értelemben tehát Schmitt szerint a jogrend megőrződik, még ha a jogot magát fel is függesztik. Mindez két esetben lehetséges. Egy ún. hadbiztos (kommisszárius) diktatúrában a jogot azért függesztik fel ideiglenesen, hogy előbb-utóbb újra hatályba léphessen. Bár a jogot nem alkalmazzák, de ettől nem veszíti el hatályát, maga az alkotmány garantál egy jogszabályi háttér feletti szférát, amely biztosítja önnön felfüggesztésének jogszerű voltát.⁶⁴ A Schmitt által leírt szuverén diktatúrában a kivételes állapot magának az alkotmányozó hatalomnak a gyakorlását jelenti, vagyis olyat, amelyre sem az alkotmány, sem semmilyen más törvény sem vonatkozik, pusztán csak a szuverén döntés maga.⁶⁵ Mind-

⁶¹ Uo. 58. o.

⁶² Kiss: *Haladásparadoxonok*. 81. o.

⁶³ HUMPHREYS: *Legalizing Lawlessness...* 680. o.

⁶⁴ AGAMBEN: *State of Exception*. 33. o.

⁶⁵ Uo. 34. o.

ez rendszerváltásokkor fordul elő, amikor a régi paradigmát egy új váltja fel, s ez a jog felfüggesztésével társul: ilyenkor maga a szuverén dönti el, hogy mi a jog, és mi a tartalma. A statárium és a szuverén rendeletek fenntartása során alkalmazott erőszak tehát ekkor legitim, ahogyan a jogon túli erőszak egyéb megnyilvánulásai is.

Agamben amellett, hogy visszautasítja Schmitt pozícióját, szembeáll minden olyan teóriával, amely arra törekszik, hogy a kivételes állapotot direkt módon a joghoz kapcsolja, vagy pedig közvetlenül próbálja meg jogi kontextusban elemezni, hiszen – amint láthattuk – a kivételes állapot Agamben szerint jog nélküli, sőt magának a jognélküliségnek az állapota.⁶⁶ A kivételes állapot szerinte nem azonosítható a diktatúrával, ahol bár a jogalkotás és jogalkalmazás – kétségtelenül nem demokratikus módon, de folytatódik, ugyanakkor a jog teljesen elveszíti tartalmát. Agamben szerint Schmitt ellentmondásos elképzelésének – amelyben kísérletet tesz arra, hogy jogi vákuumot helyezzen el a jogrendszeren belül – az a célja, hogy a szuverén által gyakorolt erőszakot előtérbe tolja.⁶⁷ Agamben kritizálja Schmitt koncepcióját, még hozzá Benjamin – fent bemutatott – erőszakelméletét segítségül hívva, amely „tisztá” vagy „isteni” erőszakról beszél, ami nincs alávetve a jognak, s a forradalmi transzcendencia villanásában jelentkezik. A Schmitt által leírt kivételes állapot Agamben olvasatában nem más, mint egy olyan jogi felépítmény, amely azért jött létre, hogy civilizálja a nem állami (tisztá) erőszak pusztá lehetőségét. Benjamin és Schmitt megközelítése abban azonos, hogy elfogadják a törvénytelen erőszak létét, csak éppen másként kezelik, legyen szó akár az isteni erőszakról vagy pedig a szuverén által a kivételes állapottal átlépett utolsó határvonalról. A vészhelyzet jogi kategóriája tehát átterjed a jog birodalmába, mintegy kiegészíti azt. Agamben szerint tehát a kivételes állapot nem más, mint jogi fikció, amely arra törekszik, hogy segítségével a jog fennmaradjon a jog felfüggesztése idején; ehelyett azonban erőszakot termel, ami elveszíti minden kapcsolatát a joggal.⁶⁸ A Schmitt és Benjamin közötti vita alapvető tétje az erőszak természetének meghatározása:

⁶⁶ Uo. 50–51. o.

⁶⁷ HUMPHREYS: *Legalizing Lawlessness...* 681. o.

⁶⁸ Agamben két fő példán keresztül mutatja be mindezt. Az egyik a Római Birodalom imperializmusa, azon belül is a kivételes állapot korabeli megjelenése, amelyet a *iusstitutum* kifejezés jelez. Ez a római köztársaságban a jog felfüggesztését jelentette, amelyet a Szenátus által deklarált vészhelyzet követett. A kifejezésnek megváltozik a jelentése a római imperializmus idején, s arra az intézményesített káoszra kezdik használni, ami a császár halála utáni időszakot követi egészen az utód beiktatásáig (uo. 65. o.). Mindez tehát a jog nélküli állapotra utal, amely a szuverén jogrendek közötti hézagban keletkezik. Agamben másik vizsgálódási területe a jognak és magának az életvilágnak az elemzése, ennek kapcsán pedig a jog és a bírósági eljárások vizsgálata. Uo. 36., 39., 60., 70. o.

amíg Schmitt mindent elkövet azért, hogy az erőszakot a jogrendszer integráns részeként írja le, addig Benjamin a „tisza erőszakot” jogon kívülinek fogja fel.⁶⁹

Agamben nagyon veszélyesnek ítéli Schmitt megközelítését; és kifejezi aggodalmát amiatt, hogy Schmitt és a rá alapozó kortárs elképzelések – amelyek a nem jogit a jogon belül próbálják meg elhelyezni – megtagadják a jogon kívüli valóságot, és ezzel a létező jogrend totalizálódik. Ennek érzékeltetésére Agamben összeveti az *auctoritast* (ami a népakarat kifejezése, előbb a szenátuson, majd a császáron keresztül) és a hivatalnokok *potestasát*. Az *auctoritas* hatalmat jelent a jog felfüggesztésére és hatályba helyezésére, de formálisan maga nem bír a jog erejével, sokkal inkább a tekintélyben gyökeredzik, vagyis nem a jognak, hanem magának az életnek a kelléke, s a köztársaság polgáraitól, majd pedig a császártól származik.⁷⁰ Agamben szerint:

Amíg a két elem (vagyis az *auctoritas* és *potestas* – avagy az élet és a jog) fogalmilag, fizikailag és szubjektíven egymástól kölcsönösen elkülönülnek, addig dialektikájuk valahogyan működhet. De amint egyetlen személyben találkoznak össze, amikor a kivételes állapot – amelyben összekötődnek és összemosódnak – szabálylává válik, akkor a jogi-politikai rendszer gyilkológéppé változik át.⁷¹

III. A rendkívüli eszközökkel való kormányzás paradoxona és az „alkotmányos diktatúra”

A vészhelyzeti kormányzás sokkal közvettebb eszköz a végrehajtó hatalom centralizálására és az autokrácia kiépítésére, mint a nyílt katonai puccs segítségével megvalósított elitcsere.⁷² Nem véletlen tehát, hogy a rendkívüli jogrend jogi és politikafilozófiai vetületeivel foglalkozó szakirodalom már egészen korán az „alkotmányos diktatúra” fogalmi keretében helyezte el a rendkívüli eszközökkel való kormányzást és megfogalmazásra került az az aggodalom, mely szerint a kormányzat aláássa a demokráciát, ha visszaélve a felhatalmazással alkotmányellenesen alkalmazza a kivételesség apparátusát. Az alkotmányos diktatúra elmélete összefonódott a rendkívüli állapottal. 1933 és 1948 között az európai demokráciák összeomlásának idején vált mindez nyilvánvalóvá, és a diskurzus hozzákapcsolódott Carl Schmitt kibontakozó kivételesállapot-

⁶⁹ Uo. 59. o.

⁷⁰ Uo. 79. o.

⁷¹ Uo. 86. o.

⁷² LÜHRMANN, Anna – ROONEY, Bryan: When Democracy has a Fever: States of Emergency as a Symptom and Accelerator of Autocratization. *V-DEM Working Paper Series*, (2019) 85., 9. o., DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3345155>

elméletéhez, és formát is nyert Schmitt először 1921-ben megjelent, a *Diktatúra* című könyvében.⁷³

Giorgio Agamben kifejti,⁷⁴ hogy maga az alkotmányos diktatúra kifejezés a német jogászoktól származik, s annak a kivételes hatalomnak a leírására szolgált, amelyet a weimari alkotmány 48. paragrafusa garantált a birodalmi elnök számára. Agamben szerint⁷⁵ ezek a művek és szerzők ugyan sokféle megközelítést alkalmaznak, de Schmitt koncepciójának hatása tükröződik vissza bennük. Ugyanakkor valamennyi fontos, hiszen komoly és első (a pandémiával előállított vészhelyzeti modellek szempontjából jelentős tapasztalatokat hordozó) leírását adják annak, hogy a demokratikus rendszerek a végrehajtó hatalom folyamatos és radikális kiterjedése révén hogyan alakultak át, valamint annak is, hogy a kivételes állapot hogyan tűnt fel a két világháború, illetve az azt követő időszak során. Ezek a leírások azt a folyamatot rögzítik, ahogyan a kivételes állapot nem csupán a kormányzás technikájának fő csapásirányává változott (mivel nemcsak és nem elsősorban rendkívüli helyzetekben alkalmazzák), hanem a kivételesség mint olyan került általánosságban elfogadásra. Agamben szerint a fenti szerzők és elmélkedéseik voltak Benjamin tézisének előhírnökei, amely szerint „a kivételes állapot [...] főszabállyá változott”.⁷⁶

Michael Hoelzl és Graham Ward utal arra,⁷⁷ hogy Schmitt és Hans Kelsen között a vita hullámai az alkotmány és a szuverén kapcsán csaptak a legmagasabbra, az alapkérdés pedig az volt, hogy válsághelyzetben ki legyen az alkotmány öre: „Kit kellene rendkívüli jogi hatalommal felruházni azért, hogy megmentse az alkotmányt, és helyreállítsa a közrendet és a biztonságot, amikor az emberek jóléte veszélyben forog?”⁷⁸ Másként megfogalmazva: ki a szuverén? Schmitt szerint a diktatúrára bevezetésére okot adó körülmények során, a konkrét veszélyhelyzetben a szuverén lesz az, aki a kivételes állapot bevezetéséről dönt azért, hogy utóbb visszaállításra kerüljön a normál állapot.⁷⁹ Nyilvánvaló tehát (és ezt a pandémiával kapcsolatos rendkívüli intézkedések demokratikus rendszerekre való hatásait vizsgáló irodalom is kimutatta), hogy a kivételes állapot, a szuverenitás és az autoriter fordulatok veszélye elválaszthatatlan jelenséghalmazt alkotnak. Mindebből következik, hogy a rendkívüli

⁷³ SCHMITT, Carl: *Dictatorship. From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle*. Ford.: Hoelzl, Michael – Ward, Graham. Cambridge, 2014.

⁷⁴ AGAMBEN: *State of Exception*. 6. o.

⁷⁵ Uo.

⁷⁶ BENJAMIN, Walter: *Selected Writings. Vol. 4., 1938–1940*. Eds: Eiland, Howard – Jennings, Michael W. Cambridge, 2003. 257. o.

⁷⁷ HOELZL, Michael – WARD, Graham: Introduction. In SCHMITT, Carl: *Dictatorship*. Cambridge, 2014. x–xxix. o.

⁷⁸ Uo. xxiii. o.

⁷⁹ SCHMITT: *Political Theology*.

eszközökkel való kormányzás inherens paradoxonokkal terhelt: egyrészt a normál jogrend azért kerül felfüggesztésre ideiglenesen, hogy végső soron az adott társadalom demokratikus működés módja a vészhelyzet elhárulása/elhárítása után biztosítva legyen; másrészt a jog és demokratikus normák felfüggesztése idején is igényt formálnak az alkotmányos rendszerek valamiféle demokratikus kontrollra (mindezeket a dilemmákat „a rendkívüli kormányzás paradoxonának” is nevezhetjük). Schmitt alkotmányos diktatúrája tulajdonképpen ezen ellentmondások feloldását szolgálja.

Schmitt a következőképp foglalta össze a diktatúrát 1926-ban:

A diktatúra olyan állami hatalomgyakorlást jelent, amely a rendellenes helyzet – különösen a háború és a lázadás – megoldása érdekében mentes minden törvényi korlátozástól. Ezért a diktatúra koncepciójának két meghatározó eleme a normális helyzet, amelyet maga a diktatúra állít helyre, vagy hoz létre, továbbá a rendellenes helyzet, amelynek esetében bizonyos jogi korlátok felfüggesztésre kerülnek azért, hogy a helyzetet a diktatúra kezelni tudja.⁸⁰

Ahogy fentebb is említettem, a kivételes állapot szabályozásának történetét vizsgálva jut el Schmitt ahhoz, hogy a diktatúrának két típusa létezik. Egyrészt a *hadbiztosi (kommisszárius) diktatúra* törvényes felhatalmazással rendelkezik, és megmarad az alkotmányos keretrendszerek között, a diktátor tehát alkotmányos felhatalmazással rendelkezik. Ezzel ellentétben a *szuverén diktatúrában* az egész korábbi jogrendszer idejétmúlttá válik, és egy teljesen új jogi struktúra körvonalazódik, az államhatalom pedig a diktátor kezében összpontosul. A diktátor tehát attól lesz szuverén, hogy övé a döntés a kivételes állapot felett, amelynek célja nem a „kivételesség véglegesítése”, hanem egy új jogrendszer létrehozása:

A szuverén célja a kivételes állapottal a normál állapot visszaállítása vagy megteremtése, a kivételes állapot ennek az eszköze. A normál és a kivételes állapot viszonyát tehát a cél-eszköz dualizmusa jellemzi [...]. A normál állapot racionális (kiszámítható) rendet jelent, míg a kivételes állapot e racionális rend irracionális (kiszámíthatatlan) alapja. Az állam e két, egymást feltételező állapota belpolitikai síkon a jogrend érvényessége, illetve a jogrend felfüggesztése, kül- és nemzetközi politikai dimenzióban a béke, illetve a háború állapota.⁸¹

⁸⁰ Idézi HOELZL-WARD: *Introduction*. xxiii. o.

⁸¹ KÖRÖSÉNYI András: Carl Schmitt állam- és politikaelméleti alapfogalmai. *Politikatudományi Szemle*, (2000) 3–4., 5–24., 13. o.

Ez a jogi decizionizmus olyan politikai stratégiává vált Schmitt nyomán, amelynek lényege, hogy a szuverén korlátlan és totális hatalommal bír, méghozzá azért, mert nem csupán a hatalmi ágak elválasztásának elve nem érvényesül, ugyanis azok egy kézben összpontosulnak, de azért sem, mert a hatalmi ágak elválasztása időben sem érvényesül, mivel a diktátor korábban meghatározott ideig tartó hatalma korlátlaná válik.

Visszatérve az alkotmányos diktatúra schmittiánus teoretikusaira, ki kell emelni Herbert Tingstent, aki a „felhatalmazási törvény” problematikájával foglalkozott, és azt vizsgálta, hogy a kivételes állapot során a végrehajtás szokatlanul nagy hatalmát azt adja, hogy széles körű szabályozási feladatkörrel ruházzák fel, amellyel rendeleti úton módosíthatja vagy helyezheti hatályon kívül a hatályos törvényeket. Éppen ezért jutott el Tingsten oda, hogy bár elméletben a meghatározott időre megbízott és kontroll alatt tartott kivételes hatalom elméletben összeegyeztethető lehet a demokratikus alkotmányossággal, a kivételes hatalom rendszeres gyakorlása a demokratikus keretek cseppfolyósá válását eredményezi.⁸² Ezért hihetetlenül veszélyes a törvényhozói hatalom folyamatos csorbítása, többek között azzal, ha a végrehajtó hatalom rendeletekkel kormányoz. Carl J. Friedrich – Schmitt hadbiztosi (kommisszárius) és szuverén diktatúra tipológiájához hasonlóan – különbséget tesz alkotmányos diktatúra (amelynek célja az alkotmányos rend megőrzése) és alkotmányellenes diktatúra között (amely meg akarja azt bizonyítani).⁸³ Agamben szerint Friedrich nem igazán tudta a két diktatúrátípust meggyőzően elhatárolni, hiszen minden, az alkotmányos diktatúra igazolását kitérítő elmélet azzal az ellentmondásos helyzettel találja magát szemben, hogy azok a kivételes szabályok, amelyek arra hivatottak, hogy megvédjék a demokratikus alkotmányt, maguk válnak a demokrácia romlásának okozóivá.⁸⁴ Az alkotmányos diktatúra tehát egy feloldhatatlan belső ellentmondással küzd, és a Covid19-pandémia kapcsán ezek a dilemmák először nyilvánultak meg globális mértékben.

A kivételes kormányzás ellentmondásai eszmetörténeti szempontból Clinton L. Rossiternél⁸⁵ válnak egészen nyilvánvalóvá, aki nyíltan igazolni próbálta az alkotmányos diktatúrát. Amellett érvelt, hogy a demokratikus, a hatalmi ágak elválasztásán alapuló alkotmányosság normál körülményekhez illik, krízis esetén viszont a demokratikus kormányzás játékszabályait bármilyen mértékben meg lehet változtatni ideiglenesen (a kormánynak több hatalma, az embereknek pedig kevesebb joga lesz); azért, hogy a veszélyeket leküzdjük,

⁸² Idézi és elemzi AGAMBEN: *State of Exception*. 7. o.

⁸³ Uo.

⁸⁴ Uo. 8. o.

⁸⁵ ROSSITER: *Constitutional Dictatorship...*

és visszaállítsuk a normális állapotot. Rossiter tudatában volt annak, hogy az alkotmányos diktatúra, éppen úgy mint a kivételes állapot, valójában már kormányzati paradigmává változott a két világháború közötti időszakban, és Walter Benjamin megfigyeléseihez hasonlóan kifejtette, hogy a kivételesség lett a főszabály: vagyis a végrehajtó hatalom diktatúrája, az adminisztratív eszközökkel folyó jogalkotás korántsem ideiglenes, hanem általánosan elterjedt a békeidőben is. Agamben idézi Rossitert, akinek 1948-as szavai már előre jól leírják, hogy a kivételes állapot paradigmája napjainkra kiható jelleggel is fokozott veszélyeket jelent a demokráciára: „Egyetlen áldozat sem túlságosan nagy a demokráciáért, még magának a demokráciának az ideiglenes feláldozása sem.”⁸⁶ Ugyanakkor Rossiter is érezte a „palackból kiszabaduló szellem” erejét, s úgy vélekedett, hogy a kivételes kormányzást alkotmányos korlátok (a szükségesség vizsgálata, időbeni korlátozás) közé kell szorítani.⁸⁷

⁸⁶ Idézi GINSBURG, Tom – VERSTEEG, Mila: *The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic*. *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, (2020) 52., 1503. o., DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>

⁸⁷ Uo. 1503. o.

MÁSODIK RÉSZ

Kivételes állapot és átalakuló normalitás a pandémia előtt⁸⁸

I. Egymásra torlódó kivételes állapotok és a posztmadisoni kormányzásban rejlő veszélyek

A kivételes állapotot tehát, mint láttuk, Schmitt az állam és a politika jog fölötti primátusának kívánatos állapotaként határozza meg. Noha Agamben maga is a kivételes állapot teoretikusa, azt a maga brutális valóságában elemezi, minden nosztalgia nélkül. A kivételes állapot egy bizonytalan, kétségekkel teli helyzet a jog és a politika határterületén, sokkal közelebb az utóbbihoz, hiszen a rendkívüli állapot olyan „jogi forma, aminek nincs jogi formája”.⁸⁹ Ahogy korábban is volt róla szó, Agamben úgy véli, hogy a kivételes állapot nem más, mint a modern politika *normál állapota*; az első világháború utáni időszakot mint a permanens kivételes állapot korszakát írja le, amely alkalmas volt a kormányzás modern formájaként felfogott kivételes állapot eszközeinek és apparátusainak a kidolgozására – mint valamiféle laboratóriumban.⁹⁰ Vagyis bekövetkezik a kormányzati filozófia teljes átalakulása és ezzel együtt a biztonsági paradigma általánossá válása.⁹¹

Az eddigiek alapján megfogalmazható és előre bocsájtható, hogy (ahogyan azt a *Harmadik részben* bemutatom) a rendkívüli eszközökkel való kormányzás gyakorlatában rejlő egyik legnagyobb antidemokratikus veszély az, hogy a rendkívüliség állandósítása „normál állapotban” (vagyis objektív rendkívüli helyzet nélkül) is elkezdni átalakítani és meghatározni a kormányzás filozófiáját. Agamben – már a Covid19-válsághalmaz előtt – ráirányította a figyelmet arra, hogy alapvetően alakul át a modern kormányzás elmélete és gyakorlata. Agamben *Az ellenőrző államtól a destituáló hatalom praxisáig* című előadásá-

⁸⁸ Ez a rész a *Kivételes állapotban. A modern politikai rendszerek biopolitikája* (ANTAL: *Kivételes állapotban*) című monográfiám Harmadik részének felhasználásával készül.

⁸⁹ AGAMBEN: *State of Exception*. 1. o.

⁹⁰ Uo. 7. o.

⁹¹ Uo. 14. o.

ban^{92,93} rávilágít, hogy a modern államok és a modern kormányzatok a biztonságot állítják cselekvéseik középpontjába⁹⁴ – amely vonás először a vesztfáliai békét követően jelenik meg a nagy abszolutista államokban –, s emiatt nem egy-egy társadalmi-politikai jelenség okait, hanem sokkal inkább annak *következményeit* próbálják meg kezelni, többek között azért, mert a válságkezelés olcsóbb (és politikailag kifizetődőbb), mint az igen gyakran kényelmetlen megelőzés. A modern kormányzás nem az okok, sokkal inkább a „következmények kormányzása”.⁹⁵ Ez a kormányzati paradigma nem a bajok megelőzéseként fogja fel a kormányzati tevékenységet, sokkal inkább olyan képességként, amellyel menedzselni tudja a kormányzat azokat a problémákat, adott esetben katasztrófákat, amelyek megtörténtehez akár tevőlegesen, akár a nem cselekvés révén hozzájárult.⁹⁶

Ez a kontextus bontakozott ki és torzult el a totalitárius államok és a koncentrációs táborok tragédiájában, ezekben az esetekben olyan rendszer intézményesedett, amelyet az állandósított kivételes állapot segítségével kor-

⁹² AGAMBEN, Giorgio: Az ellenőrző államtól a destituáló hatalom praxisáig. *A Szem*, 2016.03.27., <https://aszem.info/2016/03/giorgio-agamben-az-ellenorzo-allamtol-a-destitualo-hatalom-praxisaig/> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

⁹³ Ezt az előadást Agamben a Nicos Poulantzas Intézet és a Syriza Ifjúsági Szervezete meghívására tartotta Athénban 2013. november 16-án, az előadás szövegének írott változata magyarul *A Szem* nevű internetes oldalon jelent meg.

⁹⁴ Agamben szerint: „...a »biztonsági okokból« formula mára már minden területen alkalmazható, a hétköznapi élettől kezdődően a nemzetközi konfliktusokig, jelszóként működik olyan intézkedések bevezetésénél, amelyek elfogadására az embereknek nincsen semmi okuk. Azt kívánom bizonyítani, hogy a biztonsági intézkedések valódi célja nem – amint manapság erről vélekedni szokás – a veszélyek, a bajok vagy akár a katasztrófák megelőzése...” (AGAMBEN: *Az ellenőrző államtól...*).

⁹⁵ Agamben a következményképp érvel: „Az *ancien régime* (régí rend) az okok uralását célozta meg: a modernitás a következmények uralására tart igényt. És ez az axióma minden területen érvényesül, a gazdaságtól az ökológiáig, a katonai és a külpolitikától a rendőri hatalom (*police*) belügyi intézkedéséig. Be kell látnunk, hogy a mai európai kormányok lemondtak az okok uralására irányuló bármilyen próbálkozásról, csakis a következményeket akarják kormányozni.” (AGAMBEN: *Az ellenőrző államtól...*).

⁹⁶ Érdemes megjegyezni, hogy mindez az állampolgárok oldalán egy jelentős depolitizációs folyamatot generált, amelynek keretében az emberek egyrészt elfordultak a közélettől, és életük középpontjának a magánéletet tették meg, ami végletesen összefolyik a közélettel, másrészt ez hozzájárult a jogállami intézményrendszer „panoptikumma” válásához, vagyis a modern polisz kiüresedéséhez: „Az általam javasolt hipotézis szerint az állampolgárság, ez az alapvető politikai tényező, belépett egy fordított és visszafordíthatatlan folyamatba, amely csakis a depolitizáció folyamataként határozható meg. Ami korábban egy életforma volt, egy lényegi és megkönnyíthetetlenül aktív élethelyzet, mára egy teljesen passzív jogi státusz lett, melyben cselekvés és tétlenség, köz- és magánszféra fokozatosan összemosódik, megkülönböztethetetlenül válik. [...] Amíg a klasszikus görög állampolgár a köz- és a magánszféra, a politikai cselekvés helye, azaz a polisz és a reprodukív élet helye, vagyis az oikosz szembenállásán keresztül határozta meg magát, addig a modern állampolgár, úgy tűnik, e két tartomány közötti semleges és közömbös övezetben mozog, Hobbes fogalmait idézve, a fizikai és a politikai test között.” (AGAMBEN: *Az ellenőrző államtól...*).

mányoztak. A kivétel itt vált főszabállyá először.⁹⁷ Agamben szerint: „[f]ormális rendkívüli állapot kihirdetésére nem kerül sor, ehelyett homályos nem jogi fogalmak – mint például a »biztonsági okok« – kerülnek forgalomba azért, hogy egy olyan lopakodó és koholt vészhelyzet általános állapotát iktassák be, amely híján van bármely tisztán azonosítható veszélyforrásnak.” Tehát a modern kormányzat a folytonos kivételes állapotban, a folytonos „államcsíny” állapotában van: maga gyártotta és önmaga által passzívan eltűrt válságokat menedzsel.⁹⁸ Vagyis „a biztonság jele alá helyezvén magát, a modern állam elhagyta a politikai övezetet és belépett a senki földjére, melynek földrajza és határai még mindig ismeretlenek”.⁹⁹

Úgy tűnik, az empirikus tények megtámogatják Agamben feltevéseit, hiszen a kivételes állapotot lehetővé tevő alkotmányos rendelkezések meglehetősen globalizálódtak a 20. század során. 1996-ra legalább 147 ország rendelkezett ilyen típusú alkotmányos szabályokkal.¹⁰⁰ A *Constitute Project* adatai szerint manapság 176 ország alkotmánya tartalmaz vészhelyzeti rendelkezéseket, továbbá 32 országé kifejezetten foglalkozik a terrorizmussal.¹⁰¹ A kormányzatok rendszeresen folyamodnak a kivételes állapot alkalmazásához: 1978-ban mintegy 30 ország volt a vészhelyzeti állapot valamely formájában, 1986-ban már 70.¹⁰² Ugyanakkor ezek a trendek nem támasztják alá Agamben azon megközelítését, amely egy globalizálódó jogi térre vonatkozik, hiszen a nemzetállamok sokkal inkább visszatükrözik ezeket a folyamatokat, semmint vezetnék azokat. Ugyanakkor az mutatja Agamben megközelítésének a fontosságát, hogy – a terror elleni háború apropóján – egyre többen és egyre hangosabban követelik egy olyan vészhelyzeti állapot kidolgozását, amelynek nincs meghatározva a lezárása. Figyelemre méltó jelenség, hogy megindult az olyan bírói precedensek keresése, amelyek a biztonság oldaláról próbálják meg alátámasztani ezeket a követeléseket.

Lührmann és Rooney is kifejtik¹⁰³ azt a *Varieties of Democracy* (V-Dem) keretében folytatott kutatások kapcsán, hogy azok a tapasztalatok, amelyek arról

⁹⁷ O'DONOGHUE, Amy: Sovereign Exception: Notes on the Thought of Giorgio Agamben. *Critical Legal Thinking*, 2015.06.02., <http://criticallegalthinking.com/2015/07/02/sovereign-exception-notes-on-the-thought-of-georgio-agamben/> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

⁹⁸ „A krízis, az ítélet immár elszakad időlegességét jelző jelentésétől és egybeesik az idő kronológikus folyásával, úgy, hogy a krízis most már nem csak a gazdaságban és a politikában, hanem a társadalmi élet minden egyes területén normalizálódik, ekként pedig a kormányzás egyszerű eszköze lesz.” (AGAMBEN: Az ellenőrző államtól...)

⁹⁹ AGAMBEN: Az ellenőrző államtól...

¹⁰⁰ KEITH, Linda Camp – POE, Steven C.: Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration. *Human Rights Quarterly*, 26. (2004) 4., 1071–1097. o., DOI: <https://doi.org/10.1353/hrq.2004.0048>, idézi HUMPHREYS: Legalizing Lawlessness... 683. o.

¹⁰¹ Lásd <https://www.constituteproject.org> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

¹⁰² HUMPHREYS: Legalizing Lawlessness... 683. o.

¹⁰³ LÜHRMANN–ROONEY: When Democracy has a Fever...

szólnak, hogy egy állam mikor és milyen vészhelyzeti kormányzati intézkedések bevezetésére kényszerül, egyúttal magukban foglalják a kivételes intézkedéseknek a hagyományos rendet alapvetően átalakító jellegét. A kivételes rendelkezések rámutatnak továbbá arra, hogy milyen rendkívüli veszélyek fenyegetik a demokratikus rendet és a nemzeti túlélést. Lührmann és Rooney vizsgálataiból az is következik, hogy a kivételes kormányzással kapcsolatos rendelkezések alapvetően a bekövetkező veszélyeknek a nemzetállami keretekhez képesti külső jellegéből indulnak ki, mindez arra utal, hogy a kivételes kormányzás paradigmája a nemzetközi rend instabilitásával kapcsolatos.¹⁰⁴ A szerzőpáros rámutat arra is, hogy a „rendkívüliség”, illetve annak politikai kommunikációban megjelenített valósága csökkenti a politikai vezetők számára a demokratikus szabályok átírásával együtt járó (a normál állapotban esetleg igen fájdalmas) politikai költségeket, hiszen ilyen helyzetekben a végrehajtó hatalom expanziója egyfajta társadalmi elvárás lesz. Azonban mindennek nem kellene szükségszerűen együtt járnia¹⁰⁵ egy antidemokratikus és autoriter irányba mutató vészellyel, vagyis a krízis elmúltával az állam és benne különösen a végrehajtó hatalom működésmódja akár vissza is térhetne az intézményi normalitásokhoz. Lührmann és Rooney megközelítése alapján tehát egyrészt beszélhetünk arról, hogy a vészhelyzet apropóján a vezetők kiterjeszthetik hatalmuk alkotmányos és politikai határait a kivételes/rendkívüli hatalomgyakorlás adta kereteken túlra (*tartalmi visszaélés* a rendkívüli kormányzással), illetve meg is hosszabbíthatják a vészhelyzet időtartamát (*időbeli visszaélés* a rendkívüli kormányzással).¹⁰⁶ Általában a politikai ellenfelek megregulázása, a hatalmi akadályok és ellensúlyok (többek között az alkotmányos ellensúlyok, illetve a közigazgatás) semlegesítése, valamint a különféle elszámoltatási és felelősségre vonási lehetőségek kiküszöbölése lehetnek a mögöttes céljai a hatalomkoncentrációnak.

Összevetve mindezt az alkotmányos diktatúra kapcsán mondottakkal, jól láthatjuk, hogy az alkotmányos diktatúra hívei számára a rendkívüli kormányzás (tartalmi és/vagy időbeli) parttalansága korántsem jelent problémát, hanem sokkal inkább egy lehetőséget. Azok pedig, akik a vészhelyzetek kapcsán megerősödő végrehajtó hatalom miatt aggódnak, arra hívják fel a figyelmet, hogy a demokratikus és alkotmányos legitimáció paradox módon a demokrácia aláásásának eszközévé torzulhat, hiszen a felszínen igazolhatja a hatalomkoncentrációt, amelyre bizonyos tartalommal és megszabott ideig valóban szükség lehet, de az autoriter vezető éppen a rendkívüli eszközökkel való kormányzás bizonytalanságait használja ki.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Uo. 6. o.

¹⁰⁵ Uo. 10–11. o.

¹⁰⁶ Uo. 11. o.

¹⁰⁷ Uo. 11. o.

A V-Dem kutatás (még a Covid19-pandémia előtt) rámutatott arra, hogy pozitív korreláció húzódik az antidemokratikus (autoriter irányba történő) fordulat és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás között: vészhelyzeti intézkedések esetén az érintett országok esetében 59 százalékkal nagyobb a visszaesés valószínűsége, mint szükségállapot nélkül.¹⁰⁸ A szerzőpáros mindezek alapján azt javasolja, hogy a kivételes állapotra tekintsünk úgy, „mint az autoriter folyamatok potenciális tünetére és gyorsítójára. A lázhoz hasonlóan ezek is erős figyelmeztető jelek arra, hogy valami baj lehet a demokrácia állapotával, és hogy az autokratizálódás folyamatban van”.¹⁰⁹ Vagyis a kivételes állapot egyszerre lehet oka és következménye is a demokratikus visszaesésnek.¹¹⁰ Mindezek következtében a rendkívüli eszközökkel való kormányzás megítélése során fontossá válik a végrehajtó hatalom vezetője szándékainak a vizsgálata, annak folyamatos monitorozása a nyilvánosság által, hogy sem tartalmi, sem pedig időbeli szempontok szerint ne lépje túl a felhatalmazást, és a rendkívüli eszközöket valóban a demokratikus rend védelmében (annak visszaállítása érdekében) és ne saját pozícióinak autoriter megerősítésére használja fel.

A kormányzásnak azt a kivételes formáját azonban nemcsak az alkotmányos diktatúra kapcsán, hanem a kortárs keretekben is övezheti megértő elfogadás: Eric Posner és Adrian Vermeule közös, 2011-ben megjelent *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic* című könyvükben foglalták össze teóriájukat a „kötetlen végrehajtó hatalom” (*unbound executive*) egyesült államokbeli kontextusáról és a válságkormányzást neoschmittianus, posztmadisoni keretbe illesztik,¹¹¹ „mert úgy vélik, hogy a fékek és ellensúlyok madisoni rendszere, amelyben a különböző kormányzati ágak és szintek ösztönzik egymást arra, hogy féken tartásuk egymást, ilyen körülmények között nem működik”.¹¹² Az Egyesült Államok vonatkozásában emellett érvelnek, hogy a hatalmi ágak megosztásán alapuló madisoni alkotmány immáron átadta a helyét az elnök által vezetett adminisztratív államnak, amely felett a bíróságok, a tagállamok és még maga a Kongresszus is csak enyhe kontrollt képes gyakorolni.¹¹³ Posner és Vermeule érvelése a 2001. szeptember 11-e utáni Egyesült Államok, valamint a 2008-as gazdasági és pénzügyi világválság kontextusában fogalmazódik meg, de Posner a pandémia kapcsán igyekszik továbbfejleszteni azt.¹¹⁴ Ezen

¹⁰⁸ Uo. 16. o.

¹⁰⁹ Uo. 18. o.

¹¹⁰ Uo. 19. o.

¹¹¹ POSNER, Eric – VERMEULE, Adrian: *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. Oxford, New York, 2011., DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199765331.001.0001>

¹¹² GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive*... 1499. o.

¹¹³ POSNER–VERMEULE: *The Executive Unbound*.

¹¹⁴ POSNER, Eric A.: *The Executive Unbound, Pandemic Edition*. *Lawfare Blog*, 2020.03.23., www.lawfareblog.com/executive-unbound-pandemic-edition (letöltve: 2023. szeptember 13.).

posztmadisoni tézis szerint a kivételes kormányzás kulcsa a szükségszerűség, mivel csakis a kormányzat rendelkezik erőforrásokkal és kellő rugalmassággal a helyzet kezelésére (valamint a biztonság és a polgári szabadságjogok közötti kiegyensúlyozásra): vészhelyzet esetén ugyanis a bírói és a törvényhozói ág hatalmas mennyiségű hatalmat ruház át a végrehajtó hatalomra, lemondva ezzel a hatáskörökről, és így érvénytelenné téve Madison hatalmi ágak megosztására vonatkozó elképzelését.¹¹⁵ A válsághelyzetben azonnali és racionális cselekvésre van szükség, amelyre a bíróság nem képes, hiszen eljárása lassú (holott minden perc számíthat), nyilvános (holott nemzetbiztonsági követelmények miatt sokszor titkosságra van szükség), továbbá a bíróságnak nincs meg a szükséges politikai legitimitációja sem. Az információ és a gyorsaság hiánya miatt a törvényhozás sem alkalmas a cselekvésre, továbbá nem is rendelkezik közvetlenül a végrehajtó hatalom erőszakapparátusa felett, ugyanakkor (amint az alább látható modellek kapcsán látni fogjuk) a végrehajtó hatalom előzetes felhatalmazással ruházható fel a rendkívüli intézkedésekre.¹¹⁶ Posner és Vermeule azonban (és itt jön be a képbe az, hogy a rendkívüli eszközökkel való kormányzása a demokráciára lényegében objektív válság nélkül is hatást gyakorolhat) úgy vélik, hogy az amerikai eset rámutat arra, hogy a kötetlen végrehajtó hatalom jelensége korántsem korlátozódik a vészhelyzetekre, továbbá hogy a modern adminisztratív és összetett kormányzati rendszerekben a fékek és ellensúlyok rendszere formálissá vált.¹¹⁷ Ahogyan a V-Dem-tanulmány kapcsán is láthattuk, a végrehajtó hatalom „kötetlenségének” kérdése számos kritikai szempontot vet fel, s ez igaz Posner és Vermeule megközelítésére is, hiszen a vészhelyzeti szituációban korlátoktól mentes kormányzat tevékenysége tulajdonképpen hatalommal való visszaélésként is felfogható. Bruce Ackerman például elfogadja azt a megközelítést, hogy az amerikai egyesült államokbeli végrehajtó hatalom korlátlan, ugyanakkor amellet érvel, hogy ez súlyosan aláásta, válságba taszította a köztársaságot.¹¹⁸

II. A testet öltött kivételes kormányzás

A kibontakozó, a normalitás határait rendre képlékennyé tevő kivételes kormányzás már jóval a pandémia előtt megmutatkozott. Mindennek egyik

¹¹⁵ GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive*... 1504. o.

¹¹⁶ Uo.

¹¹⁷ POSNER–VERMEULE: *The Executive Unbound*. 4. o.; GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive*... 1505. o.

¹¹⁸ ACKERMAN, Bruce: *The Decline and Fall of the American Republic*. London, 2013., DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvjnrw2p>

legszörnyűbb változata a joguralmon kívülre helyezett büntetés-végrehajtási intézmény létrehozása, melynek Guantánamo az egyik legfélelmetesebb példája. Itt és most elsősorban Guantánamóról lesz szó, ugyanakkor ez a tábor egyúttal megtestesít minden olyan, az USA területén kívül található „háború nélküli háborús intézményt” (így az afgán bagrami katonai börtönt, valamint az iraki Abu Ghraib börtönt), amelyekben az amerikai imperializmus, helyi együttműködéssel, területileg és az ott fogvatartottak személyében valósítja meg a kivételes állapotot.

Guantánamo esetében kézzelfoghatóvá válik a Hardt és Negri által leírt¹¹⁹ birodalom mindennapi, imperialista brutalitása. Agamben is utal a táborra már a kivételes állapotról írt könyvében,¹²⁰ továbbá nyíltan elemzi a náci táborok és Guantánamo hasonlóságait a vele készült és a *German Law Journal*-ben 2004-ben megjelent interjújában.¹²¹ Agamben szerint ugyanis jogi szempontból nagyon hasonló a két helyzet, és ahogyan a náci táborok internáltjainak, úgy Guantánamo foglyainak sincs a háborús jog szerinti státusza, sőt egyáltalán nincs jogi helyzetük (jogilag megnevezhetetlen és osztályozhatatlan kategóriát jelentenek), hanem a nyers hatalomnak vannak alávetve. A helyzet súlyosan sérti a Genfben 1949-ben elfogadott nemzetközi humanitárius jogot, annak a hadifoglyokkal való bánásmódjára vonatkozó rendelkezéseit, sőt mivel elítélés nélkül kerülnek ide a feltételezett tettesek, ezért a civil lakosság védelmével kapcsolatos előírásokat is. Mivel a genfi konvenciókat éppen a második világháború szörnyűségei miatt fogadták el, ezért joggal élhetünk azzal a feltételezéssel, hogy a börtöntábor által létrehozott kivételes állapot élesen szembe megy mindazzal a morális és jogi megközelítéssel, amelynek a célja a kivételes hatalom világháborúk utáni korlátozása. Guantánamo természetesen ellentétes minden, a tisztességes büntetőeljárásra vonatkozó szabállyal, tulajdonképpen a *habeas corpus* háború nélkül való felfüggesztését jelenti.

A kubai Guantánamói-öbölben található amerikai haditengerészeti támaszponton hozták létre azt a katonai börtönt, amely csak „Guantánamóként” (más elnevezéssel: G-Bay, GTMO, Gitmo) vonult be a világ köztudatába, és a kortárs, kivételes állapot egyik kortárs változata lett belőle, ugyanis az ide kerülő rabok semmiképpen sem nevezhetők „elítélteknek”, hiszen vád alá helyezés és bármilyen eljárás nélkül kerültek oda, és gyakran kínzásnak vannak kitéve, nem érvényesül a megfelelő eljáráshoz való joguk. Vagyis Guantánamo fogvatartottjai

¹¹⁹ HARDT, Michael – NEGRI, Antonio: *Empire*. London, 2000.; HARDT, Michael – NEGRI, Antonio: *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. New York, 2004. 299. o.

¹²⁰ AGAMBen: *State of Exception*. 4. o.

¹²¹ RAUFF, Ulrich: An interview with Giorgio Agamben: life, a work of art without an author: the state of exception, the administration of disorder and private life. *German Law Journal*, 5. (2004) 5., 609–614. o., DOI: <https://doi.org/10.1017/S2071832200012724>

esetében megvalósul az Agamben által leírt *homo sacer*-effektus, méghozzá úgy, hogy személyük és fogvatartásuk helye egyaránt nemzetközi és nemzeti jogon kívülre kerül. Az Amnesty International szerint – amely a létrehozás óta figyelemmel kísérte a Guantánamóban fogva tartottak sorsát – az intézmény súlyosan megsérti a nemzetközi jogot, embertelen kínzásoknak teszi ki a rabokat, és muszlimellenes, rasszista politikát képvisel.¹²²

Magát az intézményt 2002-ben a terror elleni háború időszakában hozták létre George W. Bush elnöksége alatt. A börtön létrehozására jogi felhatalmazást a 2001. november 13-án „Bizonyos nem-állampolgárok fogvatartása, eljárás velük szemben és bírósági tárgyalása a terror elleni háborúban”¹²³ elnevezésű katonai rendelet adott. Ebben vannak ugyan általános jellegű rendelkezések arról, hogy kit tekintenek ellenséges fegyveresnek, és a katonai törvényszéknek (ez persze nem a háborús jogrendet jelenti) miként kell eljárnia, de a rendelet összességében nem más, mint a 2001. szeptember 14-én kibocsátott „Bizonyos terrorista támadások következtében nemzeti válsághelyzet elrendelése”¹²⁴ című rendelet megismétlése. A nemzeti válsághelyzet nem ismeretlen kategória az amerikai jogban, Bush maga is hét korábbi ilyen tartott hatályban, és nyolc újat hirdetett ki. Ami újdonság és a börtöntábor kivételes jellegét erősíti, az az, hogy mindez a terror elleni háború keretében került deklarálásra.¹²⁵ Agamben meg is jegyzi, hogy a kivételes állapot biopolitikai jelentősége rögtön nyilvánlová vált Bush november 13-i katonai rendeletével, amely (együtt a szeptemberi deklarációval) létrehozta a határozatlan végrehajtás és a katonai eljárások rendszerét a terrorizmusban való részvétellel gyanúsítottakkal szemben.¹²⁶ Az USA Szenátusa által 2001. október 26-án elfogadott *Patriot Act* lehetővé tette a főügyész számára, hogy minden olyan „idegent” letartóztasson, akit azzal gyanúsítottak, hogy tevékenysége veszélyezteti az amerikai nemzetbiztonságot, de hét napon belül szabadon kellett bocsátani, vagy eljárás alá kellett helyezni a bevándorlási vagy egyéb jogszabályok megsértése miatt. Itt lép be ismét Agamben érvelése, aki megerősítve a 2004-es interjújában mondottakat, a *State of Exception* angol kiadásában 2005-ben ismét a náci táborok halálraítéltejeinek helyzetét veti össze – Judith Butlerre hivatkozva – Guantánamo státuszvesztettjeivel. Az előbb felvázolt jogi háttérhez képest Bush elnök rendeletének valódi

¹²² Forrás: <https://www.amnestyusa.org/issues/national-security/> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

¹²³ Forrás: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

¹²⁴ Forrás: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010914-4.html> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

¹²⁵ GREGORY, Derek: The black flag: guantánamo bay and the space of exception. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 88. (2006) 4., 405–427., 407. o., DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2006.00230.x>

¹²⁶ AGAMBEN: *State of Exception*. 3. o.

újdonsága Agamben szerint az, hogy lényegében törli az egyén jogi státuszát, aki így jogilag „megnevezhetetlen” (*homo sacer*) lesz.¹²⁷ Ez a jogból való kivételtség jellemzi Guantánamo fogvatartottjait, akik elveszítették mind eljárás alá vont állapotukat, mind személy jellegüket.¹²⁸

Ugyan Barack Obama megígérte a tábor bezárását, de igen erős ellenállásba ütközött méghozzá mind a republikánusok, mind a demokraták részéről. Az amerikai Kongresszus olyan szabályozást fogadott el, amely megtiltja a guantánamói fogvatartottak amerikai börtönben való elhelyezését, ugyanakkor az Obama-adminisztráció alatt jelentősen csökkent a fogvatartottak száma, és nagy részük kiszabadult, vagy pedig más országban került elhelyezésre. Mindez azért jelent további problémát a kivételes hatalom tekintetében, mert előfordult (például 2006-ban), hogy a táborból kikerült emberek titkos, tengerentúli CIA-börtönökbe, ún. „fekete helyekre” kerültek, ahol a CIA vagy a hadsereg lényegében bármit megtehet.¹²⁹ Trump elnök olyan rendeletet adott ki, melynek értelmében a tábor határozatlan ideig nyitva marad. Azt, hogy a tábor a jog és a jogtalanság közötti térben mozog, az is alátámasztja, hogy megnyitáskor Donald Rumsfeld védelmi miniszter azt nyilatkozta,¹³⁰ hogy a börtöntábor rendkívül veszélyes elkövetők kihallgatására és háborús bűnösök őrizetben tartására hozták létre. Azonban az eddigiekből is látható, hogy az eljárásnélküliség lett a főszabály, és korántsem csak háborús bűnösökkel szemben alkalmaznak rendkívüli intézkedéseket. A börtöntáborban rendszeresek az öngyilkosságok és az öngyilkossági kísérletek. A kivételes hatalom mindennapjait jól jelzi a börtön akkori parancsonkának, Harry Harris tábornoknak az álláspontja, aki 2006-ban úgy kommentálta három rab öngyilkosságát, hogy azt nem kétségbeesésükben követték el, hanem az USA ellen folytatott aszimmetrikus háború részeként.¹³¹

Guantánamo tágabb legitimációs kerete tehát a terror elleni háború, amely szükségképpen területen kívüli keretrendszerben valósult meg. 2001. szeptember 11-e után Bush elnök deklarálta a nemzeti vészhelyzetet a bekövetkezett és az esetleg bekövetkező terrortámadások fenyegetése miatt; mindezt további kivételes állapot bevezetése követte a nemzetbiztonságot, a külpolitikát és a gazdaságot fenyegető szokatlanul nagy veszély miatt. Ez a kihirdetett rendkívüli jogrend változott tulajdonképpen át terrorellenes háborúvá. Derek Gregory rávilágít arra, hogy a jog és a területiség szétválasztásának messzire nyúló amerikai hagyományai vannak, ami a katonai erő globális alkalmazásának

¹²⁷ Uo.

¹²⁸ Uo. 3–4. o.

¹²⁹ Forrás: https://en.wikipedia.org/wiki/Black_site (letöltve: 2023. szeptember 13.).

¹³⁰ Forrás: https://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/rumsfeld_text012202.html <https://www.amnestyusa.org/issues/national-security/> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

¹³¹ GREGORY: The black flag... 405. o.

állandó igényére vezethető vissza.¹³² Ezen hagyományok egyik iránya gazdasági eszközök alkalmazását jelenti, illetve az ország területén nemzeti vészhelyzet kihirdetésével jár együtt. Más részük pedig amerikai polgárok és kivételesen mások védelmét jelenti az amerikai határokon kívül. Éppen ezért Guantánamo legfontosabb kérdése mindig is az volt, hogy kiterjed-e rá az amerikai szövetségi jog hatálya, és hogy a fogvatartottak hozzáférhetnek-e az amerikai igazságszolgáltatás nyújtotta alapvető védelméhez. A Bush-adminisztráció gyakorlata újjáélesztette az egységes végrehajtó hatalom doktrínáját, amelynek értelmében az elnöknek a hadsereg parancsnokaként való eljárása túlmutat a jogon, vagyis felülírhatja a törvényhozás vagy az igazságszolgáltatás aktusait.¹³³ Azonban ennél több is történt, az amerikai kivételesség (excepcionalizmus) egy olyan megnyilvánulásával állunk szemben, amely talán leginkább alátámasztja Hardt és Negri Empire-koncepcióját:¹³⁴ a Bush-kormányzat ugyanis olyan globális szuverénként határozta meg az USA-t, hogy az általa kifejtett terrorellenes háború egy jogszerű viszontválasz, egy büntetőakció, amit nem béníthatnak meg elavult jogi megközelítések, mondván, az USA elnökének „nem kell nem amerikai állampolgárok hozzájárulását kérni az Egyesült Államok megvédéséhez”.¹³⁵ Bush a nemzetközi humanitárius jog rendszerét olyanként állította be, mint amely az USA globális cselekvési szabadságát korlátozza. Mindebből ugyanaz a hatalmi gőg és decizionista megközelítés látszik megvalósulni, mint amit az alkotmányos diktatúra esetében már elemeztem, és éppen ezért Guantánamo és az egész „terror elleni háború” sokkal inkább a nemzetközi jog imperialista felfüggesztése, egyfajta globális kivételes állapot felállítására, semmint a nemzetközi normák „egyszerű megsértése”. Guantánamo és a mögötte meghúzódó, a kivételes hatalmon alapuló logika Gregory szerint az európai és amerikai kivételességtudat keretében elemezhető,¹³⁶ és nem más, mint a nyugati kolonialista erőszak megnyilvánulása, amelynek keretében a Nyugat mindenki más fölé helyezi (birodalmi) szuverenitását.

¹³² Uo. 407. o.

¹³³ Uo. 408. o.

¹³⁴ HARDT–NEGRI: *Empire*.

¹³⁵ GREGORY: *The black flag...* 408. o.

¹³⁶ Uo. 409–410. o.

HARMADIK RÉSZ

Kormányzás és demokrácia a kivételes állapotban

Az 1990-es évek a demokratizáció paradigmája körül forogtak, s ehhez képest napjainkra egy teljesen új helyzet alakult ki, és a korábbi, demokratizálódáshoz kapcsolódó elvárások mára jelentős kiábránduláshoz vezettek: globális fordulat következett be a demokratizálódásban, beléptünk a globális válságok által felpörgetett autoriter berendezkedések elterjedésének korszakába.¹³⁷ Már jóval a Covid19-válság előtt nyilvánvalóvá vált, hogy a végrehajtó hatalomnak kulcsfontosságú szerepe van az autoriter fordulatokban, a demokratikus visszarendeződésekben.¹³⁸ Mindez abból a szempontból is jelentős, hogy a végrehajtó hatalom képes arra, hogy „kevésbé látványosan”, fokozatosan centralizálja a hatalmat, és kiiktassa a kormányzatot ellenőrző intézményeket.¹³⁹ A következőkben egyrészt bemutatom a rendkívüli időszakok és válságok következtében centralizált végrehajtó hatalommal kapcsolatos 20. századi megközelítést, az „alkotmányos diktatúra” paradigmáját, továbbá azt elemzem, hogy a rendkívüli eszközökkel való kortárs kormányzás hogyan alakította át a kormányzásnak a filozófiáját, és milyen, az autokrácia felé mutató hatásai lehetnek a vészhelyzeti kormányzásnak.

I. A pandémia és a kivételes kormányzás

A liberális alkotmányosság egyik legnagyobb dilemmája, hogy a közbiztonságot fenyegető súlyos veszély esetén a gyors cselekvés érdekében felruházható-e

¹³⁷ LEVITSKY, Steven – ZIBLATT, Daniel: *How democracies die*. London, 2018.; MECHKOVA, Valeriya – LÜHRMANN, Anna – LINDBERG, Staffan I.: How much democratic backsliding? *Journal of Democracy*, 28. (2017) 4., 162–169. o., <https://www.journalofdemocracy.org/articles/how-much-democratic-backsliding/> (letöltve: 2023. szeptember 13.), DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2017.0075>

¹³⁸ SVOLIK, Milan W.: Which democracies will last? Coups, incumbent takeovers and the dynamic of democratic consolidation. *British Journal of Political Science*, 45. (2015) 4., 715–738. o., DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123413000550>

¹³⁹ COPPEDGE, Michael: Eroding regimes: What, where, and when? *Varieties of Democracy (V-Dem) Institute Working paper*, (2017) 57., https://www.v-dem.net/media/publications/v-dem_working_paper_2017_57.pdf (letöltve: 2023. szeptember 13.).

a végrehajtó hatalom rendkívüli jogkörökkel, amelyek felhatalmazzák a kormányzatot arra, hogy eltérjen azoktól a jogi struktúráktól, és egyúttal korlátozza is azokat, amelyeket végső soron meg is semmisíthet az a veszélyhelyzeti szituáció, amely a rendkívüli jogrend bevezetését szükségessé teszi.¹⁴⁰ A kivételes hatalomgyakorlás egyik legnagyobb dilemmája tehát az, hogy miként őrizhető meg a kivételes eszközökkel védendő *status quo* (azaz a fennálló „normalitás”) a végrehajtó hatalom rendkívüli aktivizálásának segítségével, ehhez pedig olyan gyors és hatékony mechanizmusokra lehet szükség, amelyek nem az alkotmányos döntéshozás normál menetrendje szerint történnek. Ennek a dilemmahalmaznak a feloldására jöttek létre a liberális alkotmányosságnak a rendkívüli jogrend biztosítására vonatkozó és a fékek és egyensúlyok rendszerének még a rendkívüli időszakban is érvényt szerző szabályai, amelyeknek az az alap gondolata, hogy a helyzetbe hozott végrehajtó hatalom semmilyen végleges alkotmányos változtatást nem végezhet el a rendkívüli helyzetben, hiszen a fő cél a veszélyes szituáció kezelése és a normalitás „átmentése”.¹⁴¹

A kivételes hatalomgyakorlásra – ahogyan arról már volt szó – a republikánus politikai gondolkodáson keresztül a római jogi hagyomány gyakorolt jelentős hatást, mivel a részletesen kidolgozott római alkotmányos rendszer számos alapvető korlátot és ellenőrzési mechanizmust épített be a végrehajtó hatalom korlátozására. Mindez egyrészt biztosította a római polgárok által megszokott jogokat, ugyanakkor a különféle válságok esetén meglehetősen nehézkesen reagáló rendszert eredményezett, amelynek keretében vészhelyzet esetén a római szenátus utasíthatta a konzulokat, hogy nevezzenek ki diktátort hat hónapos időtartamra.¹⁴² A római jogi szabályozás meglehetősen konzervatív volt, hiszen a diktátor ugyan jogosult volt felfüggeszteni a jogokat és a különféle jogi eljárásokat, valamint katonai és egyéb erőket vezényelhetett a köztársaságot fenyegető veszélyek elhárítása érdekében, de amikor befejezte ezt a munkát, le kellett mondania, rendelkezései és azok joghatásai megszűntek, vagyis vissza kellett állítani az eredeti állapotot. A modern alkotmányos demokráciák kivételes jogrendjei is hasonlóan konzervatív megközelítéssel készültek: vagyis a szükséghelyzeti hatáskörök átmeneti helyzetek kezelésére szolgálnak, és arra irányulnak, hogy olyan állapotot teremtsenek, amelyben a jogok és eljárások normális alkotmányos rendszere ismét működhet.¹⁴³ Ferejohn és Pasquino kifejtették, hogy Niccoló Machiavelli, James Harrington és Jean-Jacques Rousseau

¹⁴⁰ FERREJOHN, John – PASQUINO, Pasquale: The law of the exception: A typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law*, 2. (2004) 2., 210–239., 210. o., DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>

¹⁴¹ Uo. 211. o.

¹⁴² Uo. 211–212. o.

¹⁴³ Uo. 212. o.

jelentik azt az eszmei közvetítő közeget, amelyen keresztül a római diktátor intézménye megalapozta a modern alkotmány- és politikátörténetnek a kivételes hatalomgyakorlással kapcsolatos vitáit.¹⁴⁴ Ebben a máig érő és két világháború közötti időszak után napjaink válságai kapcsán ismét felerősödő vitában Carl Schmitt kulcsszerepet játszik, hiszen (amint azt alább bemutatom) a német alkotmányjogász a szuverenitás keretrendszerében vizsgálta a kivételesség kérdését,¹⁴⁵ és a végrehajtó hatalom korlátlanságával kapcsolta össze.¹⁴⁶

A pandémia kapcsán a hazai szakirodalomban igen jelentős komparatív vizsgálatok indultak egy kivételes kormányzás tapasztalatainak összegzése érdekében. Ezek közül is különösen fontos a Gárdos-Orosz Fruzsina által az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetében folytatott *Epidemiológia és jogtudomány, valamint a poszt-COVID jogrendszer ellenállóképessége* című projekt.¹⁴⁷ A kutatás keretében számos blogbejegyzés, műhelytanulmány és két szerkesztett kötet¹⁴⁸ is készült, amelyek jelentős mértékben járultak hozzá a rendkívüli helyzetek teljesebb társadalomtudományi megértéséhez. Ezeken kívül kiemelhető még a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet keretében végzett jogösszehasonlító kutatások eredményeképpen született két szerkesztett kötet, amelyek szintén átfogó és komparatív jelleggel foglalkoznak a pandémia által okozott válságok elsősorban jogtudományi kutatásával: a Nagy Zoltán és Horváth Attila által szerkesztett *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei* című kötet¹⁴⁹ és az ugyancsak általuk szerkesztett *Emergency Powers in Central and Eastern Europe: From Martial Law to COVID-19* című kötet.¹⁵⁰ Ezek a kutatások azt jelzik, hogy a hazai irodalomban komplex igény mutatkozik a pandémia hatásainak társadalomtudományi értékelésére, továbbá fontos megjegyezni azt is, hogy ezekben az írásokban is megtalálható a rendkívüli kormányzás demokráciára (különösen a választási rendszerekre) gyakorolt hatásainak vizsgálata. A hazai kutatások tehát kiváló háttérrel biztosítanak azoknak a külföldi irodalmaknak a bemutatására, elemzésére, amelyek középponti kérdése az, hogy

¹⁴⁴ Uo. 212. o.

¹⁴⁵ SCHMITT: *A politikai fogalma.*; SCHMITT: *Dictatorship.*

¹⁴⁶ GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive...* 1503.

¹⁴⁷ A projekt oldala és összefoglalása elérhető itt: <https://jog.tk.hu/covid19> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

¹⁴⁸ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre.* Budapest, 2020.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre.* Budapest, 2021.

¹⁴⁹ NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei.* Budapest, 2021., DOI: <https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4>

¹⁵⁰ NAGY, Zoltán – HORVÁTH, Attila (eds): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe: From Martial Law to COVID-19.* Budapest, 2021., DOI: <https://doi.org/10.47079/2022.znah.epicaee.1>

a rendkívüli kormányzati eszközök következtében centralizált végrehajtó hatalomnak milyen hatásai vannak a demokráciára, az egyes rezsimekben kibontakozó rendkívüli intézkedések hogyan járultak hozzá az autoriter irányokhoz, és milyen korlátozó, ellenőrző mechanizmusok működtek (vagy mondtak csődöt) a pandémia idején. Ebben a részben ezen külföldi irodalmak tapasztalatainak összefoglalására vállalkozom.

Az eddigiekből látható, hogy objektív válságok idején a jogi és politikai normalitás felfüggesztésének és egyúttal megőrzésének a dilemmái tulajdonképpen egyidősek a politikai hatalom, a hatalmi struktúrák, a szuverenitás kérdéskörével. Azonban a koronavírus által okozott társadalmi, politikai és közegészségügyi krízis ismét előtérbe helyezte, és egyúttal a globális kapitalizmus válságainak homlokterében hihetetlenül fel is értékelte¹⁵¹ azokat a kérdéseket, hogy a politikai rendszereknek miként kell reagálniuk válságok esetén, az egyéni vagy csoportérdekeknek, a gazdasági vagy egészségügyi prioritásoknak kell-e helyt adni, és mindezt hogyan döntheti el gyorsan és hatékonyan egy kormányzat. Az ehhez kapcsolódó legfontosabb dilemma az, hogy milyen ellenőrzési, számonkérési szabályokat kell a vészhelyzeti kormányzással szemben alkalmazni, mennyiben és hogyan függeszthető fel a demokratikus normalitás, milyen veszélyei vannak a koncentrált végrehajtó hatalomnak. A következőkben összefoglaló jelleggel igyekszem bemutatni a kivételes eszközökkel való kormányzásnak az irodalmát. Elemzem a vészhelyzeti kormányzás modelljeit, valamint azt, hogy ezek miként kerültek alkalmazásra a Covid19 során; a fő szempont az irodalmak és a kutatások vizsgálata során, hogy a pandémia mennyire járult hozzá a koncentrált végrehajtó hatalom segítségével az antidemokratikus veszélyekhez, és ehhez képest milyen kontrolmechanizmusokkal találkozhattunk. Ezt követően pedig azzal foglalkozom, hogy a rendkívüli kormányzás vészhelyzeti megerősödése milyen antidemokratikus veszélyekkel jár együtt. A Covid19 tehát sok szempontból a rendkívüli kormányzás tekintetében határvonalnak tekinthető, ugyanakkor ahogyan erre Claudio Corradetti és Oreste Pollicino is rámutat,¹⁵² nem minden tekintetben vonhatunk le még következtetéseket, hiszen a végrehajtó hatalom vészhelyzeti hatásköreit a közegészségügyi vonatkozások kapcsán rendezte át elsősorban.

¹⁵¹ TACIK, Przemysław: The Blizzard of the World: COVID-19 and the Last Say of the State of Exception. *Acta Universitatis Lodziensis*, 96. (2021) 17–32. o., DOI: <https://doi.org/10.18778/0208-6069.96.02>

¹⁵² CORRADETTI, Claudio – POLLICINO, Oreste: The “War” Against Covid-19: State of Exception, State of Siege, or (Constitutional) Emergency Powers?: The Italian Case in Comparative Perspective. *German Law Journal*, 22. (2021) 6., 1060–1071., 1063. o., DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.48>

II. Vészhelyzeti modellek és a Covid19

Az Egészségügyi Világszervezet 2020. március 11-én nyilvánította pandémiává a Covid19 okozta járványt. A járvány mértéke, gyors terjedése és ismertlen természete gyors válaszokat követelt a nemzetállami kormányzatoktól az életek védelme, az egészségügyi rendszerek túlterhelésének megakadályozása, valamint a kormányzás folyamatosságának biztosítása érdekében. 2020 tehát igen jelentős a rendkívüli jogrendfajták és a vészhelyzeti kormányzások történetében, hiszen sohasem látott mértékben egyszerre kényszerültek a világ nemzetállami kormányai rendkívüli intézkedések bevezetésére. Ahogyan Tom Ginsburg és Mila Versteeg rámutat, a koronavírussal együtt járó vészhelyzeti intézkedések arra kényszerítették a demokratikus kormányzatokat, hogy addig sohasem látott módon és mértékben korlátozzák a polgáraik addig természetesen gondolt szabadságjogait:¹⁵³ országos szintű otthonmaradási intézkedések, katonaság által elrendelt kijárási tilalom, a vallási szertartások felfüggesztése, mobiltelefonok megfigyelése, az iskolák bezárása és más közszolgáltatások felfüggesztése, utazási korlátozások és a hírek cenzúrázása révén.

Mindez lehetőséget adott arra, hogy egy globális rendkívüli helyzetben tanulmányozhassuk a vészhelyzeti kormányzások különféle megoldásait. Az emberi életet és egészséget veszélyeztető pandémia keretében azonban a demokratikus politikai és jogi rendszerek működésmódja is veszélybe került: kétségessé vált a kormányzatok által életbe léptetett vészhelyzeti jogi keretek alkotmányossága, hiszen általános gyakorlattá vált, hogy a kormányzatok „a COVID-19 válaszlépések részeként kikapcsoljanak néhány szokásos (demokratikus) eljárást, és félretegyék a szokásos politikai és jogi elszámoltathatósági mechanizmusokat”.¹⁵⁴ Vagyis a koronavírus rámutatott a vészhelyzeti kormányzás egyik legnagyobb dilemmájára: az azokat alkalmazó rendszerek sem látják teljes mértékben az intézkedések hosszútávú hatásait a demokratikus kormányzásra.¹⁵⁵ Mivel a rendkívüli kormányzás ezer szállal kötődik ahhoz a jog- és politikai rendhez, amelynek keretében létrejön, és amelyet valójában védelmeznie kellene, ezért a koronavírussal kapcsolatos vészhelyzeti kormányzás és a demokrácia dilemmáinak vizsgálata előtt érdemes kitérni a különféle vészhelyzeti modellekre.

¹⁵³ GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive...* 1499. o.

¹⁵⁴ MOLLOY, Sean: *Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes*. Störmsborg, 2021. 7. o., <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/emergency-law-responses-to-covid19.pdf> (letöltve: 2023. szeptember 13.), DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.24>

¹⁵⁵ GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive...* 1499. o.

1. Vészhelyzeti modellek

A rendkívüli eszközökkel való kormányzás beindításának többféle módja lehetséges: az egyik fő megoldás az, amikor maga az alkotmány állítja fel a rendkívüli rezsimet és egyúttal annak korlátait (*alkotmányos modell*); a másik fő megoldás az, amikor a törvényhozás mozgásba hozásával maga a végrehajtó hatalom indítja el a rendkívüli jogkörökhöz vezető folyamatokat (*jogalkotási modell*); végül pedig külön kell majd szólni azokról az esetekről, amikor jogon kívüli megoldások vezetnek el a rendkívüli kormányzáshoz (*jogon kívüli modell*).¹⁵⁶

Az „alkotmányos modell” a legáltalánosabb, hiszen a manapság a világ alkotmányainak több mint 90 százaléka tartalmaz rendelkezéseket különféle rendkívüli jogrendek bevezetésére.^{157,158} Ezekben az esetekben maga az alkotmány hatalmazza fel a végrehajtó hatalmat különféle vészhelyzetek (például háborús helyzet, természeti katasztrófa, lázadás vagy másféle közveszélyt okozó szituáció) esetén arra, hogy rendkívüli intézkedéseket hozzon, rendeleti úton kormányozzon, illetve ezekben az esetekben az alkotmány rendelkezik bizonyos szabadságjogok felfüggesztéséről a vészhelyzet által megkövetelt módon és mértékben. Az alkotmányos modellben maga az alkotmányos berendezkedés függeszti fel a fékek és ellensúlyok rendszerét, továbbá ideiglenesen biztosítja a végrehajtó hatalmat, hogy más hatalmi ágak (különösen a törvényhozás vagy szövetségi állam esetén a tagállamok) hatásköreivel éljen, mindezek miatt az alkotmányos modellben a végrehajtó hatalom igen tág lehetőségeket kaphat, amely alkalmas lehet a hatalommal való visszaélésre.¹⁵⁹ Ugyanakkor, ahogyan erre Ginsburg és Versteeg is rámutat, az alkotmányos rendelkezések nemcsak feljogosítanak, hanem a történelmi tapasztalatok¹⁶⁰ alapján korlátozni is próbálják a kormányzati ideiglenes túlhatalmat: ezek közül az az egyik legfontosabb garancia és a fékek és ellensúlyok működtetésének rendkívüli körülmények közötti szűkített biztosítéka, hogy a parlamentnek magának kell kihirdetnie

¹⁵⁶ GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive...; FERREJOHN–PASQUINO: The law of the exception...

¹⁵⁷ GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive... 1506. o. és BJØRNSKOV, Christian – VOIGT, Stefan: The architecture of emergency constitutions. *International Journal of Constitutional Law*, 16. (2018) 1., 101–127., 101. o., DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/moy012>

¹⁵⁸ A *Constitute Project* adatai alapján jelenleg ez 179 alkotmány tartalmaz ilyen típusú rendelkezéseket: <https://www.constituteproject.org/> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

¹⁵⁹ FERREJOHN–PASQUINO: The law of the exception... 218. o.

¹⁶⁰ 1925-ben Mussolini miniszterelnökként rögtön rendkívüli hatalmi jogkört biztosított magának; a weimari demokrácia számára a végső dőfést megadó és Adolf Hitler győzelmét elősegítő 1933-as felhatalmazási törvény; valamint az Indira Gandhihoz köthető 1975-ös rendkívüli állapot Indiában a politikai ellenfeleinek fogva tartásához és kínzásához vezetett (GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive... 1507. o.).

a szükségállapotot (Ginsburg és Versteeg elemzése szerint a hatályos alkotmányok kb. 60 százaléka rendelkezik így).¹⁶¹ A különféle alkotmányos rendszerek további korlátozási lehetőségeket is intézményesítettek: a rendkívüli állapot hatálya alatt a parlamentet nem lehet feloszlatni, illetve nem lehet ez idő alatt alkotmányt módosítani; sok alkotmány meghatározza azt, hogy meddig tarthat a rendkívüli kormányzás, illetve annak meghosszabbítása csakis parlamenti jóváhagyással lehetséges; az alkotmányok azokat a helyzeteket is felsorolhatják, amelyek egyáltalán lehetőséget adnak a rendkívüli intézkedések bevezetésére. A törvényhozáson kívül a bírói hatalmi ág is kontrollt gyakorolhat a rendkívüli eszközökkel kormányzó végrehajtás felett, folyamatosan ellenőrizve a rendkívüli hatásköröket, azt, hogy a bevezetett (alapjogi) korlátozások szükségesek és arányosak voltak-e.¹⁶²

A rendkívüli eszközökkel való kormányzásnak természetesen (és nagyon sok esetben) egyáltalán nem szükséges alkotmányos felhatalmazással és korlátozással rendelkeznie, hiszen a végrehajtó hatalom magától a törvényhozástól is felhatalmazást kaphat a vészhelyzeti intézkedésekre; ezt a megoldást Ferejohn és Pasquino a kivételes kormányzás „jogalkotási modelljének” nevezi, akik szerint ez a modell

[...] a vészhelyzeteket olyan rendes törvények elfogadásával kezeli, amelyek különleges és ideiglenes hatásköröket ruháznak át a végrehajtó hatalomra. Ez a gyakorlat azt jelenti, hogy a vészhelyzeti hatáskörök a jogrendszer rendes működéséhez képest kivételesnek tekintendők, és hogy a vészhelyzet megszűnése után visszatérnek a rendes jogi és politikai folyamatokhoz. Elvileg tehát a jogalkotási szükséghelyzeti hatáskörök ideiglenesek. Céljuk továbbá a korábbi jogi alkotmányos status quo helyreállítása [...].¹⁶³

Ennek a megoldásnak a keretében is érvényesülhet a törvényhozás kontrollja, hiszen folyamatosan figyelemmel kíséri a rendkívüli hatalomgyakorlást, dönt a meghosszabbításáról, vagy pedig felfüggeszti azt, ha az okot adó körülmények immáron nem állnak fenn; ezen kívül olyan lehetőség is van, hogy a törvényhozásnak kell elfogadnia a vészhelyzetet aktiváló törvényt. Ferejohn és Pasquino amellet érvelnek, hogy a jogalkotási modellben valósulhat meg a végrehajtó hatalom feletti teljesebb kontroll, a törvényhozás és a bírói ellenőrzés folyamatosságával, továbbá a parlament meg is szüntetheti végső soron a kormányzat felhatalmazását, ha a rendkívüli kormányzás elrendelésének

¹⁶¹ GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive...* 1507. o.

¹⁶² *Uo.* 1507. o.

¹⁶³ FEREJOHN–PASQUINO: *The law of the exception...* 217. o.

okai és feltételei már nem állnak fenn.¹⁶⁴ Ginsburg és Versteeg a jogalkotási modell tekintetében megjegyzik, hogy a végrehajtó hatalom törvényhozás általi felhatalmazása lehetséges az azt kiváltó rendkívüli események bekövetkezése előtt (*ex ante*), illetve maguknak az objektív krízishelyzeteknek a felmerülése után (*ex post*). A törvényhozás ellenőrző és korlátozó jellege leginkább az *ex post*-jellegű megoldások esetén képes érvényesülni, ugyanis ezek biztosítják azt, hogy a törvényhozó hatalom folyamatosan részt vegyen a kormányzat mellett a rendkívüli esetek kezelésében.¹⁶⁵

Végül érdemes az alkotmányos és jogalkotási modelleken túli szempontokra is utalni, hiszen a különféle krízisek ösztönözhetik az engedély nélküli vagy éppen a hatásköröket meghaladó intézkedéseket. Ez a modell abból indul ki (ami az alkotmányos diktatúra koncepciójában is kulcsfontosságú volt), hogy a végrehajtó hatalom számára valójában előnyösebb az, hogy kifejezetten jogalap (vagyis mindenféle alkotmányos vagy jogi kötöttség) nélkül cselekszik, hiszen a vészhelyzeti szituáció hatáskörök átruházásával és a polgárok szabadságjogainak korlátozásával jár, ezért ezek a helyzetek eleve jogszerűtlenek, és célszerűbb mindezeket utóbb, az objektív vészhelyzet elmúltával értékelni.¹⁶⁶ Oren Gross a 2001. szeptember 11-i terrortámadások kapcsán azzal érvelt, hogy a vészhelyzeti kormányzás tradicionális megoldásai (a „szokásos üzletmenet szerinti” modell) sem elméleti, sem gyakorlati szempontból nem biztos, hogy mindig a megfelelő választást jelentik.¹⁶⁷ Gross felvetette azt az alapvető dilemmát, amelyet a tradicionális Schmitt–Kelsen-vita kapcsán is láthattunk („a rendkívüli eszközökkel való kormányzás paradoxona”): hogyan oldható fel az az ellentmondás, hogy a rendkívüli kormányzás esetén egyszerre kell tekintettel lenni a normál állapot jogrendjére, és túllépni azon. Az amerikai terrortámadások kapcsán utalt arra az ellentmondásra, hogy amíg a terroristák a jogelvek és normák sféráján kívül működnek, a demokratikus kormányoknak vigyázniuk kell, hogy a terrorizmus ellen ne törvénytelen eszközökkel harcoljanak. Ellenkező esetben a terroristák legyőzése csakis annak a társadalomnak a demokratikus jellegének elvesztése árán sikerülhet, amelynek védelmében harcolnak.¹⁶⁸ Gross kifejtette, hogy az általa javasolt „törvényen kívüli

¹⁶⁴ Uo. 217–218. o.

¹⁶⁵ GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive...* 1508. o.

¹⁶⁶ Uo. 1509. o.

¹⁶⁷ GROSS, Oren: *Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?* *The Yale Law Journal*, 112. (2003) 5., 1011–1134., 1021. o., <https://www.yalelawjournal.org/article/chaos-and-rules-should-responses-to-violent-crises-always-be-constitutional> (letöltve: 2023. szeptember 13.), DOI: <https://doi.org/10.2307/3657515>

¹⁶⁸ Uo. 1021. o.

eszközök” (*extra-legal measures*) modellben a közhatalmat gyakorlók kifejezetten fel vannak hatalmazva a törvényen kívüli megoldások alkalmazására, ha úgy érzik, hogy szükséges a nemzet és a lakosság védelme (vagyis Gross szerint a közjő) érdekében, feltéve, hogy nyíltan és nyilvánosan elismerik cselekedeteik jellegét.¹⁶⁹ Gross szerint a rendkívüli kormányzás egyetlen korlátja csakis utólagos lehet, még hozzá a társadalom lehetséges, utólag, a krízis elmúltával megfogalmazódó felelősségre vonási igénye:

Ezután az emberek feladata, hogy közvetlenül vagy közvetve (például a törvényhozásban választott képviselőiken keresztül) eldöntsék, hogyan reagálnak az ilyen intézkedésekre. Az emberek dönthetnek úgy, hogy a cselekvő személyt felelősségre vonják cselekedeteinek helytelenségéért, demonstrálva ezzel a megsértett elvek és értékek iránti elkötelezettséget. A cselekvő tisztviselőt felszólíthatják, hogy feleljen, és jogi és politikai jóvátételt nyújtson tetteiért. A másik lehetőség az, hogy a nép utólagosan jóváhagyja a köztisztviselő jogellenes cselekedeteit.¹⁷⁰

A jogon kívüli modell ilyen felfogása tehát amelletti elköteleződést jelent, hogy a népszuverenitás legitimálhatja a rendkívüli kormányzás során kifejtett kormányzati visszaéléseket. Ebből a modellből az is következik, hogy a bíróságoknak tartózkodni kell a vészhelyzeti intézkedésekről hozott ítéletektől, mert az azokat jóváhagyó döntések az utólagos értékelés során legitimálhatják a vészhelyzeti hatáskörök problémás alkalmazását. Vagyis a hatalomkorlátozó mechanizmusokat, a fékek és ellensúlyok rendszerét az adott vészhelyzeti időszakban átmenetileg fel kell függeszteni és a vészhelyzet elmúltával újra, teljes erővel kell működtetni.¹⁷¹ A bizonytalanság általánosságban is jellemző a vészhelyzetekre; mindez ebben a modellben fokozottan jelenik meg, hiszen a végrehajtó hatalom olyan helyzetbe kerül, amelynek rögtön nem biztos, hogy meg lehet adni a jogi igazolását, és ez a modell éppen arra ad lehetőséget, hogy a kormányzat időt nyerjen a jogszerűség bizonyítására.¹⁷² Gross ugyanakkor óvva int attól, hogy ezt a megközelítést összekeverjük a politikai realizmussal, hiszen a realisták sokszor azzal érvelnek, hogy erőszakos válságok esetén a demokráciáknak le kell mondaniuk a jogi és alkotmányos érvényesülésükről. Ezzel szemben a törvényen kívüli eszközök modelljének a célja a normativitás hosszú távú megőrzése és ellenőrzése, s ebben az ideiglenesen elkövetett „kis hibák” elősegítik a „nagyobb jó”, az alkotmányos rend fennmaradását.

¹⁶⁹ Uo. 1023. o.

¹⁷⁰ Uo. 1023. o.

¹⁷¹ GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive...* 1509. o.

¹⁷² Uo. 1509. o.

Mivel a modell a politikai és társadalmi felelősség, moralitás érvényesítésére törekszik, és a végrehajtó hatalom intézkedéseivel szemben a nyilvánosságra és őszinteségre helyezi a hangsúlyt, ezért Gross szerint alkalmas korlátot jelenhet a kormányzati hatalomkoncentrációval, az autoriter tendenciákkal szemben.¹⁷³

2. A vészhelyzeti kormányzás a pandémia során: demokrácia és intézményi ellenálló képesség

A Covid19 következtében előálló pandémia lehetőséget adott arra, hogy a korábban is vizsgált vészhelyzeti megközelítéseket és modelleket, továbbá a demokrácia és a kivételes kormányzás viszonyát a világtörténelemben először egy nemzetközi,¹⁷⁴ de mondhatjuk azt is, hogy egy globális kontextusban elemezzük. A következőkben olyan komparatív vizsgálatokat, országtanulmányokat mutatok be, amelyek segítségével komplex képet kaphatunk arról, hogy a korábban tárgyalt vészhelyzeti modellek miként kerültek alkalmazásra a Covid19 kapcsán. A vizsgálódás fő célja azon tapasztalatok összegyűjtése, amelyek segíthetnek abban, hogy a jövőbeni rendkívüli helyzetekben hogyan, milyen modellek mentén célszerű és demokratikus alkalmazni a rendkívüli kormányzati eszközöket.

Az egyik legátfogóbb kutatást Ginsburg és Versteeg végezte, akik információkat gyűjtöttek¹⁷⁵ mintegy 106 országot illetően a világvilágjárványra adott válaszlépésekről 2020. július közepéig, és ebből jelentős adatbázist állítottak össze.¹⁷⁶ A szerzőpáros a pandémia kapcsán bevezetett rendkívüli kormányzást alapvetően az előzőekben bemutatott vészhelyzeti modellek keretében vizsgálta meg, egyik fő szempontjuk a vizsgálatukban a törvényhozások és bíróságok helyzete, állapota volt a világvilágjárvány során. A szerzőpáros megállapította, hogy

¹⁷³ GROSS: Chaos and Rules... 1024.

¹⁷⁴ ROONEY, Bryan: Emergency Powers in Democracies and International Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 63. (2019) 3., DOI: <https://doi.org/10.1177/0022002718755251>

¹⁷⁵ GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive... 1513. o.

¹⁷⁶ Vizsgálatuk mellett érdemes kiemelten utalni még az EXCEPTIUS projektre, amely interdiszciplináris ismeretekkel járul hozzá a demokratikus ellenálló képesség vizsgálatához annak felmérésével, hogy egyes demokratikus rendszerek miért bizonyulnak ellenállóbbnak a válságokkal szemben, és mely politikai reformok növelik ezt az ellenálló képességet. A projekt oldala itt érhető el: <https://exceptius.wordpress.com/> (letöltve: 2023. szeptember 13.). Tovább Ginsburg és Versteeg is utal az Oxfordi Egyetem *Blavatnik School of Governance* koronavírussal és a kormányzati reakciókkal kapcsolatos kutatására: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/covid-19-government-response-tracker> (letöltve: 2023. szeptember 13.). Valamint a *Center for Civil and Political Rights* kutatásaira: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/1sHT8quopdfavCvSDk7t-zvqKIS0Ljiu0/page/dHMKB> (letöltve: 2023. szeptember 13.). Illetve az *International Center for Non-Profit Law* a civil szabadságjogok és koronavírus kapcsolatával foglalkozó vizsgálódásaira: <https://www.icnl.org/covid19tracker/> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

a leggyakoribb válasz a világvárványra a jogalkotási modell valamely elemének alkalmazása volt, az általuk vizsgált országok 52 százaléka támaszkodott jogszabályokra a világvárványra adott válaszlépések során. Ezek közé tartoznak többek között olyan nagy demokráciák, mint Németország, Franciaország, Hollandia, Svájc, Ausztria, Egyesült Államok, Ausztrália, Belgium, Tajvan, Dél-Korea, Dél-Afrika és Japán.¹⁷⁷ A Ginsburg és Versteeg által vizsgált országok döntő többsége, 89 százaléka rendelkezik részletes alkotmányos vészhelyzeti szabályozással, ugyanakkor ennek a 89 százaléknak csupán a 43 százaléka hirdetett ki ilyen alkotmányos megalapozottságú vészhelyzetet (míg a teljes minta 40 százaléka), ezek közé tartozik többek között: Spanyolország, Magyarország, a Cseh Köztársaság, Örményország, Sierra Leone és Szenegál.¹⁷⁸ Ginsburg és Versteeg adatgyűjtése egy további érdekes szempontra is rávilágít: az alkotmányok vészhelyzeti rendelkezéseinek aktiválása nem elsősorban attól függ, hogy az adott berendezkedés autoriter-e, hiszen a demokratikus rezsimek 42 százaléka és az autoriter rendszerek 33 százaléka élt ezzel a lehetőséggel.¹⁷⁹ Azonban előfordultak olyan esetek (Kína, Kuba, Kamerun, Fehéroroszország, Szaúd-Arábia, Szudán, Kambodzsa, Ruanda, Laosz és Tanzánia) is, ahol a vészhelyzeti kormányzás kizárólag végrehajtói intézkedéseken alapult, és nem került tisztázásra a bevezetett intézkedések jogalapja.¹⁸⁰

A vizsgálódások arra is alkalmasak voltak, hogy felmérjék a végrehajtó hatalommal szembeni, rendkívüli időszak során érvényesülő fékeket és ellensúlyokat, még hozzá a törvényhozásokat, a bíróságokat és az országos szint alatti ellensúlyokat (például helyi tisztviselők, önkormányzatok, a föderális berendezkedésű államok tagállamai). A Ginsburg és Versteeg által vizsgált országok 64 százalékaiban a törvényhozás közvetlenül részt vett a világvárvány kezelésében (szükségállapotot hirdettek ki vagy hosszabbítottak meg, új jogszabályokat fogadtak el). Az alkotmányos modell szerint reagáló országok 75 százalékaiban a törvényhozásnak kellett kihirdetnie vagy meghosszabbítania a szükségállapotot, míg a jogalkotási modell szerint reagálók 45 százalékaiban a törvényhozás új törvényeket alkotott a világvárvány kezelésére, azonban ezeknek az országoknak a 72 százalékaiban a jogszabályok ideiglenesek voltak, és csakis a Covid19-re vonatkoztak.¹⁸¹ A demokratikus kontrollok és az intézményi ellenállóképesség erősségét mutatja, hogy a vizsgált országok 52 százalékaiban a törvényhozók folyamatosan vettek részt a pandémia elleni küzdelem hatalmi ellenőrzésében (demokratikus országok 68 százalékaiban,

¹⁷⁷ GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive... 1516. o.

¹⁷⁸ Uo. 1516. o.

¹⁷⁹ Uo. 1516. o.

¹⁸⁰ Uo. 1516. o.

¹⁸¹ Uo. 1516. o.

de még az autoriter rendszerek 30 százalékában is) és így a végrehajtó hatalom ellensúlyozásában.¹⁸² A Ginsburg és Versteeg által vizsgált országok 41 százalékában a bíróságok közvetlenül részt vettek a világjárványra adott válaszlépésekben. A bíróságok a demokráciák 55 százalékában kerültek bevonásra, míg az autoriter rendszerek 27 százalékában:¹⁸³ ilyen kontroll volt többek között az eljárási követelmények betartásának biztosítása; az alapjogok aránytalan és szükségtelen megsértése esetén a bíróságok kezdeményezhették a zárlat elrendelésének megakadályozását vagy feloldását; tovább a bíróságok konkrét cselekvésre is felhívhatták a végrehajtó hatalmat, hogy eleget tegyen alkotmányos kötelezettségének.¹⁸⁴ A vizsgált országok 34 százaléka esetén a rendkívüli intézkedésekkel szemben nemzetállami szint alatt jelentek meg ellensúlyozó erők, sőt a végrehajtó hatalom ellenőrzése akár mind a három szinten (törvényhozás, bíróságok, nemzetállami szint alatt) is működőképes volt, hiszen az országok 82 százaléka esetén ebből a három faktorból legalább egy jelen volt.¹⁸⁵

Sarah Engler és munkatársainak vizsgálata az európai perspektívákra koncentrált, és arra irányult, hogy milyen kapcsolat van egy ország demokráciájának minősége és a Covid19-re adott kormányzati válaszok között. Azokra a rendkívüli intézkedésekre koncentráltak, amelyek hatással vannak a liberális demokráciákban védett értékre, de rendkívüli események bekövetkezése esetén korlátozhatók. 34 európai ország vizsgálata alapján arra jutottak, hogy annak az állapotnak, illetve demokráciaminőségnek, amely felfüggesztésre kerül, jelentős hatása van a rendkívüli kormányzás minőségére, ugyanis azokban az országokban, ahol a demokrácia minősége vészhelyzet nélküli időkben magasabb, a kormányok vonakodtak olyan intézkedéseket elfogadni, amelyek potenciálisan ellentétesek a demokratikus elvekkel.¹⁸⁶ A kutatás szerint erős az összefüggés az egyéni szabadságjogok alkotmányos védelme és tényleges tiszteletben tartása, valamint aközött, hogy egy kormányzat vonakodott-e a Covid19 elleni küzdelem részeként korlátozni ezeket a szabadságjogokat.¹⁸⁷ A kutatók arra is rámutattak, hogy még egy globális válság esetén is meghatározók az adott országra jellemző speciális tényezők, amelyek determinálják a szakpolitikai válaszokat.¹⁸⁸ Az erősebb demokráciák lassabban reagáltak a világjárványra, mert

¹⁸² Uo. 1517. o.

¹⁸³ Uo.1517. o.

¹⁸⁴ Uo. 1518–1526. o.

¹⁸⁵ Uo. 1517. o.

¹⁸⁶ ENGLER, Sarah – BRUNNER, Palmo – LOVIAT, Romane – ABOU-CHADI, Tarik – LEEMANN, Lucas – GLASER, Andreas – KÜBLER, Daniel: Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. *West European Politics*, 44., (2021) 5–6., 1077–1102., 1095. o., DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1900669>

¹⁸⁷ Uo. 1095. o.

¹⁸⁸ Uo. 1096. o.

az elszámoltatható döntéshozók vonakodtak a polgári szabadságjogokat sértő közegészségügyi beavatkozások gyors megtételére (itt persze azzal a dilemmával szembesülünk, hogy a demokratikus működésmódhoz való ragaszkodás ára a járvány terjedésének hatékony megállításának elmulasztása); ugyanakkor a szerzők azt a korábbi percepciót is igazolva látták, mely szerint a pandémia megerősítheti a meglévő autoriter irányokat: ugyanis ott, ahol már korábban is tapasztalható volt a demokratikus visszaesés, a pandémia lehetőséget nyitott a hatalomra törekvő vezetők számára a hatalom további koncentrálására.¹⁸⁹ A szerzők természetesen nem rejtik véka alá (főleg a svéd tapasztalatok alapján) azt, hogy a demokratikus eljárásmodok, kontrollok megőrzése igen sok járványügyi problémával jár, ugyanakkor kifejtik azt is, hogy a polgárok bevonása és a demokratikus normálállapot valamilyen fenntartása meghatározó a megelőzési politikák társadalmi elfogadhatósága és betartása szempontjából, vagyis a demokrácia minősége a pandémia kezelésének szükséges eszköze szerintük.¹⁹⁰

Massart és szerzőtársai egy másik fontos szempontra hívják fel a figyelmet a rendkívüli kormányzás és a demokrácia dilemmái tekintetében: Massart és társai az ún. *demokratikus kompenzátorokat* vizsgálták meg.¹⁹¹ A demokratikus kompenzátorok – értelmezésükben – olyan döntések, amelyek kivételes jogokat biztosítanak egyéneknek, nemzeti vagy nemzetállami szint alatti politikai intézményeknek, valamint nem kormányzati szereplőknek, hogy kompenzálják a rendkívüli intézkedéseknek a polgári szabadságjogokra, a jogállamiságra gyakorolt negatív hatásait (például a rendkívüli döntések ideiglenes jellege, illetve a normál jogrendbe való beépítésükről való parlamenti döntés, társadalmi kontroll a vészhelyzeti kormányzás felett).¹⁹² Az előzőekben tárgyalt Engler és szerzőtársai¹⁹³ megközelítéséhez hasonlóan Massart-ék is rámutatnak arra, hogy válsághelyzet esetén a gyenge és korlátozott ellenhatalmakkal rendelkező országok eleve jobban ki vannak téve a demokrácia és az emberi jogok sérülésének, mint azok, amelyekben normál helyzetben megfelelően működik a fékek és ellensúlyok rendszere; továbbá kifejtik azt is, hogy a demokráciák válságokkal szembeni ellenálló képességének megerősítése a parlamenti és helyi szintű ellenhatalmak megerősítését vonhatja maga után.¹⁹⁴

¹⁸⁹ Uo. 1096. o.

¹⁹⁰ Uo. 1096–1097. o.

¹⁹¹ MASSART, Tom – VOS, Thijs – EGGER, Clara: The Resilience of Democracy in the Midst of the COVID-19 Pandemic. *Politics of the Low Countries*, 3. (2021) 2., 113–137. o., DOI: <https://doi.org/10.5553/PLC/000018>

¹⁹² Uo. 116. o.

¹⁹³ ENGLER et al.: Democracy in times of the pandemic...

¹⁹⁴ MASSART–VOS–EGGER: The Resilience of Democracy... 132–133. o.

A kivételes eszközökkel való kormányzás vizsgálata a pandémia során, valamint a demokratikus kontrollmechanizmusok abból a szempontból is kulcsfontosságúak, hogy a jövőbeni válságokra készülve miként gondoskodhatunk a már említett intézményi ellenálló képességekről,¹⁹⁵ amelyek természetesen egyik fontos összetevője a rendkívüli időszakban folyamatosan érvényesülő demokratikus kontroll, ugyanakkor Gabriele De Angelis és Emellin de Oliveira arra is javaslatot tettek, hogy az intézmények mellett azokat a személyeket, pártpolitikai tényezőket is vonjuk be a jövőbeni vizsgálódásokba, amelyek a rendkívüli kormányzást tekintélyelvű irányba torzíthatják.¹⁹⁶

¹⁹⁵ DE ANGELIS, Gabriele – OLIVEIRA, Emellin de: COVID-19 and the “state of exception”: assessing institutional resilience in consolidated democracies – a comparative analysis of Italy and Portugal. *Democratization*, 28. (2021) 8., 1602–1621. o., DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1949296>

¹⁹⁶ Uo.

NEGYEDIK RÉSZ

A kivételes kormányzás alkalmazásának magyarországi tapasztalatai 2010 után

Itt érkezünk el a kötet kulcsfontosságú témaköréhez, vagyis a kivételes kormányzás és annak demokráciára gyakorolt hatásainak a magyar kontextusban való vizsgálatához. A vizsgálat fő fókusza a 2010 utáni Orbán-rendszer viszonya a kivételességhez, hiszen 2010 után jelenik meg a mindenkori kormányzat és a politikai rendszer egészének kormányzástechnikai gyakorlatában a rendkívüli eszközök alkalmazása. Érdeemes előre bocsátani azt, hogy 2010 előtt is létezett természetesen a kivételes kormányzás alkotmányos keretrendszere (ezt röviden fel is vázolom a következőkben), azonban a 2010 utáni politikai rendszerben több szempontból is kiemelkedik a kivételes eszközökkel való kormányzás elmélete és gyakorlata (mindennek összefoglalására lásd jelen rész végén a 3. táblázatot). (1) Egyrészt a 2010 előtti időszakhoz képest az Orbán-rendszer a különféle kormányzati ciklusokban mind kommunikációs stratégiában, mind a kormány által kihirdetett rendkívüli állapotok tekintetében erősen támaszkodik a kivételes eszközökkel való kormányzásra. (2) Másrészt ennek háttérben természetesen az húzódik meg, hogy 2010 után jelentős, egymásba kapcsolódó, egymással sok tekintetben átfedő válságok rázzák meg a világot, Európát és benne a magyar politikai rendszert és társadalmat (korszakunknak ezt a válságokkal átszótt jellegét joggal nevezhetjük Adam Tooze kifejezésével *polikrízisnek*¹⁹⁷): ilyenek a menekült- és bevándorlási válság 2015-től; a pandémia 2020-tól, és az orosz támadás következtében előálló ukrajnai háború 2022-től. (3) Végül érdemes azt is hozzátenni, hogy az Orbán-rendszer már a polikrízis előtt kiemelten foglalkozott a rendkívüli kormányzás alkotmányos szabályozásával az Alaptörvényben, és ahogyan az egymásra rakódó válságokból leszűrtek a kormányzati tapasztalatokat, ezek egyúttal meg is jelentek (amint azt alább elemzem) magukban az Alaptörvény-módosításokban. A kivételes kormányzás tehát alkalmas a 2010 utáni politikai rendszer leírására, és mindennek igen komoly következményei vannak a demokráciára. A követke-

¹⁹⁷ HENIG, David – KNIGHT, Daniel M.: Polycrisis: Prompts for an emerging worldview. *Anthropology Today*, 39. (2023) 2., 3–6. o., DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8322.12793>

zókben röviden bemutatom, hogy a kivételes jogrendnek milyen főbb alkotmányos szabályai voltak 2010 előtt, és ezt az Alaptörvény hogyan alakította át. Ez azért is különösen fontos, mert a 2010 előtti és az Alaptörvénnyel bevezetett lesz az a jogi-politikai rezsim, amely a pandémia előtt meghatározza a kivételes kormányzás lehetőségeit. Ezt követően térek ki arra, hogy az Orbán-rendszer miként reagált a menekültválságra, a pandémiára és az orosz–ukrán háborúra, továbbá hogy a levont politikai következtetések hogyan jelennek meg a kivételesség új alkotmányos szabályozásában a kilencedik és a tizedik Alaptörvény-módosítás keretében.

I. A kivételes jogrend alkotmányos rendszere a pandémia előtt

1. Az 1989-ben létrehozott alkotmányos demokrácia rendkívüli jogrendje¹⁹⁸

A *Második* részben jeleztem azt, hogy a pandémia kapcsán elindult a hazai közegben is a kivételes kormányzás komplex vizsgálata. Ezek közül a Nagy Zoltán és Horváth Attila által szerkesztett *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei* című kötet¹⁹⁹ foglalkozik átfogó jelleggel a rendkívüli jogrend történetével, rendszerváltás előtt és utáni szabályozási irányaival, illetve a pandémia hatásaival, mindezt egy nemzetközi összehasonlító jogi keretben. Ebben a kötetben Domaniczky Endre tekinti át a különleges jogrend rendszerváltás utáni alakulását Magyarországon.²⁰⁰ A kivételes hatalomgyakorlás új intézményi struktúrája az 1989-es rendszerváltással jött létre, ekkor tért rá a magyar közjog azokra az alapvető demokratikus elvekre és gyakorlatokra, amelyek kezdettől fogva kulcsfontosságúak voltak a kivételes kormányzással kapcsolatos dilemmák tekintetében. Az 1989. évi XXXI. törvény létrehozta a liberális demokrácia új politikai és alkotmányos rendszerét, amelyben mind a normál állapotban, mind pedig a rendkívüli jogrend idején kulcsfontosságú volt a hatalmi ágak

¹⁹⁸ Ebben a pontban a jogszabályi hivatkozások az 1989. évi XXXI. törvénnyel és az azt követő alkotmánymódosításokkal jelentős mértékben átalakított 1949. évi XX. törvényre, azaz az Alkotmányra vonatkoznak.

¹⁹⁹ NAGY-HORVÁTH: *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*.

²⁰⁰ DOMANICZKY Endre: *A különleges jogrend magyar szabályozásának történeti fejlődése (a kezdetektől 2011-ig)*. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, 2021. 78–121. o., DOI: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_4

megosztásának rendszere. Alkotmányos szinten négy kivételes jogrendtípus került létrehozásra: a *hadiállapot*, a *rendkívüli állapot* (amelyet hadiállapot vagy háborús veszély esetén lehet alkalmazni), a *szükségállapot*, valamint a *veszélyhelyzet*. Érdemes megjegyezni azt, hogy *politikai és alkotmányértelmezési szempontból tehát a rendkívüli állapot a tágan értelmezett hadiállapot és/vagy háborús veszély kategóriája, pontosabban hadiállapot esetén kell kihirdetni a rendkívüli állapotot. Ebben a tekintetben tehát a hadiállapot nem tekinthető szigorúan külön kezelendő rendkívüli jogrend-kategóriának, ugyanakkor álláspontom szerint (hiszen mind az Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény külön is rendelkezik róla) mégis érdemes a hadiállapotot külön kezelni.*

Az alkotmányos demokrácia kezdeti szabályrendszerében a rendkívüli jogrend kérdéskörei meglehetősen szétszórtan kerültek bele az új Alkotmányba. A módosított 1949. évi XX. törvény 1989. október 23-tól kimondta, hogy a magyar Országgyűlés dönt a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötés kérdéséről, ha e döntések meghozatalában akadályoztatva van, a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására (19–19/A. §).

Ugyancsak az Országgyűlés hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre [19. § (3) bekezdés *h*) pont]. A rendkívüli állapot tekintetében viszonylag részletes iránymutatásokat tartalmazott az 1989-es szabályozás (19/B. §): a rendkívüli állapot idején a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt, amelynek elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, a kormányfő és a kormány tagjai, valamint az 1989-es szabályozás szerint a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke (a megfogalmazás a későbbi alkotmánymódosítások következtében: tanácskozási joggal a Honvéd Vezérkar főnöke). A Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök jogait, valamint a kormány jogait. A Tanács rendeletet alkothat (amely a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja), ebben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetőleg törvényi rendelkezésektől eltérhet, továbbá egyéb különleges intézkedéseket hozhat, az Alkotmány alkalmazását azonban nem függesztheti fel. Fontos garanciaként került be a rendszerváltó alkotmányba, hogy az Alkotmánybíróság működése rendkívüli állapot idején sem korlátozható.

Az Alkotmány meghatározta a szükségállapot esetkörét is [19. § (3) bekezdés *i*) pont]: az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok

élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (együtt: szükséghelyzet) szükségállapotot hirdet ki az Országgyűlés. Továbbá alkotmányosan rögzítésre kerültek a szükségállapot alapvető szabályai is (19/C. §). A szükségállapot kihirdetésekor az Országgyűlés, akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a fegyveres erők alkalmazásáról. A szükségállapot idején a külön törvényben megállapított rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be. A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A szükségállapot idején az Országgyűlés – akadályoztatása esetén annak Honvédelmi Bizottsága – folyamatosan ülészik. Az Országgyűlés, illetőleg annak Honvédelmi Bizottsága a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti. A rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – annak Honvédelmi Bizottsága – meghosszabbítja. Az alkotmány azt is kimondta, hogy a szükségállapotra egyébként a rendkívüli állapotra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Végül az új berendezkedés intézményesítette a veszélyhelyzet kategóriáját is [35. § (1) bekezdés i) pont]: a kormány az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása, valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket. Veszélyhelyzetben a kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhat. A veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokat ún. „alkotmányerejű törvény” állapítja meg (a későbbi alkotmánymódosítások ezt pontosították a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényre).

Mindezekon túl az 1989-es alkotmányos struktúra közös, garanciális szabályokat is tartalmazott, amelyek alapvetően azzal a céllal születtek, hogy a kivételes hatalomgyakorlás során ne legyen lehetőség a hatalomkoncentrációra, és még egy szélsőséges helyzetben is érvényesüljön a hatalmi ágak elválasztásának elve. Az Alkotmány kimondta, hogy a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges (19/D. §). Mivel az Országgyűlésnek kitüntetett szerepe volt az új alkotmányos rendszerben, ezért az Alkotmány kimondta, hogy a parlament a hadiállapot, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének az indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről. E döntéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges [19/A. § (4) bekezdés]. Rendkívüli

állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki a feloszlását, és nem osztható fel, továbbá ha a parlament megbízatása rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején jár le, a megbízatás a rendkívüli állapot, illetőleg a szükségállapot megszűnéséig meghosszabbodik. A feloszlott vagy feloszlattott Országgyűlést a köztársasági elnök hadiállapot, háborús veszély állapota vagy szükséghelyzet esetén ismét összehívhatja. Megbízatásának meghosszabbításáról az Országgyűlés maga határoz (28/A. §). Az alkotmányozók arra is ügyeltek, hogy az alapjogok a körülményekhez képest rendkívüli helyzetekben is érvényesüljenek. Ezért az Alkotmány azt is kimondta, hogy az 54–56. §-ban (az élethez és az emberi méltósághoz való jog; lelkiismereti szabadság; a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás vagy büntetés tilalma; jog a szabadságra és a személyi biztonságra; törvénytelen letartóztatás vagy fogva tartás esetén kártérítéshez való jog; jogképesség) az 57. § (2)–(4) bekezdésében (ártatlanság védelme; védelem joga büntető eljárás esetén; nem lehet senkit sem büntetni olyan tettért, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény), a 60. §-ban (a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága), a 66–69. §-ban (a férfiak és a nők egyenjogúsága; a gyermek joga a védelemre és gondoskodásra; a szülők joga a gyermeknek adandó nevelés megválasztására; a nemzeti és nyelvi kisebbségek jogai; senkit nem lehet magyar állampolgárságától önkényesen megfosztani, vagy magyar állampolgárt a Magyar Köztársaság területéről kiutasítani), sőt a 70/E. §-ban (szociális jogok: az állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak) megállapított alapvető jogokat még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni (tehát a többi rendkívüli jogrend hatálya alatt egyáltalán nem lehet alapjogot korlátozni).

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy az 1989-es alkotmányos demokrácia (a *Harmadik* részben jelzett trendeknek megfelelően) komoly korlátokat emelt a rendkívüli jogrend, a kivételes kormányzás tekintetében: (1) egyrészt a rendkívüli jogrendek esetében nem a kormányzat, hanem maga az Országgyűlés (valamint a köztársasági elnök, illetve az *ad hoc* jellegű Honvédelmi Tanács) tekinthető a fő feljogosítottnak a rendkívüli kormányzásra (veszélyhelyzet esetén azonban maga a Kormány tekinthető meghatározott intézménynek); (2) másrészt az alkotmányozók a rendkívüli állapot és a szükségállapot részletszabályait minősített többséggel elfogadott törvénybe utalják; (3) a törvényhozás integritását fontos garanciák védik azáltal, hogy felülvizsgálhatja a hadiállapot, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát, valamint utóbbi két rendkívüli időszakban nem osztható fel, és nem mondhatja ki feloszlását; (4) végül az egyik legfontosabb hatalmi ági kontroll

az, hogy a legjelentősebb alapvető jogok (figyelemre méltó, hogy a szociális jogok is) nem korlátozhatók vagy felfüggeszthetők.

Az Alaptörvény 2011-es elfogadását és 2012. január 1-jei hatálybalépését megelőzően két jelentősebb alkotmányos változást fogadott el az alkotmányozó. Egyrészt az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény beiktatta a rendkívüli jogrendek közé az ún. *váratlan támadást*²⁰¹ 1994. január 1-jei hatállyal (19/E. §). Ennek értelmében külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a Magyar Honvédség légvédelmi és repülői készségi erőivel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint – a támadással arányos és erre felkészített erőkkel – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles. A kormány az ennek keretében megtett aktusokról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést, a köztársasági elnököt a további intézkedések megtétele érdekében. Egyúttal új garancia is beépült az Alkotmányba: a kormány azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A másik új típusú rendkívüli jogrend az ún. *megelőző védelmi helyzet* [19. § (3) bekezdés *n*) pont], amelyet az Alkotmány módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény vezetett be 2005. január 1-jétől. Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség (amely alapvetően a NATO-tagsággal együttjáró kötelezettségek alkotmányos alapját teremtette meg) teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti (meghosszabbítja) a megelőző védelmi helyzetet, és felhatalmazza a kormányt a szükséges intézkedések megtételére. A kormány széles körű felhatalmazással rendelkezik, hiszen a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés döntéséig, de legfeljebb 60 napig tart, azokról a kormány a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait folyamatosan tájékoztatja. A kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhat, ugyanakkor garanciaként került az Al-

²⁰¹ A „váratlan támadás” kifejezést maga az Alkotmány ebben a formában nem tartalmazta, s majd az Alaptörvényben jelenik meg ez az elnevezés, lényegében lefedve azt, amit az Alkotmány 19/E. § értett váratlan támadás alatt [HORVÁTH Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, 2021. 122–148., 126. o., DOI: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_5].

kormányba, hogy a megelőző védelmi helyzetben alkalmazható szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A rendkívüli jogrendek kapcsán ugyancsak az Alkotmány módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény építette be az Alkotmányba azt, hogy rendkívüli állapot idején, vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával határoz, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiakat – törvényben meghatározottak szerint – hadkötelezettség terheli, továbbá akinek lelkiismereti meggyőződése a katonai szolgálat teljesítésével összeegyeztethetetlen, polgári szolgálatot teljesít. Továbbá a módosítás arra is kitért, hogy a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára a törvény polgári védelmi kötelezettséget és rendkívüli állapot idejére honvédelmi munkakötelezettséget írhat elő.

2. Az Alaptörvény és a kivételes kormányzás

Ahogy arra utaltam, a 2010-től kiépülő Orbán-rendszer kiemelt kérdésként kezelte az Alaptörvény megalkotása során a kivételes kormányzás alkotmányos rekodifikálását. Ez elsősorban formai és hangsúlybeli változásokat jelentett, nem pedig tartalmi újítást (egyelőre). Horváth Attila ezt így fogalmazta meg:

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény egyik legmarkánsabb újítása a különleges jogrend újraszabályozása volt. A tárgykör új alapokra helyezése – formai szempontból – egyrészt terminológiai változásokat hozott, másrészt érintette a különleges jogrendi szabályok alaptörvényi elhelyezkedését, harmadrészt pedig jelentősen módosult ezen rendelkezések súlya. Az Alaptörvény természetesen tartalmi változásokat is hozott, bár ezek közel sem voltak olyan látványosak, mint a formai újítások.²⁰²

A legfontosabb újdonsága az Alaptörvénynek éppen az volt tehát, hogy egy új, önálló részbe (*A különleges jogrend*) helyezte az alkotmányozó a kivételes kormányzással kapcsolatos azon rendelkezéseket, amelyek az 1989-es szabályozás eredményeképpen az Alkotmányban szétszórta, többnyire az Országgyűlésről (rendkívüli állapot, szükségállapot, váratlan támadás), illetve a kormányról szóló fejezetben (veszélyhelyzet) szabályozott.²⁰³ Az Alaptörvény megtartot-

²⁰² HORVÁTH: *A különleges jogrend fejlődése Magyarországon...* 122. o.

²⁰³ Uo. 123–124. o.

ta tehát a 2005. január 1-jétől hatályos elnevezési struktúrát: *hadiállapot*,²⁰⁴ *rendkívüli állapot*, *szükségállapot*, *megelőző védelmi helyzet*, *váratlan támadás*, *veszélyhelyzet*. Terminológiai változás, hogy az Alaptörvény bevezette a kivételes kormányzással kapcsolatos kategóriák összefoglaló elnevezéseként a jelzett „különleges jogrend” terminust.²⁰⁵

Az Alaptörvény közös részben foglalkozik a rendkívüli állapot és a szükségállapot közös szabályaival (48. cikk). Az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása (utóbbi megfogalmazás alaptörvényi pontosítás) vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre. Ugyancsak az Országgyűlés a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki.

A rendkívüli állapot (49. cikk) kapcsán az Alaptörvény az Alkotmányhoz hasonlóan kinyilvánítja, hogy a Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke. A Tanács ugyanúgy a legfőbb államhatalmi szervek jogait (az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök és a kormány jogait) gyakorolja, akárcsak az Alkotmány rendszerében. Az Alaptörvény továbbá egyértelműsíti, hogy a Honvédelmi Tanács dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról; a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásozásáról; sarkalatos (a parlamenti képviselők kétharmados többségével elfogadott) törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről. Ahogyan korábban is, a Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

²⁰⁴ Korábban jeleztem, hogy az Alkotmány szabályozási technikájából (nem volt külön rész fenntartva a rendkívüli jogrendnek) és az elnevezésekből az is következett, hogy a hadiállapot tulajdonképpen egy speciális rendkívüli állapotként fogható fel. A hadiállapot jelentősége miatt mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény esetében külön kategóriaként foglalkozom a hadiállapottal, ugyanakkor az Alaptörvény azzal rendezte a helyzetet, hogy a különleges jogrendről szóló részben a hadiállapot nem jelenik meg önálló kategóriaként, hanem egyértelműen betagozódik a rendkívüli állapot alá.

²⁰⁵ HORVÁTH: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon... 123. o.

A szükségállapot (50. cikk) tekintetében pontosított az Alaptörvény: a Magyar Honvédséget akkor lehet felhasználni (erről az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt), ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő (a korábbi szabályozás csak rendőrséget említett). Pontosításra került továbbá a köztársasági elnök rendeletalkotási jogköre is: szükségállapot idején a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be. A köztársasági elnök rendeletével – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A szükségállapot idején az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – folyamatosan ülésezik. Az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti. Horváth kifejti, hogy az Alaptörvény fontos tartalmi újdonsága, hogy pontosabban elhatárolta egymástól a szükségállapot és a veszélyhelyzet kihirdetésének feltételeit: a korábbi Alkotmányban foglalt szabályozás mind a szükségállapot, mind a veszélyhelyzet esetén utalt

az (élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető) elemi csapásra, és ebből a szempontból az elhatárolás alapja – elvileg – az lehetett, hogy az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyezteti-e a kialakult helyzet. Az Alaptörvény annyiban tisztább szabályozást teremtett, hogy az elemi csapást és az ipari szerencsétlenséget mint tényállási elemeket kivette a szükségállapotból, és ezek immár a veszélyhelyzetről szóló cikkben kerültek szabályozásra.²⁰⁶

Az Alaptörvény törölte továbbá azt is, hogy a szükségállapotra egyébként a rendkívüli állapotra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A veszélyhelyzet (53. cikk) kapcsán továbbra is a kormány marad a rendkívüli jogrend főszereplője, amely az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be (az Alkotmányhoz képest tehát a közrend és a közbiztonság védelmére történő utalás tehát kikerült). A kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüg-

²⁰⁶ Uo. 125. o.

gesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A megelőző védelmi helyzetet (51. cikk) az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre hirdeti ki (kihirdetéséhez, meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges), ezzel egyidejűleg felhatalmazza a kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére, a megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható. A kormány továbbá rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerinti feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. A kormány széles körű rendeletalkotási hatáskörrel bír, hiszen a megelőző védelmi helyzet idején rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A váratlan támadásról immár szó szerint is rendelkezik az Alaptörvény (52. cikk), ugyanis – ahogyan erre utaltam – az Alkotmány bár 1994. január 1-jétől tartalmazta az ennek megfelelő rendkívüli jogrendi helyzet meghatározását, de az elnevezést magát nem. A kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülői erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyónbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles. A kormány a megtett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést és a köztársasági elnököt. A kormány váratlan támadás esetén sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

Az Alkotmányból ismert garanciális szabályok az Alaptörvényben is megjelennek, így többek között az adott rendkívüli jogrendtípus feletti parlamenti minősített többségű kontroll keretében: a hadiállapot kinyilvánításához, a békekötéshez, valamint a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges [48. cikk (2) be-

kezdés].²⁰⁷ Továbbra is fontos a törvényhozási kontroll, hiszen az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről [48. cikk (6) bekezdés]. Az Alaptörvény kinyilvánítja, hogy rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel, valamint az országgyűlési képviselők általános választását rendkívüli állapot és szükségállapot idején nem lehet kitűzni, és nem lehet megtartani, ilyen esetben a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani. Ha az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg, a köztársasági elnök az alakuló ülést a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított harminc napon belüli időpontra hívja össze [48. cikk (7) bekezdés]. A feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács (korábban csak a köztársasági elnök), szükségállapot idején a köztársasági elnök is összehívhatja [48. cikk (8) bekezdés]. A normál jogrend biztosítása tekintetében fontos garancia, hogy a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot során alkotott rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja [49. cikk (5) bekezdés]. Szükségállapot kapcsán fontos garancia, hogy a köztársasági elnök által rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbítja, továbbá köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti [50. cikk (5)–(6) bekezdés]. Veszélyhelyzet esetén fontos új garancia (ugyanis Alkotmány nem szabályozta a kormány veszélyhelyzeti rendeleteinek a sorsát),²⁰⁸ hogy a kormány rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja, azonban a rendelet a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti [53. cikk (3)–(4) bekezdés]. Garanciális szabály a megelőző védelmi helyzetben, hogy a bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart. Az Alaptörvény plusz garanciaként rögzíti, hogy a kormány rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti

²⁰⁷ Ahogyan az Alkotmány szabályai szerint, így az Alaptörvényben is, hogy ha az Országgyűlés akadályoztatva van a döntések meghozásában, akkor a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére [48. cikk (3) bekezdés].

²⁰⁸ HORVÁTH: *A különleges jogrend fejlődése Magyarországon...* 127. o.

[51. cikk (3)–(5) bekezdés]. Szintén az Alaptörvény emelte a garanciák szintjét azzal, hogy kimondta: váratlan támadás esetén a kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti [52. cikk (4) bekezdés]. Közös garancia-ként fogható fel, hogy az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható (immáron bármelyik rendkívüli jogrendre vonatkoztatva). Továbbá az Alaptörvény immáron kifejezetten utal arra, hogy a különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn, továbbá a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg [54. cikk (2)–(4) bekezdés].

Végül érdemes az egyik legfontosabb alaptörvényi változásra is utalni a garanciák (pontosabban azok csökkentése) kapcsán: egyrészt az Alaptörvény – az Alkotmányhoz képest – az összes rendkívüli jogrend esetében megnyitotta az alapjog-korlátozás lehetőségét, amíg az Alkotmány szabályai csak rendkívüli állapotban, szükségállapotban és veszélyhelyzetben tették lehetővé a korlátozást.²⁰⁹ Másrészt alapvetően csökkent a védendő alapjogok köre, az Alaptörvény ugyanis kimondta, hogy különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – az Alaptörvény II.²¹⁰ és a III.²¹¹ cikkében, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6)²¹² bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése²¹³ szerinti mértéken túl korlátozható [54. cikk (1) bekezdés]. Mindebből látható, hogy „az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény jóval szűkebben vonta meg azon alapvető jogok körét, amelyek különleges

²⁰⁹ Uo.

²¹⁰ Amely az élethez és az emberi méltósághoz való jogot foglalja magában, továbbá azt, hogy a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

²¹¹ E szerint senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani; tilos az emberkereskedelem; tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni; tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek haszonszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.

²¹² Ezek szerint: senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg; a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez, továbbá a védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt; senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény; senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.

²¹³ E szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg; alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmánál tiszteletben tartásával korlátozható.

jogrend idején sem függeszthetők fel vagy korlátozhatók. Az Alkotmány mint egy tucat alapjogot részesített ilyen fokú védelemben, többek között a vallásszabadságot és a szociális biztonsághoz való jogot is.”²¹⁴

II. Az Orbán-rendszer és a kivételesség gyakorlata

Az előző pontban felvázoltam azt, hogy hogyan nézett ki az 1989 rendszerváltás utáni liberális demokrácia, valamint a 2010 utáni Orbán-rendszer rendkívüli jogrendi struktúrája alkotmányos szinten, mindez tulajdonképpen a kivételes kormányzás mindenkor alkotmányos kereteit jelentette. Láthattuk azt, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény rendkívüli jogrendjei között jelentős hasonlóságok vannak, ugyanakkor az Alaptörvény megalkotásával egyúttal elindult az a folyamat, amely egyrészt a végrehajtó hatalom megerősödésében, a miniszterelnöki kormányzás kiteljesedésében és ezzel párhuzamosan a törvényhozás meggyengülésében érhető tetten.²¹⁵ Másrészt mindennek közvetlen és közvetett hatása volt a rendkívüli jogrendre is, hiszen, amint láthattuk, a rendkívüli jogrendek fő szabályozási iránya fennmaradt, sőt számos új garancia épült be a hatalmi ágak egyensúlyát illetően, de ettől függetlenül elindultak azok a folyamatok (többek között az alapjogok tág korlátozási lehetőségei a rendkívüli jogrendben), amelyek a végrehajtó hatalom centralizálásának irányába mutattak. Ezen a ponton érdemes kiemelni a legnagyobb különbséget a liberális demokrácia és az Orbán-rendszer rendkívülijogrend-rezsimjei között: ez pedig az, hogy a 2015-től az Orbán-rendszer bekerült abba a – jelen rész bevezetésében már emlegetett – polikrízis-szituációba, amelyet a folyamatos és egymásba átfolyó válságok koraként is leírhatunk. Az Orbán-rendszer ugyanis nemcsak, hogy szembesült a menekült- és bevándorlási válsággal, a pandémiával és a háborús helyzettel, hanem a rendkívüli jogrendek segítségével a válságok és a válságdiskurzusok aktív alakítója is lett (ahogyan ezt a *Második* részben az egymásra torlódó kivételes állapotok kapcsán láthattuk). Először tehát az itt jelzett válságokkal, valamint az Orbán-rendszer folyamatos kivételes állapotaival foglalkozom, majd pedig azt vizsgálom meg, hogy a tanulásra fogékony Orbán-rendszerben a válságok és a kivételes kormányzás miként csapódott le, és hogyan vált a végrehajtó hatalom a hatodik, valamint a kilencedik és a tizedik Alaptörvény-módosítás keretében immáron a rendkívüli jogrend alkotmányrendszereinek alakítójává.

²¹⁴ Uo.

²¹⁵ ANTAL: *The Rise of Hungarian Populism*. 77–93. o.

1. A menekültválság: a kivételes kormányzás első alkalmazása²¹⁶

Az alábbiakban azt a folyamatot mutatom be, ahogyan az Orbán-rendszer a kivételes kormányzás eszközeit elkezdte alkalmazni a menekült- és bevándorlási válság kapcsán, majd pedig a válság tényleges megszűnése után is fenntartotta a válságtudatot és a bevezetett rendkívüli kereteket. Ahogyan ezt a második részben kifejtettem, Agamben szerint ez nem más, mint a kivételes kormányzás állandósítása.²¹⁷ Nagy Zsófia is Agamben elméletének segítségével vizsgálta az Orbán-rendszer 2015-től kifejlesztett politikáját, amelynek fő célja az, hogy „a menedékkérőket politikai, cselekvőképes individuumokból a »puszta élet« állapotába redukálja. Ennek a folyamatnak Agamben terminológiájával élve egyenes következménye a *homo sacer* megjelenése: azé a figuráé, akivel szemben végrehajtott erőszaknak semmilyen következménye nincs”.²¹⁸ Az Orbán-rendszer a kivételes kormányzás adta keretek között állami erőszakkal lépett fel a menekültek ellen, és létrehozott egy olyan gyűlöletpolitikai teret, amely „önműködővé” vált, hiszen a magyar társadalom sohasem látott mértékben fordult az „idegenek” ellen, és kezdett mindenkitől rettegni.

2015-ben érte el Magyarországot a menekültválság (ebben az évben 390 ezren lépték át a szerb–magyar, illetve a horvát–magyar határt, közülük 177 ezer főt regisztráltak menedékkérőként). Az év elejétől kibontakozó menekült- és bevándorlásellenes kampány főbb elemein keresztül mutatom be azt, hogy hogyan működik Magyarországon az állami rasszizmus és a kivételes állapot politikája. A jobboldali populista kampány egyik legfőbb eleme a megkonstruált ellenség „felmutatása” volt. A társadalom már „szinte várta”, hogy megjelenjen az „ellenség”: 2015. szeptember 1. és 5. között menekültek ezrei torlódtak fel a budapesti Keleti pályaudvarnál. A magyar kormányzat (amely kezdettől fogva nemcsak politikai szinten érvelt, hanem bevonta és átprogramozta az egész magyar államapparátust a menekültek és bevándorlók elleni háborúra) álságos érvelése szerint az EU-szabályoknak (új dublini rendelet vagy Dublin III)²¹⁹ próbált érvényt szerezni, valójában azonban az embertömeg szándékos ott-tartásával kívánták demonstrálni a médiában, hogy Európa és Magyarország milyen veszélyekkel néz szembe. Az ide érkező emberek (a félre-

²¹⁶ Ehhez a ponthoz a következő írásomat használtam fel: ANTAL: *Kivételes állapotban*. 128–145. o.

²¹⁷ AGAMBEN: Az ellenőrző államtól...

²¹⁸ NAGY Zsófia: Agamben és a magyarországi menekültügy kivételei. *Kötő-Jelek, ELTE TáTK Szociológiai Doktori Iskola Évkönyve*, (2016) 21–35., 32. o.

²¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>. (letöltve: 2023. szeptember 13.).

érthető német nyilatkozatok következtében) tömegesen Németországba indultak volna, hogy menedékjogi kérelmüket ott adják be, ennek biztosítása helyett négy napig többezren táboroztak Budapest szívében. A magyar kormányzat tehát a tömeg méretének demonstrációjával indította meg a napjainkig tartó menekültellenes kampányt, azonban ennek szándékolt és kierősített jellege már 2015 szeptemberében nyilvánvalóvá válhatott, hiszen a magyar hatóságok az EU-s szabályokkal ellentétben nem regisztrálták a feltartóztatott embereket, és az Ausztria felé az autópályán gyalog elinduló külföldieket utóbb buszokkal szállították a nyugati határhoz. Mindemellett a Keleti pályaudvarnál a kormányzat antihumánus körülményeket teremtett, nagyjából olyanokat, amilyeneket a déli határokon később „elrettető” céllal általánossá tett.

A kormányzat már a Keleti pályaudvaron történt brutális események előtt, tulajdonképpen 2015 elejétől uralni akarta a diszkurzív teret azzal, hogy konzekvensen ignorálta a „menekült” kifejezést, kifejezve ezzel, hogy humanitárius szempontok nem játszhatnak szerepet a válság kialakulásában. Ehelyett a pejoratív, megbélyegző kontextusban használt „migráns”, „gazdasági bevándorló” kifejezések uralták a kormányzati kommunikációt. Mindezekből következik, hogy a kormányzat következetesen tagadta, illetve nem foglalkozott a menekültválság mögötti humanitárius, ökológiai katasztrófákkal (elsősorban a klímaváltozással).

Az első, széles nyilvánosságot elérő kampányelem az ún. „bevándorlásról és a terrorizmusról szóló nemzeti konzultáció” megindítása volt 2015 júniusától. Ezzel párhuzamosan – mintegy ráerősítve és irányítva a nemzeti konzultációt – a menekült- és bevándorlásellenes kampány igen komoly nyomott hagyott a médiában, a köztereken és a nyilvánosság minden egyes színterén, amelyeket elárasztottak a gyűlöletkeltő üzenetek, 2015 júniusától több hullámban, kiszolgálva a kampány éppen aktuális fázisait.²²⁰ Már a 2015-ös, kb. egymilliárd forintba kerülő nemzeti konzultáció címéből és a tizenkét kérdés megfogalmazásából, belső arányaiból²²¹ is nyilvánvalóvá válhat, hogy az Orbán-rendszer

²²⁰ A Keleti pályaudvaron törtéteknek a következő üzenetek „ágyaztak meg”: „Ha Magyarországra jössz, nem veheted el a magyarok munkáját!”, „Ha Magyarországra jössz, tiszteletben kell tartanod a kultúránkat!”, „Ha Magyarországra jössz, tiszteletben kell tartanod a törvényeinket!”. Önmagában az üzenetek tartalmából és a magyar nyelvű megfogalmazásból is látszik, hogy a kormányzat kizárólagos célja a belpolitikai gyűlöletkeltés volt.

²²¹ A tizenkét kérdés közül három direkt kapcsolatot teremt bevándorlás és terrorizmus között: „Nagy a terrorfenyegetettség?”, „Lehet-e terrorcselekmény Magyarországon?”, „Összefügg a bevándorlás a terrorizmussal?” Forrás: <http://static.fidesz.hu/newsite/documents-file/015/1429883049-nemzetikonzultaciobevandorlas2015.pdf> (letöltve: 2023. szeptember 13.). A kérdésekre beérkezett válaszok arányaira lásd HERCZEG Márk: Ez lett a nagy, 1 milliárd forintos, bevándorlók ellen hergelő nemzeti konzultáció eredménye. *444.hu*, 2015.07.27., <https://444.hu/2015/07/27/ez-lett-a-nagy-milliardos-bevandorlok-ellen-hergelo-nemzeti-konzultacio-eredmenye> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

elsődleges célja az volt, hogy a lehető legnagyobb politikai tőkét termelje ki a rendkívüli helyzetből. A nyílt idegengyűlölő üzenetek mellett a szociális populizmus (a bevándorlók veszik el a munkalehetőséget a magyaroktól, a magyar állam inkább a magyar családokról gondoskodik, és ne a menekültekről), és a kulturális nacionalizmus (nemcsak a testi, hanem kultúránk épségét is meg kell védeni a bevándorlóktól) elegyenek tekinthető ez a több elemből álló kampány, amelynek kicsúcsosodása a Keleti pályaudvar körüli események voltak.

Időközben elkezdődött a média és politikai kampánytérben folyó propaganda fizikai bebetonozása is: a kormány 2015. június 17-én döntött arról, hogy körülbelül 175 km hosszúságban 4 méter magas „határőrizeti célú ideiglenes kerítést” emel a magyar–szerb határon.²²² A munkálatok 2015. július 13-án kezdődtek el, az első szakasz építése augusztus 29-re befejeződött. Fontos jelzés volt a gyűlöletpropaganda kormányon belüli vállalhatatlanságát tekintve, hogy szeptember 7-én lemondott Hende Csaba honvédelmi miniszter; utóda, Simicskó István a kerítés felépítését nevezte legfontosabb feladatának. A folytatásban szeptember 15-én Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter bejelentette, hogy a magyar–román határon felállítandó kerítés megépítésének előkészítéséről döntött a kormány, szeptember 18-án pedig Orbán Viktor jelentette be a magyar–horvát határon építendő kerítés tervét. 2015. szeptember 16-án a régi rőszkei határátkelőnél több száz ember csapott össze a magyar rendőrökkel, s többen súlyosan meg is sérültek. Ez volt a kerítés történetének egyik legbrutálisabb esete. A zavargás feltételezett szervezőjét, Ahmed Hamedet elfogták, és megvádolták „terrorcselekmény elkövetésének megalapozott gyanújával”. A 2016. november 30-án kihirdetett elsőfokú ítélet szerint a Hamed bűnös, ezért tíz év fegyházbüntetést kapott. Az ügyet a másodfokon tárgyaló Szegedi Ítéltábla 2017. június 15-én az elsőfokú ítéletet semmissé tette, és új eljárás indítását rendelte el. Végül 2018. szeptember 20-án a Szegedi Ítéltábla a megismételt másodfokú eljárásban jogerősen öt év börtönbüntetésre ítélte a vádlottat: a bíróság elfogadta az érvelést, hogy a Hamed által elkövetett terrorcselekmény abban áll, hogy erőszakkal, köveket dobálva arra próbálta rávenni a rendőröket, hogy a határ szerb oldalán feltorlódott tömeget engedjék be Magyarországra.²²³

A kormányzat tranzitónákat állított fel, amelyek egyfajta senki földjeként érvényesülnek, és szándékosan a lehető legkevesebb menekülő, bevándorló ügyét indítják el. 2017-ben pedig kiderült az is, hogy a tranzitónákban embertelen körülmények uralkodnak, a magyar hatóságok szándékosan éhezették az oda kerülőket, akár nőket és gyermekeket is, nyilván azzal a szándékkal, hogy

²²² 401/2015. (VI. 17.) számú kormányhatározat. A kerítés megépítésnek részletei elérhetők: https://hu.wikipedia.org/wiki/Déli_határzár_Magyarországon (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²²³ A részletes történet elérhető: https://hu.wikipedia.org/wiki/Rőszkei_zavargás (letöltve: 2023. szeptember 13.).

a kegyetlen bánásmód visszatartsa a menekülőket a magyarországi útvonal-tól.²²⁴ Az ENSZ menekültügyi főbiztosa, Fillippo Grandi pedig azt nyilatkozta, hogy a tranzitónak inkább afféle börtönök.²²⁵

A déli határnál lezajlott összecsapásokat követően a kormányzat meg akarta teremteni az általa keltett morális pánik alapját, ezért a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényben (a 2015. évi CXL. törvénnyel, 2015. szeptember 15-től bevezetve) kialakított egy új, kivételes állapotra vonatkozó tényállást, a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet” (80/A–K. §).²²⁶ Ez a lépés tekinthető a 2010 utáni kivételes kormányzás első Alaptörvény alatti megnyilvánulásának. Az új válsághelyzet felett teljes mértékben a végrehajtó hatalom rendelkezik, hiszen azt az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője kezdeményezésére, az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter javaslatára a kormány rendeletben rendelheti el Magyarország egészére, illetve valamely meghatározott területére. Ezek alapján vezette be a kormány Bács-Kiskun és Csongrád megyékre a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet 2015. szeptember 15-én a 269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelettel. Ezzel lényegében békeidőben és rendkívüli jogrend bevezetésére ténylegesen okot adó körülmények nélkül vezetett be kivételes állapotot a kormány, amellyel minden cselekvési lehetőséget önmaga kezébe helyezett, és minden kontrollt kikapcsolt. Amikor a kivételes jogrend hatálya lejárt volna, a kormányzat még tovább lépett a kivételes kormányzásban, és a 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelettel²²⁷ „országos válsághelyzetet” hirdetett ki 2016. március 9-én a menedékjogi törvény 80/A. § (1) bekezdés c) pontja alapján, további jogkorlátozó rendőrségi jogosítványok engedélyezésével. Ezután bekövetkezett az országos kivételes állapot folyamatos meghosszabbítása, ezzel állandóvá vált az agambeni kivé-

²²⁴ FÖLDES András: Valójában börtön a tranzitóna, ahol a terhes nőket is bilincsbe verik. *Index*, 2017.06.12., https://index.hu/belfold/2017/06/12/tranzitona_roszke_tompa_borton_menekultek_terhes_no_hatosagi_tulkapas_gyerekek/ (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²²⁵ ENSZ-főbiztos: Inkább börtönnek kellene hívni a magyar tranzitónákat. *Hvg.hu*, 2017.09.12., https://hvg.hu/itthon/20170912_ensz_fobiztos_Inkabb_bortonnek_kelleni_hivni_a_magyar_tranzitzonakat (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²²⁶ Az elrendelés lehetősége meglehetősen tág, hiszen mennyiségi kritériumokon túl (Magyarországra érkező menedékjogi védelmet kérők vagy a tranzitónában tartózkodók különböző időtartamok alatti számához köti a törvény) lehetőség van az új válsághelyzet bevezetésére minden olyan „migrációs helyzettel összefüggő körülmény” esetén, amelyek a schengeni „külső határ szerinti magyarországi határvonal védelmét közvetlenül veszélyezteti” vagy a schengeni „külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja, illetve valamely magyarországi település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti” [80/A. § (1) bekezdés]. Mindezek alapján és a válsághelyzetek későbbi korlátlan meghosszabbításai kapcsán joggal állíthatjuk azt, hogy a kormányzat gyakorlatilag bármikor élhet a kivételes állapotnak ezzel az eszközzel.

²²⁷ A rendelet és a hatályának állapotai elérhető: <https://njt.hu/jogszabaly/2016-41-20-22.16#SZ3> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

teles kormányzás gyakorlata:²²⁸ 2023. szeptember 7-ig 14 alkalommal került meghosszabbításra a kivételes kormányzás ezen formája (lásd erre és az egyes, hatályt meghosszabbító kormányrendeletekre az 1. táblázatot), amely így gyakorlatilag az összes további (pandémiás és háborús) rendkívüli jogrenddel átfe­désben van (lásd erre a következő pontban az 2. táblázatot).

1. táblázat. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet hatályának folyamatos meghosszabbítása²²⁹

Kormányrendelet	A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet eredeti és meghosszabbított hatálya
41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet	2016. szeptember 9.
272/2016. (IX. 5.) Korm. rendelet	2017. március 8.
36/2017. (III. 6.) Korm. rendelet	2017. szeptember 7.
247/2017. (VIII. 31.) Korm. rendelet	2018. március 7.
21/2018. (II. 16.) Korm. rendelet	2018. szeptember 7.
159/2018. (IX. 3.) Korm. rendelet	2019. március 7.
20/2019. (II. 22.) Korm. rendelet	2019. szeptember 7.
217/2019. (IX. 5.) Korm. rendelet	2020. március 7.
32/2020. (III. 5.) Korm. rendelet	2020. szeptember 7.
411/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet	2021. március 7.
93/2021. (II. 27.) Korm. rendelet	2021. szeptember 7.
509/2021. (IX. 3.) Korm. rendelet	2022. március 7.
70/2022. (III. 2.) Korm. rendelet	2022. szeptember 7.
333/2022. (IX. 6.) Korm. rendelet	2023. március 7.
46/2023. (II. 21.) Korm. rendelet	2023. szeptember 7.
425/2023. (IX. 5.) Korm. rendelet	2024. március 7.

A menekült- és bevándorlásellenes politika eddigi irányai mellé felzárkózott tehát a kormányzat azon terve, hogy a menekült- és bevándorlási válságot közjogi szempontból is megjeleníti. A 2016-os őszi népszavazás és az előbb lokális, majd pedig országos válsághelyzet egyfajta gyakorlati előkészítései voltak az Alap­ törvény hatodik módosításának (2016. június 14.); ebben a parlament elfogadta az új kivételes jogrendtípus (terrorveszélyhelyzet) alkotmányos erőre emelését (amelynek jelentőségével a következő pontban foglalkozom részletesen).

²²⁸ AGAMBEN: Az ellenőrző államtól...

²²⁹ Forrás: saját gyűjtés.

A kampány új irányba fordult azzal, hogy az Orbán-kormány immáron nemcsak bel-, hanem európai politikai célkitűzéseire is elkezdte felhasználni a menekültellenességet. Válaszreakcióként az EU-nak a kvóta- és a menekült-politika átalakítását célzó elképzeléseire,²³⁰ Orbán Viktor 2016. február 24-én bejelentette, hogy kormánya népszavazást kezdeményez az Európai Bizottság által javasolt betelepítési kvóta ellen. A kormányzat a következő kérdést nyújtotta be a Nemzeti Választási Bizottságnak: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” A parlamenti elrendelést követően Áder János 2016. október 2-ára tűzte ki a népszavazást. A népszavazási plakátkampány minden eddiginél durvábban sugallt összefüggést a bevándorlás és a terrorizmus, valamint az erőszak között (közjogi szempontból pedig ezt az azonosítást a tárgyalt hatodik Alaptörvény-módosítás erősítette meg). A következő mondatok a legfigyelemreméltóbbak: „A bevándorlási válság kezdete óta Európában több mint 300-an haltak meg terrortámadásban.” „A bevándorlási válság kezdete óta ugrásszerűen emelkedik a nők elleni zaklatások száma Európában.” „A párizsi merényletet bevándorlók követték el.” A népszavazás végül érvénytelen lett (a részvételi arány 44,08 százalék volt, a leadott szavazatok száma 3 643 055), ugyanakkor elsöprő többségbe kerültek a nemmel szavazók (98,36%, azaz 3 362 224 szavazat). Mindebből óriási legitimációs felhatalmazást olvasott ki a kormányzat belpolitikai és európai szinten egyaránt, ugyanakkor 2018-ban napvilágra került a szám, hogy a népszavazást követő évben, azaz 2017-ben Magyarország lényegében annyi menekültet fogadott be (1300 fő), amely keretszám a népszavazással támadott uniós megállapodásokból következett.²³¹

A propaganda által létrehozott gépezet következő fázisa teljes sebességgel „csak” a 2018-as választások után pörgött fel, ebben a menekültválságnak, illetve a menekültek és bevándorlók elleni gyűlöletkeltésnek mint keretnek komoly szerepe volt, de a kormányzat egyszerre kódolta át az ellenségképző üzeneteit bel- és külpolitikai szinten, s így lettek immáron a legfőbb célpontok: a „bevándorlást támogató civil szervezetek”, az ellenzék egy része, illetve a menekültválság mint

²³⁰ 2015. szeptember 22-én az EU belügyminisztereinek tanácsa minősített többséggel elfogadta az Európai Bizottság által korábban elfogadott javaslatait 120 ezer menekült Görögországból és Olaszországból való uniós áthelyezéséről, amelynek keretében Magyarországra 1294 főt delegáltak. Továbbá 2016. május 4-én az Európai Bizottság új menekültügyi rendszer bevezetését javasolta, amely automatikusan meghatározza, hogy a menedékkérőket milyen esetben lehet áthelyezni más uniós országokba. A javaslat szerint, ha egy ország úgy dönt, hogy nem fogad be embereket, akkor 250 ezer euró (kb. 75 millió Ft) szolidaritási hozzájárulást kellene fizetnie minden be nem fogadott menedékkérő után azon tagállam felé, amely az illető személyt helyette befogadja.

²³¹ Altusz: Magyarországon bevett dolog muszlim megszállást emlegetni. *Hvg.hu*, 2018.01.11., https://hvg.hu/itthon/20180111_altusz_kristof_times_of_malta (letöltve: 2023. szeptember 13.).

globális összeesküvés „háttérben meghúzódó és azt finanszírozó” Soros György. Ezért lett a propaganda következő fázisának szervező elve „Brüsszel és Soros megállítása”, amely tulajdonképpen a 2018-as választásai kampány és a 2019-es európai parlamenti választási kampány legfőbb ideológiai-stratégiai üzenete volt.

2017-ben két nemzeti konzultáció is megelőzte és ezáltal megalapozta a parlamenti választás megnyerése után alkalmazott „jogalkotási fegyverek” élesítését. 2017 áprilisában a kormányzat „Állítsuk meg Brüsszelt!” címmel indított konzultációt. A hat kérdés és a rájuk adható válaszok – a nemzeti konzultáció „hagyományainak” megfelelően – manipulatíván kerültek összeállításra: amellett, hogy a kormányzat tovább mélyítette az emberek tudatában a bevándorlás és terrorizmus közötti kapcsolatot és a „Brüsszel-elleneséget”, egyúttal elő is irányozta a következő hónapok civilelles politikáját (az alább tárgyalandó civil regisztráció is megjelent a kérdések között).²³² A kormányzat tájékoztatása szerint 1 millió 680 ezer ember küldte vissza a kérdőívet.²³³ Ezt a propagandát fejelte meg 2017 októberében a „Soros-tervről” szóló újabb konzultáció: a kormányzat – Soros György *A nyílt társadalom avagy a globális kapitalizmus megreformálása* című könyvére és a menekültválság kezelése kapcsán írt publicisztikáira alapozva – egy komplex összeesküvés keretrendszer hozott létre: ez az, amit a médiában „Soros-terv”-ként emlegetnek. Lényege, a kormányzat szerint, az európai nemzetállamok politikai hatalmának megdöntése és a keresztény Európa megtörése; ezzel szemben az Orbán-kormány egyfajta civilizációs és honvédő háborút vív (a jelen kötet *Második* részében írottak alapján megjegyezhetjük: ez az érvelés nagyon hasonlít ahhoz, ahogyan Bush a „terror elleni háborút” és Guantánamó létrehozását legitimálta). A kormányzat eltérő információkat adott arról, hányan küldték vissza a konzultációs kérdőívet, végül Rogán Antal, a Miniszterelnöki Kabinetiroda vezetője 2017. december 11-én jelentette be, hogy december 5-ig 2 millió 171 500 nemzeti konzultációs kérdőív érkezett be postán, és így az elektronikus válaszokkal együtt közel 2,3 millió ember mondott véleményt. Rogán – lényegében előrevetítve, hogy mi várható a kampányban és a választás lehetséges megnyerése után – hangsúlyozta, hogy a konzultáció eredménye arra kötelezi a kormányt, hogy olyan határozott intézkedéseket fogantasson, amelyekkel a „Soros-terv” végrehajtása megakadályozható Magyarországon és az EU területén is.²³⁴

²³² DOMSCHITZ Máttyás: Megint üzenhet Brüsszelnek: itt a legújabb nemzeti konzultáció. *Index*, 2017.03.31., https://index.hu/belfold/2017/03/31/igy_nez_ki_a_legujabb_nemzeti_konzultacio/ (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²³³ 1 millió 680 ezren töltötték ki a nemzeti konzultációt. *24.hu*, 2017.05.31., <https://24.hu/belfold/2017/05/31/1-millio-680-ezren-toltottek-ki-a-nemzeti-konzultaciot/> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²³⁴ A kabinetiroda intézkedéseket dolgoz ki a Soros-terv megakadályozása érdekében. *Kormány.hu*, 2017.12.11., <https://2015-2019.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/hirek/a-kabinetiroda-intezkedeseket-dolgoz-ki-a-soros-terv-megakadalyozasa-erdekeben> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

A 2018-as kampányt és a választás utáni lépéseket a kormányzat nemcsak konzultációkkal, hanem jogalkotással is előkészítette: ezt nevezhetjük az ún. „Stop Soros”-törvénycsomagnak, s amint láthattuk, s amint láthattuk, ehhez a kormányzat a vélt felhatalmazást és legitimációt a „Soros-tervről” szóló nemzeti konzultációhoz kötötte. Ennek megelőző lépése azt volt, hogy a kormányzat 2017. június 13-án elfogadtatta a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényt. A jogszabály preambuluma kifejti, hogy milyen indokok vezették a jogalkotót:

felismerve, hogy az egyesülési jog alapján létrejött szervezeteknek ismeretlen külföldi forrásból juttatott támogatások alkalmasak lehetnek arra, hogy külföldi érdekcsoportok e szervezetek társadalmi befolyásán keresztül saját érdekeiket, nem pedig közösségi célokat érvényesíthessenek Magyarország politikai és társadalmi életében, továbbá figyelemmel arra, hogy ez veszélyeztetheti az ország politikai, gazdasági érdekeit, a törvényes intézmények befolyásmentes működését.

Rövidesen fel is került a Civil Információs Portálra egy lista a külföldről támogatott civil szervezetekről.²³⁵ Ezt követően 2018 januárjában jelent meg a kormányzat tervezete a „Stop Soros”-törvénycsomagra vonatkozóan. Ennek fő elemei: „a tömeges migrációt propagáló, külföldről támogatott szervezetek” regisztrációja és tevékenységükről való nyilvános számadás; ezen szervezeteknek illetéket kell fizetniük, amely bevételt az állam határvédelemre fordítja; a bevándorlást szervező személyek távol tartása és kitiltása. A tervezet ekkor még jogilag ugyan kidolgozatlan volt, de ez nem is számított, hiszen a politikai és a nyilvánosságra gyakorolt hatás volt a döntő. 2018. február 13-án a parlament elé került három törvényjavaslat (az idegenrendészeti távortartásról, a bevándorlási finanszírozási illetékről, valamint a migrációt támogató szervezetek működésének engedélyezéséről), amelyek a korábbi tervezetnél is szigorúbbak voltak a civil társadalom irányában: nagyon tágra határozta meg a „migrációt segítő” szervezetek körét. Ha egy szervezet engedély nélkül folytat ilyen tevékenységet, akkor adószámát törölni is lehet, ha ezt követően sem fejezi be a tevékenységét, akkor akár 1,8 millió forintos pénzbírsággal is sújtható. A cél már korántsem az „illegális”, hanem általában minden migrációt segítő tevékenység felszámolása volt. A Fidesz a törvények elfogadását áttolta a választás utánra, hiszen ahhoz szükség volt a kétharmados parlamenti többségre. A parlamenti kétharmad ismételt megszerzése után a negyedik Orbán-kormány egyik első intézkedése volt a „Stop Soros”-csomag élesítése,

²³⁵ A helyzet irrealitását mutatja, hogy a listára felkerült számos olyan szervezet (például Magyar Ökumenikus Segélyszervezet vagy a Magyar Vöröskereszt), amelynek politikai megtámadására a menekültellenes kapcsolatos kampány keretében semmilyen indok nem kínálkozott.

valamint mindennek egyfajta betetőzéseként az Alaptörvény hetedik módosítása. Az ezekre vonatkozó javaslatokat egyszerre terjesztette be a parlament elé 2018 május végén. A „Stop Soros”-törvénycsomag, amely jóval szigorúbb a választás előtti tervezetnél, egyszerre irányozta elő kilenc törvény módosítását.²³⁶ A 2018. évi VI. törvény értelmében kiegészült a rendőrség feladata: őrizi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat, részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában; valamint részletezésre került a rendőrség új, határvédelmi feladata. Az egyik legdrasztikusabb elem a jogellenes bevándorlás elősegítésének, támogatásának új büntetőjogi tényállása (Btk. 353/A. §).²³⁷ A módosítás komoly európai visszhangot váltott ki, hiszen gyakorlatilag a jogszerű menekültstátusz megszerzését is lehetetlenre teszi: a menedékkérelme a kérelmezőnek, ha olyan országon keresztül érkezett, ahol az üldözésnek vagy a súlyos sérelem veszélyének nincs kitéve, vagy ha abban az országban, amelyen keresztül Magyarországra érkezett, a megfelelő szintű védelem biztosított.

Álláspontom szerint az Orbán-rendszer nem tett mást mindezzel, mint hogy a 2015 óta – a kivételes kormányzás keretében – folyamatosan fenntartott idegenellenséget a jogrendszer részévé tette. Ezt tette teljessé és emelte alkotmányos erőre az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.).²³⁸ Az alkotmányozó a *Nemzeti hitvallás* részévé tette a nemzeti identitás védelmének köteleességét („a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége”), s ezzel egyfajta alkotmányos alapjait

²³⁶ Ezek a rendőrségi, a külföldre utazást érintő, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló, a menedékkérelmekről szóló, az államhatárról szóló, a büntetőjogi nyilvántartási rendszerről szóló, a szabálysértési törvények, valamint a Büntető Törvénykönyv. A javaslat elérhető: <http://www.parlament.hu/irom41/00333/00333.pdf>. (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²³⁷ 353/A. § (1) Aki szervező tevékenységet folytat annak érdekében, hogy a) Magyarországon menedékkérelmi eljárás kezdeményezését tegye lehetővé olyan személy részére, aki hazájában vagy a szokásos tartózkodási helye szerinti országban vagy olyan más országban, amelyen keresztül érkezett, nincs faji, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, vallási, illetve politikai meggyőződése miatt üldözésnek kitéve, vagy a közvetlen üldözéstől való féltelme nem megalapozott, vagy b) a Magyarországra jogellenesen belépő vagy jogszerűtlenül tartózkodó személy tartózkodási jogcímét szerezzen, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt elzárással büntetendő. (2) Egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekmény elkövetéséhez anyagi eszközöket szolgáltat vagy a szervező tevékenységet rendszeresen folytatja. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1200100.TV>. (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²³⁸ A Soros-törvénycsomag és az Alaptörvény módosítása egyazon Magyar Közlönyben került kihirdetésre: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK18097.pdf>. (letöltve: 2023. szeptember 13.).

tette le az Orbán-rendszer xenofób gyűlöletpolitikájának. A magyar jogrendszert az EU-joghoz kötő ún. csatlakozási klauzula ugyancsak egy nacionalista megkötéssel egészült ki: az EU más tagállamaival való közös hatáskörök gyakorlása nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát [E] cikk (2) bekezdés]. Ezzel tulajdonképpen az EU-jog nemzeti jogrendszerek felettségének alapvető elvén kezdett el további réseket ütni az Orbán-rendszer. Fontos megemlíteni azt is, hogy az Alaptörvény módosítása szerint Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége, ezzel tulajdonképpen azt legitimálja az alkotmányozó, hogy az Orbán-rendszer a magyar állam szerveit durván rasszista és gyűlöletkeltő célokra használja fel. Az Alaptörvény reagált továbbá a kvótákkal kapcsolatos vitákra, és kimondja, hogy Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be, továbbá idegen állampolgár Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet [XIV. cikk (1)–(3) bekezdés]. A módosítás megteremtette a menedékjogi törvény előbb bemutatott módosításának „alkotmányos lábázatát” azzal, hogy lényegében alkotmányos szinten ismétli meg a törvényt szöveget [XVI. cikk (4) és (5) bekezdés]; ennek természetesen az a célja, hogy a menedékjog alkotmányellenes és irreális felszámolásának kritikája kapcsán arra hivatkozhasson majd a kormányzat, hogy megvan az alkotmányos alap. Érdeemes azt is megemlíteni, hogy a hetedik Alaptörvény-módosítás nemcsak a „Stop Soros”-csomagra reagált, hanem szigorította továbbá a gyülekezési jog, valamint a véleménynyilvánítás szabályait azzal, hogy e jogok gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés]. A Stop Soros törvénycsomagot komoly kritikával illette Zeid Raad al-Husseini, az ENSZ emberi jogi főbiztosa,²³⁹ valamint az Amnesty International²⁴⁰ és a Velencei Bizottság is,²⁴¹ az Európai Bizottság pedig kötelezettség-szegési eljárást indított Magyarországgal szemben a menedékjogi szabályok durva szigorítása miatt.²⁴²

²³⁹ A Stop Soros miatt Magyarországot is bírálta az ENSZ emberi jogi főbiztosa. *Hvg.hu*, 2018.06.18., https://hvg.hu/itthon/20180618_A_Stop_Soros_miatt_Magyarorszagot_is_biralta_az_ENSZ_emberi_jogi_fobiztosa (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁴⁰ Amnesty: A Stop Soros rettenetes támadás. *Hvg.hu*, 2018.06.20., https://hvg.hu/itthon/20180620_Amnesty_A_Stop_Soros_rettenetes_tamadas (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁴¹ Velencei Bizottság: Hatályon kívül kellene helyezni a Stop Sorost. *Hvg.hu*, 2018. június 22. https://hvg.hu/itthon/20180622_Velencei_Bizottsag_hatalyon_kivul_kellene_helyezni_a_Stop_Sorost. (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁴² Eljárást indított az Európai Bizottság a Stop Soros miatt. *Hvg.hu*, 2018.07.19., https://hvg.hu/itthon/20180719_Eljarast_inditott_az_Europai_Bizottsag_a_Stop_Soros_miatt (letöltve: 2023. szeptember 13.).

2. A Covid19 és a háború megalapozza a „folyamatos” kivételes kormányzást

A világméretű járvány és az azzal együtt járó gazdasági, társadalmi válság jelentősen átírta az Orbán-rendszer politikai menetrendjét, ugyanakkor az eddigiekből már levonhatjuk azt a következtetést, hogy a kivételes kormányzás során a menekültválság kapcsán megszerzett előzetes gyakorlati tapasztalatokra jelentős mértékben támaszkodhatott a kormányzat. Amint alább erre részletesen kitérek, mindebben az lesz a témánk szempontjából is különösen fontos, hogy az Orbán-rendszer a menekültválság utáni polikrízis-helyzetben tulajdonképpen többszörös „válságmenedzseléshez” fordult, és mindennapi gyakorlattá tette a kivételes kormányzást: a 2015-ben és 2016-ban kihirdetett, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet mind a pandémia, mind pedig a háborús veszélyhelyzet idején hatályban volt (lásd erre a 2. táblázatot).

A menekült- és bevándorlási válság során szervezett kivételes kormányzati tapasztalatokat felhasználva az Orbán-rendszer képes volt a kivételes kormányzás szintjén alkalmazkodni a helyzethez. A 2015 utáni helyzetben a folyamatos kivételes állapot logikája szerint cselekedett a Kormány, és amint láttuk, nem az alaptörvényi szinten rendelkezésre álló rendkívüli jogrendeket alkalmazta, hanem a módosított menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény lehetőségeit kihasználva hirdetett előbb lokális, majd országos „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet”. Eközben folyamatosan alakította az Alaptörvénynek a rendkívüli jogrendekkel kapcsolatos szabályait (ezeket összefoglaló jelleggel a következő pontban mutatom be). A pandémia az első olyan szituáció a polikrízisben, amelynek során a kormány egy, az Alaptörvénybe foglalt rendkívüli jogrendtípust (azaz veszélyhelyzetet) vezetett be, és ezt a technikát alkalmazta az Orbán-rendszer a háborús helyzet kapcsán is (azzal együtt, hogy ismét csak a menekült- és bevándorlási válság tapasztalatait felhasználva Alaptörvény-módosítással teremtette meg a háborús veszélyhelyzet alkotmányos alapjait).

Az Orbán-rendszer egy rövid átmeneti periódus után képes volt adaptálódni a kivételes kormányzati struktúra bevezetésével a Covid19 okozta helyzethez, és képes volt megváltoztatni politikai stratégiáját: ehhez pedig az kellett, hogy a kormányzat elkezdte komolyan venni a világjárványt. Eleinte, mivel az Orbán-rendszer vezető politikusai nem tudták pontosan, hogy a válság milyen pusztító erejű lesz, a kormány megpróbált azzal válaszolni, hogy egyszerűen a menekült- és bevándorlási válság miatt életbe léptetett rendkívüli intézkedéseket prolongálta. Orbán Viktor miniszterelnök eleinte egyenrangú kihívásként beszélt a migrációról és a koronavírusról,²⁴³ ráadásul azt állította 2020. március

²⁴³ Számítani kell rendszeres támadásokra a magyar határkerítésnél. *Kormany.hu*, 2020.02.28., <https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/szamitani-kell-rendszeres-tamadasokra-a-magyar-hatarkeritesnel> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

10-én, hogy „egyértelmű kapcsolat van az illegális migráció és a koronavírus-járvány között”.²⁴⁴ Ezután következett be a fordulópon, mert a kormányfő és a kommunikációs stratégiák érzékelték a magyar emberek és a kormány mögötti frakciók félelmét; döntőnek az bizonyult, hogy az emberek felismerték: valójában nincs összefüggés a bevándorlás és a járvány között. Az Orbán-rendszer meglátta a járványban rejlő politikai potenciált, és elkezdett kibontakozni a pandémia kapcsán a kivételes kormányzati struktúra. A miniszterelnök kezdettől fogva nagyobb politikai kockázatot látott a gazdasági, mint a járványügyi következményekben, ezért az általa bevezetett intézkedések inkább a gazdaság, mint a munkavállalók és a társadalom védelméről szólnak. A kormányfő úgy érvelt, hogy „[ú]gy küzdjünk meg ezzel a válsággal, hogy ne adjuk fel a céljainkat, ne adjuk fel azt, amit elértünk, ne adjuk fel Magyarország függetlenségét [...], a munkaalapú gazdaságot és a büszke élet lehetőségét sem!”²⁴⁵

A Covid19-pandémia kitörésével kibontakozó hullámokhoz igazodóan a magyar kormány a koronavírus-helyzet miatt három rendkívüli állapotot (veszélyhelyzetet) hirdetett ki: az 1. hullámban 2020. március 11-től június 18-ig a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel,²⁴⁶ a 2. hullámban 2020. november 3-tól 2021. február 8-ig a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel,²⁴⁷ a 3. hullámban 2021. február 8-tól 2022. május 31-ig (hosszabbításokkal) a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel.²⁴⁸ Minden rendkívüli időszakhoz kapcsolódott ún. *felhatalmazási törvény*, amely a hivatalban lévő magyar kormánynak az Országgyűlés által adott különleges felhatalmazása a kivételes (rendeleti) kormányzásra. E felhatalmazás révén a kormány jogosult felfüggeszteni egyes törvények alkalmazását, eltérni a törvényi rendelkezésektől és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozni (tömegrendezvények, intézménylátogatások korlátozása, határellenőrzés fokozása). Ahogyan azt az Alaptörvény megújult szabályai kapcsán láthattuk: veszélyhelyzetben a kormányzatnak rendkívüli rendeletalkotási jogköre van, olyan rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ugyanakkor a kormány rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja,

²⁴⁴ Orbán Viktor miniszterelnök ismertette uniós kollégáival a magyarországi helyzetet. *Kormany.hu*, 2020.03.10., <https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/orban-viktor-miniszterelnok-ismertette-unios-kollegaival-a-magyarorszagi-helyzetet> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁴⁵ Ne adjuk fel céljainkat! *Kormany.hu*, 2020.04.03., <https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/szerdan-varhato-dontes-a-kijarasi-korlatozasok-jovojerol> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁴⁶ Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2020-40-20-22> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁴⁷ Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2020-478-20-22> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁴⁸ Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-27-20-22> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

azonban a rendelet a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti [53. cikk (3)–(4) bekezdés]. S itt érkezünk el a kivételes kormányzás valódi gyakorlatához (amely, mint látni fogjuk, nemcsak a pandémia idejére, de a háborús veszélyhelyzetben is fennmaradt): a stabil, alkotmányozó többséggel rendelkező kormányzat az Országgyűlés támogatásával felhatalmazási törvényeket fogadott el. Ezek a felhatalmazási törvények fellazították az alkotmányos garanciákat. Az első felhatalmazási törvény (2020. évi XII. törvény²⁴⁹)²⁵⁰ lényegében korlátlan felhatalmazást adott a rendkívüli kormányzásra, és 2020. június 17-ig volt hatályban.²⁵¹ A törvény megfogalmazása szerint: az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazta a kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa, ugyanakkor az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszűnését megelőzően e felhatalmazását visszavonhatja [3. § (1)–(2) bekezdés]. A felhatalmazási törvénybe beépült további garanciaként, hogy a veszélyhelyzet elhárítása érdekében az intézkedések hatályának fenntartásáig megtett intézkedésekről rendszeresen, az Országgyűlés ülésén – annak hiányában az Országgyűlés elnöke és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői részére – ad tájékoztatást (4. §). Mindez jelentős politikai vitát váltott ki, és az ellenzék nem szavazta meg az első felhatalmazási törvényt. A kivételes kormányzással kapcsolatos garanciák körüli vitákból tanult az Orbán-rendszer, és a második hullámhoz kapcsolódó második felhatalmazási törvénybe (2020. évi CIX. törvény)²⁵² immáron időkorlátot épített be. Az új felhatalmazási törvény úgy rendelkezett, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazza a kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát e törvény hatályvesztéséig meghosszabbítsa (2. §), s a felhatalmazási törvény eleve kimondta, hogy a kihirdetését követő 90. napon hatályát veszti. Ezek a garanciák immáron elégségesnek bizonyultak az Orbán-rendszer ellen-

²⁴⁹ Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2020-12-00-00.0#CI> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁵⁰ 2020. március 31. és június 16. között volt hatályban.

²⁵¹ A törvény preambuluma kifejtette magát a felhatalmazás tényét és annak indokait: „Az Országgyűlés annak érdekében, hogy a Kormány a COVID-19 fertőzés okozta tömeges megbetegedést okozó, 2020. évben bekövetkezett humánjárvány megelőzésére, illetve következményeinek elhárítására valamennyi szükséges rendkívüli intézkedést megtehesse, szem előtt tartva különösen annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés ülésézése a humánjárvány következtében szünetelhet, annak tudatában, hogy vészterhes időkből felelős döntéseket kell hozni, és hogy az eddig megtett – és a potenciálisan előttünk álló – intézkedések szokatlan és idegen korlátozásnak tűnnek, de ezek betartása, az összefogás és a fegyelmezettség a magyarság legfontosabb erőtartaléka lehet, a közös cselekvés, a nemzeti összefogás, az egészségügyben és a rendfenntartásban dolgozók, illetve valamennyi érintett áldozatos munkája elismerésével, a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendeletei hatályának meghosszabbítására vonatkozó felhatalmazás megadására és kereteinek meghatározására a következő törvényt alkotja...”

²⁵² 2020. november 11. és 2021. február 7. között volt hatályban.

zéke számára, és megszavazták a felhatalmazási törvényt. A Covid19-pandémia harmadik, 2021 februárjától kibontakozó hullámában azonban a kormányzat ismét stratégiát váltott: a harmadik felhatalmazási törvény (2021. évi I. törvény²⁵³)²⁵⁴ látszólag a második felhatalmazási törvény mintájára készült, tehát tartalmazta azt, hogy a kormányzat rendkívüli rendeletei 90 nap után hatályukat veszítik, de az Orbán-rendszer (csakúgy mint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén) folyamatosan meghosszabbította²⁵⁵ a felhatalmazási törvénynek, ezzel pedig magának a pandémiás veszélyhelyzetnek a hatályát. Ez a magyarázata annak, hogy a járvány 2021 őszén kezdődött negyedik hullámában a magyar parlament nem fogadott el új felhatalmazási törvényt, hanem a kormány a harmadik hullámban elfogadott jogszabályokra támaszkodott, azokat prolongálta (lásd ennek összefoglalására a 2. táblázatot).

Mindezek alapján azt látjuk, hogy a pandémiával összefüggő rendkívüli jogrendek (a 2. táblázatban a B és C²⁵⁶ típusok) egyrészt párhuzamosan, átlapolva bontakoztak ki a 2015/2016 óta hatályos tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel (A típus). Ugyanakkor az Orbán-rendszer meglehetősen adaptív módon alkalmazta mind a menekült- és bevándorlási válság, mind a pandémia egyes hullámaiból adódó tapasztalatokat. Ezzel a komplex képpel jutunk el 2022-höz és az ukrajnai orosz agresszió következtében előálló háborús veszélyhelyzethez (D típus).

²⁵³ Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-1-00-00.0#SZ4@BE6> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁵⁴ 2021. február 22. és 2022. június 1. között volt hatályban.

²⁵⁵ Mivel eredetileg a harmadik felhatalmazási törvény 2021. május 21-én hatályát veszítette volna, ezért a 2021. évi XL. törvény módosította (az új hatályvesztés: a 2021. évi őszi országgyűlési ülészak első ülésnapját követő 15. nap). A törvény 2021. szeptember 29-én ugyancsak nem lett hatálytalan, mert a 2021. évi CII. törvény már azt mondta ki, hogy 2022. január 1-je az új hatályvesztési dátum. Ez sem következett be, hiszen a 2021. évi CXXX. törvény immáron azt mondta ki, hogy a harmadik felhatalmazási törvény csak 2022. június 1-jén lesz hatálytalan.

²⁵⁶ Érdeemes röviden megjegyezni azt is, hogy az Orbán-rendszer 2020. június 18. és december 18. között (tehát az első és második járványhullám között) próbálkozott egy Alaptörvény alatti szinten (az egészségügyi törvényben) szabályozott rendkívüli jogrenddel (egészségügyi válsághelyzet), de a második hullám időszakára az itt jelzett vészhelyzet kihirdetése-felhatalmazási törvény-modellre tért vissza a bemutatott változtatásokkal.

Negyedik rész: Kormányzás és demokrácia a kivételes állapotban

2. táblázat. Az Orbán-rendszer által bevezetett rendkívüli jogrendek 2015–2024²⁵⁷

Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet (A)		Koronavírussal kapcsolatos veszélyhelyzet (B)		Egészségügyi válsághelyzet (C)		Az ukrajnai háború és humanitárius katasztrófa miatti veszélyhelyzet (D)	
Alaptörvény alatti rendkívüli jogrend		Alaptörvénybe foglalt rendkívüli jogend		Alaptörvény alatti rendkívüli jogrend		Alaptörvénybe foglalt rendkívüli jogend	
Menetrend	Szabályozás	Menetrend	Szabályozás	Menetrend	Szabályozás	Menetrend	Szabályozás
2015. szeptember 15-től helyi szinten	A menekültekről szóló 2007. évi LXXX. törvény módosítása 269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet (Bács-Kiskun megye és Csongrád megye területére)	1. hulláma: 2020. március 11-től június 18-ig	40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 2020. évi XII. törvény (1. felhatalmazási törvény) Hatályos: 2020. március 31. és június 16. között	2020. június 18-tól december 18-ig	Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 521/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet	2022. május 25-től október 31-ig	180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet
2016. március 9-től emelkedett országos hatályúra 2024. március 7-ig	41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet (országosan): 15 alkalommal került meghosszabbításra országos szintű válsághelyzet ²⁵⁸	2. hullám: 2020. november 3-tól 2021. február 8-ig	478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet 2020. évi CIX. törvény (2. felhatalmazási törvény) Hatályos: 2020. november 11. és 2021. február 7. között.			2022. november 1-jétől 2024. május 24-ig	Háborús veszélyhelyzeti felhatalmazási törvény: 2022. évi XLII. törvény 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet: 3 alkalommal került meghosszabbításra ²⁵⁹
		3. hullám (illetve 4. hullám): 2021. február 8-tól 2022. május 31. (a felhatalmazási törvény módosításai hosszabbították meg a veszélyhelyzetet)	27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 2021. évi I. törvény (3. felhatalmazási törvény) Hatályos: 2021. február 22. és 2022. június 1. között 3 alkalommal meghosszabbítva ²⁶⁰				

²⁵⁷ Forrás: saját gyűjtés.

²⁵⁸ A 272/2016. (IX. 5.) Korm. rendelettel 2017. március 8-ig, a 36/2017. (III. 6.) Korm. rendelet 2017. szeptember 7-ig, a 247/2017. (VIII. 31.) Korm. rendelettel 2018. március 7-ig, a 21/2018. (II. 16.) Korm. rendelettel 2018. szeptember 7-ig, a 159/2018. (IX. 3.) Korm. rendelettel 2019. március 7-ig, a 20/2019. (II. 22.) Korm. rendelettel 2019. szeptember 7-ig, a 217/2019. (IX. 5.) Korm. rendelettel 2020. március 7-ig, a 32/2020. (III. 5.) Korm. rendelettel 2020. szeptember 7-ig, a 411/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelettel 2021. március 7-ig, a 93/2021. (II. 27.) Korm. rendelettel 2021. szeptember 7-ig, a 509/2021. (IX. 3.) Korm. rendelettel 2022. március 7-ig, a 70/2022. (III. 2.) Korm. rendelettel 2022. szeptember 7-ig, a 333/2022. (IX. 6.) Korm. rendelettel 2023. március 7-ig, a 46/2023. (II. 21.) Korm. rendelettel 2023. szeptember 7-ig, a 425/2023. (IX. 5.) Korm. rendelettel 2024. március 7-ig.

²⁵⁹ A 479/2022. (XI. 28.) Korm. rendelet előírta, hogy 2022. november 1-je utáni 210. napon veszíti hatályát, a 167/2023. (V. 11.) Korm. rendelet előírta, hogy 2023. november 26-ig maradhat hatályban, továbbá az 515/2023. (XI. 22.) Korm. rendelet szerint a veszélyhelyzet 2024. május 24-ig hatályos.

²⁶⁰ Eredetileg a hatálybalépést követő 90. napon, azaz 2021. május 21-én hatályát veszítette volna, de a 2021. évi XL. törvény 2021. szeptember 29-re, a 2021. évi CII. törvény 2022. január 1-jére, a 2021. évi CXXX. törvény 2022. június 1-jére tolta ki a hatályvesztést.

2022. február 24-én vette kezdetét a Vlagyimir Putyin orosz elnök által megindított agresszió Ukrajna ellen. A háború megindítása a 21. századi európai történelem komoly fordulópontja, ugyanakkor vízváltásznak tekinthető a kivételes kormányzás magyar gyakorlata szempontjából is. A kormány ugyanis elfogadta az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében a veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendeletet, amely 2022. május 25-én lépett hatályba (egyébként úgy, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet immáron tizenkettedik alkalommal került meghosszabbításra, a pandémia harmadik hullámával kapcsolatos harmadik felhatalmazási törvény pedig pár nap múlva, 2022. június 1-jével veszítette hatályát). A kormányrendelet nem áll önmagában, hanem együtt kezelendő Magyarország Alaptörvényének tizedik módosításával (2022. május 24.),²⁶¹ amelyet egyébként a következő pont alatt tárgyalok részletesen a kivételes kormányzással kapcsolatos többi Alaptörvény-módosítással együtt: ezek az Alaptörvény-módosítások sok szempontból határpontot képeznek a rendkívüli kormányzás hazai történetében, az Orbán-rendszer ugyanis elköteleződött a kivételes kormányzás Alaptörvény-szinten való „menedzselése”²⁶² mellett. A tizedik Alaptörvény-módosítás ugyanis módosította a vészhelyzet korábban tárgyalt alaptörvényi tényállását [53. cikk (1) bekezdés], és az elrendelésre okot adó „élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás” kiegészült a „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” fordulattal: vagyis az Orbán-rendszer immáron nem Alaptörvény alatti szinten nyúlt hozzá a rendkívüli jogrend szabályozásához (ahogyan a menekültekről szóló 2007. évi LXXX. törvényt módosította a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelése érdekében), hanem az alkotmányozó többséget vetette be a rendkívüli jogrendtípus módosítása érdekében.²⁶³ Amint azt látni fogjuk, a tizedik Alaptörvény-módosítás mindennél többet is tett, hiszen előrehozta (2022. november 1-jére) a kilencedik Alaptörvény-módosítás azon rendelkezéseinek a hatálybalépését, amelyek alapvetően rajzolják újra az Alaptörvény egész rendkívüli jogrendstruktúráját (lásd erre a 3. táblázatot). S ez magyarázza azt, hogy az Orbán-rendszernek újra ki kellett hirdetnie 2022. november 1-jével a há-

²⁶¹ Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-10-04-00> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁶² AGAMBEN: Az ellenőrző államtól...

²⁶³ Érdemes megjegyezni (s ezt ugyancsak kifejtem a következő pontban), hogy az Orbán-rendszer Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása (2016. június 14.) kapcsán már 2016-ben ennél messzebbre is ment a terrorveszélyhelyzet vadonatúj létrehozásával, azonban azzal a különbséggel, hogy azt nem léptette hatályba. Ezzel szemben az új háborús veszélyhelyzet már a tizedik Alaptörvény-módosítás másnapján, azaz 2022. május 25-én hatályba is lépett.

borús veszélyhelyzetet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet²⁶⁴ keretében, amely immáron az Alaptörvény kilencedik módosításával létrehozott (és a következő pontban bemutatásra kerülő) vadonatúj alkotmányos rendkívüli jogrend keretében funkcionált. Érdemes azt is hangsúlyozni, hogy a legújabb háborús veszélyhelyzeti rendelet a veszélyhelyzet következményeinek elhárításáért felelős kormánytagként a miniszterelnököt jelölte ki, továbbá utalt arra, hogy a veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről külön kormányrendeletek rendelkeznek: mindez pedig óriási (még a korábbi rendkívüli jogrendekhez képest is beláthatatlan) lehetőséget adott az Orbán-rendszerben a kivételes eszközökkel való kormányzásra.²⁶⁵ A kivételes kormányzás garanciális szabályaként pedig kijelentette, hogy a kormány a veszélyhelyzet fennállásának szükségességét folyamatosan felülvizsgálja.

Ahogy a pandémiás hullámokhoz, úgy a háborús vészhezethoz is kapcsolódott egy felhatalmazási törvény: a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény.²⁶⁶ A preambulum szerint:

Annak biztosítása érdekében tehát, hogy minden szükséges eszköz rendelkezésre álljon a menekülő emberek segítésére, támogatására, elhelyezésére, valamint a felmerülő káros gazdasági hatások kivédése, a következmények enyhítése érdekében, továbbá annak biztosítása végett, hogy az ország mielőbb maga mögött hagyja a háború káros következményeit, a Kormány a veszélyhelyzet meghosszabbítására tesz javaslatot.

Az Országgyűlés a vonatkozó felhatalmazás megadására alkotta meg a háborús veszélyhelyzeti felhatalmazási törvényt (természetesen kijelentette a törvényhozás, hogy ezt a felhatalmazást vissza is vonhatja), amely az Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazta a kormányt, hogy a veszélyhelyzetet 2023. november 25-ig meghosszabbítsa. Roppant érdekes megoldása a folyamatos kivételes kormányzásnak, hogy a kormány elfogadta a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről

²⁶⁴ Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-424-20-22.0#CI> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁶⁵ A keletkezett rendkívüli jogrendi joganyaghoz lásd: <https://net.jogtar.hu/veszelyhelyzet> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁶⁶ Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2200042.TV&dbnum=1> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendeletet („inkorporáló rendelet”), amelynek célja gyakorlatilag az volt, hogy a pandémia hullámaihoz kapcsolódó veszélyhelyzeti, valamint a korábbi háborús veszélyhelyzeti rezsim hatálya alatti kormányrendeleteket átvezesse a legújabb, háborús veszélyhelyzeti körülmények közé.²⁶⁷ Ennek a rendeletnek a meghatározó része 2022. november 1-jével (vagyis az új háborús veszélyhelyzeti rezsimnek az indulásával) lépett hatályba. Különösen érdekes, hogy a háborús veszélyhelyzeti felhatalmazási törvény (azaz az említett 2022. évi XLII. törvény), amely a kihirdetés napján, azaz 2022. november 23-án lépett hatályba, a következőképpen fogalmaz a 3. §-ban: „Az Országgyűlés jóváhagyja a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendeletet”, amely tehát átvezette a korábbi pandémiás és az első háborús veszélyhelyzeti kormányrendeleteket az új háborús veszélyhelyzeti rezsimbe [azaz a 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet alá]. Vagyis a háborús veszélyhelyzeti felhatalmazási törvény utóbb adott felhatalmazást a korábbi kivételes kormányzás kormányrendeleteinek az új rezsimbe való inkorporálására, hiszen amíg a felhatalmazási törvény 2022. november 23-án lépett hatályba, addig az inkorporáló rendelet lényegi és vonatkozó részei már 2022. november 1-jével hatályba kellett, hogy lépjenek, hiszen ekkortól indult az új háborús veszélyhelyzeti rezsim.

A háborús felhatalmazási törvény tehát lehetőséget adott a veszélyhelyzet 2023. november 25-ig történő meghosszabbítására. Az eredeti menetrend a veszélyhelyzetet másodszor is kihirdető és az új alaptörvényi szabályokhoz igazító 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet 2022. november 1-jei hatálybalépése után 30. napig lett volna hatályban, időközben hatályba lépett november 23-án a felhatalmazási törvény, és a 479/2022. (XI. 28.) Korm. rendelet²⁶⁸ előírta, hogy a veszélyhelyzet hatályát veszti a 2022. november 1-jét követő 210. napon; végül a 167/2023. (V. 11.) Korm. rendelet²⁶⁹ írta elő azt, hogy a veszélyhelyzet 2023. november 26-ig maradhat hatályban. Az 515/2023. (XI. 22.) Korm. rendelet pedig a háborús veszélyhelyzetet hatályát 2024. május 24-ig hosszabbította meg.

²⁶⁷ Ahol a pandémia harmadik (és negyedik) hullámához kapcsolódó kormányrendelet veszélyhelyzetet említ „azon az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet... szerinti veszélyhelyzetet is érteni kell.” [425/2022. (X. 28.) Korm. rendelet 1. §].

²⁶⁸ Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-479-20-22> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁶⁹ Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2023-167-20-22> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

3. A kivételes kormányzás új rendszere: válságok „menedzselése” *Alaptörvény-módosításokkal*

Az eddigiekből nyilvánvalóvá válhat, hogy az Orbán-rendszer legutóbbi 7-8 évét a rendkívüli jogrendek és az ezekkel kapcsolatos kivételes kormányzás határozták meg. A harmadik részben ismertetett vészhelyzeti modellekhez képest az Orbán-rendszer legnagyobb újdonsága éppen az, hogy a folyamatos alkotmányozó többség birtokában bevonta magát az Alaptörvényt a kivételes kormányzás folyamatába, sőt kimondhatjuk: az Alaptörvénynek az átalakításával teremtett magának lehetőséget a kormányzat a kivételes kormányzás folyamatos alakítására, „menedzselésére”,²⁷⁰ s ezzel párhuzamosan a törvényhozás kontrolljának csökkentésére és a végrehajtó hatalom példátlan kiterjesztésére.

a) Az Alaptörvény hatodik módosítása: terrorveszélyhelyzet

Az Orbán-rendszer nagyon tudatosan építette, alakította a kivételes kormányzás eszközrendszerét, s ennek kiindulópontja a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet volt. ahogyan arra utaltam, a 2016-os őszi népszavazás és az előbb lokális, majd pedig országos válsághelyzet egyfajta gyakorlati előkészítései voltak az Alaptörvény hatodik módosításának (2016. június 14.),²⁷¹ amely alkotmányos szinten vezette be (az egyébként mindeddig ki nem hirdetett) terrorveszélyhelyzetet (51/A. §). A kötet során többször is utaltam Agamben azon megközelítésére, mely szerint napjainkra a modern kormányzás nem az okok, sokkal inkább a „következmények kormányzása”.²⁷² Ez a kormányzati paradigma nem a bajok megelőzéseként fogja fel a kormányzati tevékenységet, sokkal inkább olyan képességként, amellyel menedzselni tudja azokat a problémákat, adott esetben katasztrófákat, amelyek megtörténtéhez akár tevőlegesen, akár nem cselekvés révén hozzájárult.²⁷³ Ezek a jellemvonások fokozottan jellemzők a terrorveszélyhelyzetre, amit leginkább az támaszt alá, hogy ezt a rendkívüli jogrendtípust az Alaptörvénynek a kilencedik és tizedik módosítással bevezetett rendkívüli jogi rezsimje nem vette át.²⁷⁴ A terrorveszélyhelyzet 2016-os bevezetésének politikai célja az volt, hogy a kormányzat közjogi erővel mondhassa ki, hogy közvetlen kapcsolat van a bevándorlás és a terrorizmus között. A terrorveszélyhelyzet

²⁷⁰ AGAMBEN: Az ellenőrző államtól...

²⁷¹ Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2016-6-04-00> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁷² AGAMBEN: Az ellenőrző államtól...

²⁷³ Uo.

²⁷⁴ Az a helyzet, hogy a terrorveszélyhelyzet nem jelent meg a kilencedik Alaptörvény-módosításban, abból a szempontból is különleges, hogy a kormányzati érvelés szerint „a terrorveszélyhelyzet alaptörvényi beiktatása egy szükséges lépés volt, hiszen egyik különleges jogrendi kategória sem volt alkalmas a terrorveszély kezelésére” (idézi: HORVÁTH: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon... 128–129. o.).

a következőképp került meghatározásra: az Országgyűlés a kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható. A terrorveszélyhelyzet kihirdetéséhez, meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ahogyan az Alaptörvény veszélyhelyzeti szituációiban, a kormány rendkívüli rendeletalkotási hatáskörrel rendelkezik: ugyanis a kormány rendeletben a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Garanciális rendelkezés, hogy az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tart. A kormány a terrorveszélyhelyzet idején rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat, fontos továbbá, hogy a kormány rendelete a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti. Ugyancsak garanciális szabály, hogy a Magyar Honvédséget a terrorveszélyhelyzet idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

**b) Az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása:
a kivételes kormányzás kiteljesedése**

A kivételes kormányzás tekintetében Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (2020. december 22.)²⁷⁵ hozta el az igazi változást, hiszen nyolc évvel az Alaptörvény által létrehozott különleges jogrendstruktúrát teljesen új alapokra helyezte. A módosítás legfontosabb jellemzője az, hogy a korábbiakhoz képes immáron csak három rendkívüli jogrendtípus jelenik meg az Alaptörvényben: a *hadiállapot*, a *szükségállapot* és a *veszélyhelyzet*. Az egyszerűsítés célja az alkotmányozó indokolása szerint „a korszerűbb, a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó és az elmúlt évek válságkezeléseinek tapasztalataira építő, hatékony rendszer” létrehozása.²⁷⁶

²⁷⁵ Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2020-9-04-00> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

²⁷⁶ Idézi HORVÁTH: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon... 130. o.

Az Alaptörvény-módosítás a hadiállapot (49. cikk) kapcsán kifejti, hogy az Országgyűlés háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély; külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye; vagy kollektív védelemre irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése esetén hadiállapotot hirdethet ki.²⁷⁷ Az alkotmányozó a hadiállapotban sűrítette a katonai típusú rendkívüli jogrendeket.²⁷⁸ Garanciális szabály, hogy a hadiállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Hadiállapot idején a kormány gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, valamint dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról. Tehát a törvényhozás mellett a végrehajtó hatalom igen jelentős operatív, így kivételes kormányzásban testet öltő szereppel bír.

Az új alaptörvényi szabályok szerinti szükségállapot (50. cikk) esetén az Országgyűlés az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény; vagy az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén szükségállapotot hirdethet ki. A szükségállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Garanciális szabály, hogy a szükségállapot mindössze harminc napra hirdethető ki. A szükségállapotot az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával harminc nappal meghosszabbíthatja, ha a szükségállapot kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll. Fontos megemlíteni, hogy immár nemcsak az alkotmányos (korábbi kifejezéssel: törvényes) rend megdöntésére, hanem annak „csak” a felforgatására irányuló cselekmény is megalapozhatja a szükségállapotot; kikerültek a tényállásból „fegyveres(en)”, „felfegyverkezve” kifejezések; az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, súlyos, erőszakos cselekménynek immár nem kell erőszakosnak, „csak” jogellenesnek; akár egyetlen ilyen cselekmény is megalapozhatja a szükségállapot kihirdetését.²⁷⁹ A szükségállapot kihirdetésnek okai tehát meglehetősen tág körben kerültek

²⁷⁷ Ahogyan a korábbiakban is jeleztem: indokoltnak tartottam a korábban hatályos szabályozások kapcsán külön rendkívüli jogrendtípusként megemlíteni a hadiállapotot és nem csupán a rendkívüli állapotba ágyazott esetkört, hiszen a hadiállapotnak igen nagy jelentősége van, illetve mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény korábbi megfogalmazásából arra lehetett következtetni, hogy az alkotmányozó bár a rendkívüli jogrend keretében tárgyalta a hadiállapotot, de egy igen jelentős alesetként. Az Alaptörvény kilencedik módosítása pedig teljesen önálló rendkívüli jogrendet formált a hadiállapotból.

²⁷⁸ HORVÁTH: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon... 131. o.

²⁷⁹ Uo.

meghatározásra, felmerülhet, hogy az alkotmányozó a terrorveszélyhelyzet körülményeire is ebben a rendkívüli jogrendtípusban kíván felkészülni. Ezt a széles körben alkalmazandó jelleget alátámasztja a módosítás indokolása, amely szerint az alkotmányozó fel kíván készülni a létfontosságú infrastruktúrák, illetve az információs technológia felforgató, ártó, támadó célra való alkalmazhatóságára.²⁸⁰

Az Alaptörvény szerinti harmadik rendkívüli jogrendtípus a veszélyhelyzet (51. cikk): a kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki. A veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki, garanciális szabály, hogy a veszélyhelyzetet a kormány csakis az Országgyűlés (a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott) felhatalmazása alapján hosszabbíthatja meg, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll. A módosítással egységsült a veszélyhelyzet időtartama és annak során meghozott kormányrendeletek hatálya: mind a kettő a törvényhozás döntésétől függ. Horváth Attila kifejti:

Ez egyrészt azt jelenti, hogy a veszélyhelyzet 30 napon túl csak akkor tartható fenn, ha az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt a meghosszabbítására, másrészt viszont a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályának meghosszabbítására nem lesz szükség, ugyanis ezek egészen addig hatályban maradnak, amíg az Országgyűlés hatályon kívül nem helyezi őket (erre bármikor lehetősége van a törvényhozásnak), vagy meg nem szűnik a veszélyhelyzet [...] eddig a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályának meghosszabbításához kellett az Országgyűlés, ezentúl viszont a veszélyhelyzet időtartamának meghosszabbításához lesz szükség a parlamenti felhatalmazásra.²⁸¹

A kilencedik és tizedik Alaptörvény-módosításokkal nem pusztán az egész rendkívüli jogrendstruktúra alakult át, hanem minden eddiginél jobban nyilvánvalóvá vált a végrehajtó hatalom centralizációja és a megerősített kivételes kormányzás. A módosított Alaptörvény immáron minden rendkívüli jogrendben univerzálisan a kormányzatot jelöli meg a rendkívüli rendeletalkotás címzettjeként:²⁸² a kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes

²⁸⁰ Uo.

²⁸¹ Uo. 135–136. o.

²⁸² Uo. 136. o.

törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat [53. cikk (1) bekezdés].²⁸³ Ez azt jelenti, hogy az alkotmányozó megszüntette a magyar jogtörténet egy fontos intézményét, a Honvédelmi Tanácsot (amelynek szerepét lényegében maga a kormány veszi át) és a köztársasági elnök rendeletalkotási jogát.²⁸⁴ A kormányzati rendkívüli rendeletalkotást illetően garanciális szabály, hogy a kormány a különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletről folyamatosan tájékoztatja a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát [53. cikk (2) bekezdés]. Az Alaptörvény újdonságként azt is szabályozza, hogy az Országgyűlés a kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet hatályon kívül helyezheti, ugyanakkor a hatályon kívül helyezett rendeletet a kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja. A kormány különleges jogrend idején megalkotott rendeletről és megalkotásának indokairól haladéktalanul tájékoztatja a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát [53. cikk (3) bekezdés]. Ugyancsak fontos, a rendkívüli rendeletalkotási jogkörhöz kapcsolódó garancia, hogy a kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti [53. cikk (5) bekezdés].

A kivételes kormányzás új rendszerében az alkotmányozó azonban nem elégedett meg azzal, hogy a kormány minden rendkívüli jogrendben általános rendeletalkotási jogkört kapott, hanem a rendkívüli rendeletalkotási jogot (tulajdonképpen példátlanul a magyar jog- és politikatörténetben) lényegében kiterjesztette magának a rendkívüli állapotnak a formális bevezetése előtti idejére.²⁸⁵ Az Alaptörvény ugyanis kimondja, hogy hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének kormány általi kezdeményezését követően a kormány

²⁸³ Horváth Attila utal arra, hogy a kormány súlyának növekedését az Alaptörvény-módosítás a következővel indokolta: „a különleges jogrend kihirdetését követően gyors, operatív és mind politikai, mind jogi értelemben felelős döntéshozatal biztosítása szükséges, amire a magyar alkotmányos rendszerben a Kormány mutatkozik alkalmasnak” (HORVÁTH: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon... 136–137. o.).

²⁸⁴ A köztársasági elnök természetesen továbbra is fontos szereplője a rendkívüli jogrendnek, hiszen jogosult a hadiállapot kihirdetésére, a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, valamint arra, hogy felhatalmazza a kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van [56. cikk (1) bekezdés].

²⁸⁵ Ezzel tulajdonképpen összemosódik a normál, jogállami jogrend és a rendkívüli állapot, amelyek kockázatával, dilemmáival az első és második részben foglalkoztam.

rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a kihirdetésre okot adó körülmény azonnali kezeléséhez szükséges mértékben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat [54. cikk (1) bekezdés]. A kormány ebben az esetben is folyamatosan tájékoztatja a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát. A kormánynak a nem rendkívüli állapot idején meghozott rendkívüli rendeletének a hatálya a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésére vonatkozó döntésig, de legfeljebb a kihirdetés kormány általi kezdeményezésétől számított hatvan napig, hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetése esetén legfeljebb a hadiállapot vagy a szükségállapot megszűnéséig tart. Ha a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésére nem kerül sor, az Országgyűlés törvényt alkot az ilyen rendeletben hozott rendkívüli intézkedésekkel összefüggő szabályozási átmenetről. A kormány a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően is köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Országgyűlés folyamatos működését szavatolja. A nem rendkívüli jogrendben elfogadott rendkívüli kormányrendeletet is hatályon kívül helyezheti az Országgyűlés. A hatályon kívül helyezett rendeletet a kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja. A kormány az így megalkotott rendeletről és megalkotásának indokairól haladéktalanul tájékoztatja a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát. Hadiállapot vagy szükségállapot kormány általi kezdeményezését követően az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. A kormány a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Alkotmánybíróság folyamatos működését szavatolja. A hadiállapot vagy a szükségállapot kormány általi kezdeményezését követően alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg [54. cikk (2)–(8) bekezdés]. A hadiállapotra és a szükségállapotra vonatkozó további garancia, hogy annak idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem oszlatható fel, az országgyűlési képviselők általános választását ilyenkor nem lehet kitűzni, és nem lehet megtartani, ilyen esetben a hadiállapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani. Ha az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg, a köztársasági elnök az alakuló ülést a hadiállapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított harminc napon belüli időpontra hívja össze. A feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést hadiállapot vagy szükségállapot idején a köztársasági elnök összehívhatja [55. cikk (1)–(2) bekezdés].

A módosított Alaptörvény is tartalmaz további, általános garanciális szabályok az összes rendkívüli jogrend-szituációra (52. cikk). Különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. A kormány különleges jogrendben köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Alkotmánybíróság, az Országgyűlés és magának a végrehajtó hatalomnak a folyamatos működését szavatolja. A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Az új szabályozás továbbra is fenntartja az Alaptörvény-nyel eredetileg bevezetett megoldást, hogy a korábbi Alkotmányhoz képest jelentősen több alapjog korlátozható: az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható. Az Alaptörvény általános érvénnyel jelenti ki, hogy a különleges jogrendet a különleges jogrend kihirdetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn [53. § (4) bekezdés]. Az Országgyűlés az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén az akadályoztatásának hiányában alkalmazandó szabályok szerint dönt arról, hogy a köztársasági elnöknek a rendkívüli jogrenddel kapcsolatos döntése indokolt és jogszerű volt-e, valamint felülvizsgálja a különleges jogrendben alkalmazott rendkívüli intézkedéseket [56. cikk (3) bekezdés].

Végül érdemes arra is utalni, hogy amit az előző pontban már előre jeleztem: az egymással összeérő kilencedik és tizedik Alaptörvény-módosítással egy igen érdekes helyzet állt elő. Az alkotmányozó már a kilencedik Alaptörvény-módosításban (2020. december 22.) előírta a teljes rendkívüli jogrendstruktúra átalakítását, amely eredetileg 2023. július 1-jével lépett volna hatályba (tehát meglehetősen sok felkészülési időt hagyva). Időközben az alkotmányozó – reagálva az orosz agresszióra Ukrajnában – elfogadta a tizedik Alaptörvény-módosítást (2022. május 24.),²⁸⁶ amely immáron magába foglalta a háborús helyzetre alakított veszélyhelyzeti szituációt, méghozzá két „szinten” is: egyrészt a tizedik módosítás 2022. május 25-től beiktatta az akkor hatályos Alaptörvénybe az új, háborús veszélyhelyzeti rendkívüli jogrendet; másrészt pedig módosította a rendkívüli jogrend-átalakítás tekintetében még hatálya sem lépett kilencedik Alaptörvény-módosítást, s ide is elhelyezte az alkotmányozó a módosított háborús veszélyhelyzetet, és egyúttal előrehozta a kilencedik Alaptörvény-módosítás rendkívüli jogrendre vonatkozó részeinek hatálybalépését 2023 nyaráról 2022. november 1-jére.

Mindezek jól mutatják, hogy az Orbán-rendszerben egy kiteljesedett kivételes kormányzati struktúrával állunk szemben, amelyben a kétharmados

²⁸⁶ Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-10-04-00.0#10> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

Az Orbán-rendszer és a kivételesség gyakorlata

alkotmányozó többség folyamatosan meglevő biztosítéka miatt a kormányzat aktívan vonja be az Alaptörvény-módosítások technikáját (az áttekintésre lásd a 3. táblázatot): vagyis a kivételes kormányzás immáron nem csak az Alaptörvény alatti rendkívüli jogrendek keretében, s nem is pusztán a rendkívüli helyzetek kapcsán elfogadott kormányrendeletekkel történik, hanem magának az Alaptörvénynek a szintjén.

Negyedik rész: Kormányzás és demokrácia a kivételes állapotban

3. táblázat. A kivételes kormányzás alkotmányos rendszere Magyarországon 1989–2023²⁸⁷

1989. évi XXXI. törvénytől 2012-ig		Az Alaptörvény rendszere 2012. január 1-jétől ²⁸⁸		Hatodik Alaptörvény-módosítás (2016. július 1-jétől)		Kilencedik (2020. december 22.) és tizedik (2022. május 24.) Alaptörvény-módosítás	
Rendkívüli jogrend fajtája	A rendkívüli kormányzás felhatalmazottja	Rendkívüli jogrend fajtája	A rendkívüli kormányzás felhatalmazottja	Rendkívüli jogrend fajtája	A rendkívüli kormányzás felhatalmazottja	Rendkívüli jogrend fajtája	A rendkívüli kormányzás felhatalmazottja
hadiállapot ²⁸⁹	Országgyűlés	hadiállapot	Országgyűlés	terrorveszélyhelyzet (nem került át az Alaptörvény 9. és 10. módosításokkal létrehozott rendkívüli jogi rezsimjébe)	Országgyűlés, kormány	hadiállapot	Országgyűlés kormány (a kormány rendeletet alkothat a rendkívüli jogend kihirdetése előtt is)
rendkívüli állapot	Országgyűlés és az általa létrehozott Honvédelmi Tanács	rendkívüli állapot	Országgyűlés és az általa létrehozott Honvédelmi Tanács				
szükségállapot	Országgyűlés, köztársasági elnök	szükségállapot	Országgyűlés, köztársasági elnök				
veszélyhelyzet	kormány	veszélyhelyzet	kormány				
váratlan támadás (1994. január 1-jétől) ²⁹⁰	kormány	váratlan támadás	kormány				
megelőző védelmi helyzet (2005. január 1-jétől) ²⁹¹	Országgyűlés, kormány	megelőző védelmi helyzet	Országgyűlés, kormány			veszélyhelyzet	kormány

A kormány általános rendeletalkotási joga

²⁸⁷ Forrás: saját gyűjtés. A táblázathoz felhasználtam Horváth Attila leírását és ábráját a különleges jogrendi kategóriáktól 1989–2023 között (HORVÁTH: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon... 142. o.). A táblázatban félkövérrel szedtem a kormányzati befolyásra utaló tendenciákat, jellemzőket.

²⁸⁸ Valójában az Alkotmányban létrehozott rendkívüli jogrend struktúra (hadiállapot, rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet) a szabályozás lényegét illetően átvételre került az Alaptörvénybe, és mint ilyen 2016. június 30-ig lesz hatályban ez a rendszer (ezt követően épül be a hatodik Alaptörvény-módosítással a terrorveszély-helyzet 2016. július 1-jétől).

²⁸⁹ Ahogyan azt korábban említettem, bár a hadiállapotot fel lehet fogni a rendkívüli állapot egy speciális esetének (pontosabban többek között hadiállapot esetén kell rendkívüli állapotot hirdetni), de álláspontom szerint a hadiállapotot (jelentőségénél fogva) érdemes külön is megemlíteni a kategorizálás során.

²⁹⁰ Beiktatta az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény.

²⁹¹ Beiktatta az Alkotmány módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény.

Az Orbán-rendszer és a kivételesség gyakorlata

1989. évi XXXI. törvénytől 2012-ig	Az Alaptörvény rendszere 2012. január 1-jétől ²⁸⁸	Hatodik Alaptörvény-módosítás (2016. július 1-jétől)	Kilencedik (2020. december 22.) és tizedik (2022. május 24.) Alaptörvény-módosítás
<p>Garanciák: Kétharmados (országgyűlési képviselők kétharmada) a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokról szóló törvény;</p> <p>A parlament a hadiállapot, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát felülvizsgálhatja;</p> <p>Rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki a feloszlását és nem osztható fel;</p> <p>A rendkívüli állapot megszűnésével a Honvédelmi Tanács rendelete hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja;</p> <p>Szükségállapot esetén az Országgyűlés, illetőleg annak Honvédelmi Bizottsága a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti, a rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – annak Honvédelmi Bizottsága – meghosszabbítja;</p> <p>A legfontosabb alapvető jogok nem korlátozhatók vagy felfüggeszthetők [az Alkotmány 54–56. §-ban, az 57. § (2)–(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66–69. §-ban és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogok];</p>	<p>Garanciák: A hadiállapot kinyilvánításához, a békekötéshez, valamint a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges;</p> <p>Az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről;</p> <p>A rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel, valamint az országgyűlési képviselők általános választását rendkívüli állapot és szükségállapot idején nem lehet kitűzni, és nem lehet megtartani, ilyen esetben a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani;</p> <p>A rendkívüli állapot megszűnésével a Honvédelmi Tanács rendelete hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja;</p> <p>Szükségállapot esetén a köztársasági elnök által rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága –</p>	<p>Garanciák: A terrorveszélyhelyzet kihirdetéséhez, meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges;</p> <p>A kormány a bevezetett intézkedésekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja;</p> <p>A terrorveszélyhelyzet során bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tart;</p> <p>A kormány rendelete a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti;</p> <p>A Magyar Honvédséget a terrorveszélyhelyzet idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.</p>	<p>Garanciák: A hadiállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges;</p> <p>A szükségállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges;</p> <p>A szükségállapot harminc napra hirdethető ki;</p> <p>A veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki;</p> <p>A kormány csakis az Országgyűlés (a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott) felhatalmazása alapján hosszabbíthatja meg, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll;</p> <p>Különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. A kormány különleges jogrendben (valamint a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően) köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Alkotmánybíróság, az Országgyűlés és magának a végrehajtó hatalomnak a folyamatos működését szavatolja. A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg;</p> <p>A kormány a különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletről folyamatosan tájékoztatja a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát;</p> <p>Az Országgyűlés a kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet hatályon kívül helyezheti, ugyanakkor a hatályon kívül helyezett rendeletet a kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja. A kormány az így megalkotott rendeletről és megalkotásának indokairól</p>

Negyedik rész: Kormányzás és demokrácia a kivételes állapotban

1989. évi XXXI. törvénytől 2012-ig	Az Alaptörvény rendszere 2012. január 1-jétől ²⁸⁸	Hatodik Alaptörvény-módosítás (2016. július 1-jétől)	Kilencedik (2020. december 22.) és tizedik (2022. május 24.) Alaptörvény-módosítás
<p>1994. január 1-jétől a váratlan támadás esetén a kormány azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályokról szóló törvény elfogadása is kétharmados többséghez (országgyűlési képviselők kétharmada) kötődik;</p> <p>2005. január 1-jétől megelőző védelmi helyzetben a kormány által bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés döntéséig, de legfeljebb 60 napig tart, azokról a kormány a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait folyamatosan tájékoztatja;</p> <p>2005. január 1-jétől a megelőző védelmi helyzetben alkalmazható szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges;</p> <p>2005. január 1-jétől: rendkívüli állapot idején vagy megelőző védelmi helyzetben a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgár férfiakat hadkötelezettség terheli, amely lelkiismereti meggyőződés szerint polgári szolgálatot jelent.</p>	<p>meghosszabbítja, továbbá köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti; Veszélyhelyzet esetén a kormány rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja, azonban a rendelet a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti;</p> <p>A megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez, meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Megelőző védelmi helyzetben, hogy a bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart. A kormány rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti;</p> <p>Váratlan támadás esetén a kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti;</p> <p><i>Jelentősen csökken a nem korlátozható alapjogok köre: különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.</i></p>		<p>haladéktalanul tájékoztatja a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát (ugyananez garanciák érvényesek a hadiállapot és szükségállapot kihirdetése előtt elfogadott kormányrendeletekre is);</p> <p>A különleges jogrendet a különleges jogrend kihirdetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn;</p> <p>A kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti;</p> <p>Az Országgyűlés az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén az akadályoztatásának hiányában alkalmazandó szabályok szerint dönt arról, hogy a köztársasági elnöknek a rendkívüli jogrenddel kapcsolatos döntése indokolt és jogszerű volt-e, valamint felülvizsgálja a különleges jogrendben alkalmazott rendkívüli intézkedéseket;</p> <p>Hadiállapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel;</p> <p><i>Továbbra is jelentősen csökken a nem korlátozható alapjogok köre: különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.</i></p>

KÖVETKEZTETÉSEK

A kivételes állapot és demokrácia

Jelen kötetben a kivételes kormányzás eszmetörténeti alapvetéseivel, tovább alkotmányos politika- és demokráciaelméleti dilemmáival foglalkoztam, mindezt pedig a pandémiával kapcsolatos elemzés keretében, ahol a nemzetközi modellek felvillantásán túl a legfontosabb fókusz a magyar példára, az Orbán-rendszernek a kivételes kormányzással kapcsolatos gyakorlatának elemzésére esett. A következőkben összefoglalom azokat a legfontosabb megállapításokat a végrehajtó hatalom rendkívüli helyzetekben való megerősödésének demokráciadilemmáiról, valamint a kivételes kormányzás magyar gyakorlatáról, amelyek alkalmasak lehetnek a további kutatások megalapozására.

I. Antidemokratikus-e a végrehajtó hatalom megerősödése a rendkívüli helyzetekben?

A rendkívüli időszakok, válságok, egymásra torlódó ökológiai, közegészségügyi, társadalmi krízisek esetén tehát történelmi és politikai szempontból is természetes jelenség a végrehajtó hatalom megerősödése, ahogyan az is, hogy a jog- és politikai rendszerek, illetve a közösségek (alkotmányosan) korlátozni szeretnék a rendkívüli eszközökkel való kormányzást. Ebből az következik, hogy a modern alkotmányos rendszerekben alapvetően nem tekinthető antidemokratikusnak a normalitás, az alkotmányos normálállapot ideiglenes felfüggesztése, hiszen ennek a drasztikus lépésnek éppen az a célja, hogy megvédhető legyen a *status quo*. A szakirodalmi összefoglalóból láthattuk, hogy bármilyen objektív vészhelyzet esetén (különösen egy sok szempontból bizonytalan, kétségeket kiváltó pandémia tekintetében) igen bonyolult kérdés a rendkívüli eszközökkel való kormányzás demokratikus voltának megítélése. Annál is inkább, hiszen a szabadságjogok és a közegészségügy közötti egyensúlyt illetően a társadalmak között és egy-egy társadalmon belül is jogos nézetkülönbségek lehetnek. Úgy vélem, hogy a Covid19 (illetve a vészhelyzeti modelleknek a 20. századi és az azt követő eszmetörténeti vitákba való beágyazódása) rámutatott arra, hogy alapvetően kell újragondolni a kivételes kormányzás paradigmáját, és korántsem támaszkodhatunk egyértelműségekre.

Vagyis a végrehajtó hatalom koncentrációja nem elve antidemokratikus, ugyanakkor aktív (és persze a normálállapothoz képest rendkívüli) kontrollok nélkül azonban igen könnyen azzá válhat.

Ahogy azt vizsgáltam, a pandémia előtt a V-Dem keretében készült elemzés szerzői, Anna Lührmann és Bryan Rooney megállapították, hogy a kivételes állapot nemcsak az oka, hanem a következménye is a demokrácia hanyatlásának.²⁹² Ugyanakkor, ahogy a pandémia során bevezetett rendkívüli jogrendek elemzése bemutatta: mind a demokratikus, mind pedig az autoriter rezsimek alkalmazták a rendkívüli eszközökkel való kormányzást, és a demokráciák általánosságban képesek voltak működtetni a különféle kontroll-mechanismusokat. Ezzel együtt mind Lührmann és Rooney,²⁹³ mind pedig a Covid19-cel foglalkozó vizsgálatok²⁹⁴ egyik legfontosabb következtetése éppen az, hogy nem pusztán a kivételes kormányzás antidemokratikus hatásaiból érdemes kiindulni, hanem az elemzés első lépése annak vizsgálata kell legyen, hogy milyen rezsimben kerül alkalmazásra a végrehajtó hatalom megerősítése: vagyis a rendkívüli eszközökkel való kormányzás potenciális antidemokratikus megerősödése erősen függ attól, hogy milyen rendszerben kerülnek bevezetésre a rendkívüli intézkedések, a normálállapot demokráciaminősége tehát erősen meghatározza a rendkívüli helyzetet.

A demokratikus kontrollok szempontjából reménykeltő továbbá, hogy a Ginsburg–Versteeg-féle vizsgálatok azt mutatták, hogy a pandémia rendkívülisége és mindent átható jellege ellenére a demokratikus rendszerekben a végrehajtó hatalom nem vált korlátlaná, álláspontjuk szerint a hatalmi ágak közötti különféle interakciók, s az itt bemutatott korlátozási lehetőségek a madisoni, horizontális és vertikális hatalommegosztási mechanizmusok működését mutatják.²⁹⁵ A szerzőpáros amellet érvel, hogy (a maguk összetettségével és el-lentmondásos jellegével) a Covid19 kapcsán bevezetett rendkívüli kormányzati rendszerek bebizonyították azt, hogy a kormányzati intézmények közötti fékek és ellensúlyok rendszere, továbbá a hatalmi ágak közötti kölcsönös együttműködés segíthet meghatározni a megfelelő egyensúlyt az egyéni érdek és a szélesebb társadalmi szempontok között, azzal együtt, hogy természetesen nem beszélhetünk egyetlen, objektívan helyes megoldásról.²⁹⁶

²⁹² LÜHRMANN–ROONEY: When Democracy has a Fever... 19. o.

²⁹³ Uo.

²⁹⁴ GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive...; ENGLER et al.: Democracy in times of the pandemic...; MASSART–VOS–EGGER: The Resilience of Democracy...; DE ANGELIS – OLIVEIRA: COVID-19 and the “state of exception”...

²⁹⁵ GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive...

²⁹⁶ Uo. 1534. o.

Ugyanakkor az is egyértelmű ezekből a tapasztalatokból, hogy komplex kontroll szükséges a végrehajtó hatalom felett a kivételes eszközökkel való kormányzás demokratikus legitimitációjához, hiszen a rendkívüli állapot egyfajta „hajlamosító” tényezőként funkcionál az autoriter fordulatok tekintetében: Lührmann és Rooney kifejtették, hogy az autoriter irányokba való fordulások majdnem 60 százalékkal nagyobb valószínűséggel fordulnak elő olyan években, amikor szükségállapotot hirdettek.²⁹⁷ De azt is érdemes leszögezni, hogy a kivételes állapot nem tekinthető önmagában az autoriter fordulat legfőbb okának, hiszen a rendkívüli kormányzati eszközök a demokratikus intézmények lebontására és az autoriter fordulattal szembeni ellenállás leépítésére szolgáló alkalmi struktúrát jelentenek a vezetők számára. Vagyis nem feltétlenül jelentik az autokratizálódás vagy akár a demokratikus összeomlás kiváltó okát vagy okozóját.²⁹⁸ Mindezekre azért fontos felhívni a figyelmet az ökológiai és klímaválság korszakában, mert egyre több és egyre mélyrehatóbb, egymásra torló válsággal vagyunk kénytelenek szembenézni, és a rendkívüli kormányzás (politika)történeti és a Covid19-hez kapcsolódó kortárs tapasztalatai azt mutatják, hogy vissza kell és vissza is lehet találni a rendkívüli kormányzás eredeti célkitűzéséhez: vagyis a demokratikus *status quo* védelméhez. De ennek előfeltétele a végrehajtó hatalommal szembeni, normálállapoton túlmutató, rendkívüli kontrollok hatékony működtetése.

II. A 2010 utáni magyarországi „folyamatos” kivételes kormányzás értékelése

A Covid19-világjárvány és az ezzel együtt járó társadalmi válság korai szakaszában Giorgio Agamben az „aránytalan válaszreakcióra” hívta fel a figyelmet, és úgy érvelt, hogy „ismét megmutatkozik az a tendencia, hogy a kivételes állapotot a kormányzás normális paradigmájaként használják. A kormány által »higiéniai és közbiztonsági okokból« azonnal jóváhagyott törvényerejű rendelet valójában valódi militarizációt eredményez.”²⁹⁹ A filozófus kijelentése a pandémia felfutó szakaszában, a polikrízis óriási bizonytalanságai között (joggal) óriási vitákat váltottak ki, hiszen az emberi életek védelme, a tömegkatasztrófa megelőzése szempontjából úgy tűnt, hogy semmilyen rendkívüli intézkedést sem lehet helytelennek, antidemokratikusnak tekinteni. Többéves

²⁹⁷ LÜHRMANN–ROONEY: When Democracy has a Fever... 18. o.

²⁹⁸ Uo.

²⁹⁹ AGAMBEN, Giorgio: The Invention of an Epidemic. *Quodlibet*, 2020.02.26., <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-invenzione-di-un-epidemia> (letöltve: 2023. szeptember 13.).

távlatból azonban akként is rezonál Agamben intése, hogy a válságok sokféle rendszerével terhelt 21. században valóban alapjaiban kellene végiggondolnunk a normálállapot, a demokrácia védelmére kitalált legrégebbi intézményt: a kivételes kormányzást.

Úgy vélem, s ebben a kivételes állapottal kapcsolatos hazai tapasztalatok megerősítenek, hogy az egyik legjelentősebb dilemma a kortárs kivételes kormányzással kapcsolatban az, hogy vajon arra használjuk-e manapság a rendkívüli intézményrendszert, hogy megvédjük a demokrácia normálállapotát (vagyis, ami az eredeti, római jogból eredő tradíció), vagy pedig mára (és valószínűleg erre figyelmeztet, és ettől próbál óvni Agamben) bekövetkezett a kivételes kormányzásnak az önértékké válása, ahol a normalitás visszaállítása helyett pusztán a polikrízis menedzselése számít.

Magyarországon majdnem egy évtizede folyamatosan hatályban van egyszerre legalább egy (olykor kettő) rendkívüli jogrend, megvalósult tehát a folyamatos kivételes kormányzás. Mindez számos dilemmát vet fel, hiszen (amint láthattuk) önmagában nem tekinthető antidemokratikusnak a rendkívüli eszközökkel való kormányzás, de ha a végrehajtó hatalom elsősorban rendkívüli működésmódban végzi a feladatát, akkor annak igen komoly társadalmi, politikai következményei vannak, és mindennek nyoma marad a demokrácián is. Induljunk ki először is abból, hogy a harmadik részben Ginsburg és Versteeg által leírt³⁰⁰ vészhelyzeti modellek (alkotmányos, törvényi, jogon kívüli) tulajdonképpen egyszerre érvényesültek az Orbán-rendszerben. A 2015 és különösen a 2020 utáni időszakban az Alaptörvénnyel és módosításaival alakítható a rendkívülijogrend-struktúra. Az Orbán-rendszer emellett előszeretettel alkalmazta az Alaptörvény alatti szintet is (lásd a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet). A jogon kívüliség pedig úgy érvényesül, hogy a kétharmados alkotmányozó többségből következő politikai voluntarizmus bármikor lehetőséget biztosít az Orbán-rendszer számára a kivételes kormányzás alkotmányos átalakítására (lásd a hatodik, kilencedik és tizedik Alaptörvény-módosításokat). Mindez óriási mozgásteret ad a végrehajtó hatalom számára, hiszen mivel az alkotmányos korlátokat, a hatalmi ágak megosztásának elveit folyékonyra teszi az Orbán-rendszer politikai voluntarizmusa (az a tény, hogy a végrehajtó hatalom politikai szempontból diszponál a parlamenti kétharmad felett), maga a kormányzat fogja meghatározni önnön mozgásterét mind a normál, mind pedig a rendkívüli jogrendben. Mindez rámutat arra, amit korábban is hangsúlyoztam: a kivételes kormányzás antidemokratikus veszélyei erősen attól függenek, hogy milyen rendszerben kerülnek bevezetésre a rendkívüli intézkedések, a normálállapot demokrácia-minősége meghatározza a rendkí-

³⁰⁰ GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive...

vüli helyzetet.³⁰¹ Vagyis a kivételes kormányzással kapcsolatos vizsgálatoknak kulcsfontosságú iránya kell, hogy legyen a normalitás és a kivételes kormányzás közötti gyakran ellentmondásos kapcsolatrendszer. Ebben a tekintetben joggal fejezhetjük ki aggodalmunkat amiatt, hogy az Orbán-rendszerben a rendkívüli eszközökkel való kormányzás sok szempontból öncélúvá, a hatalmi voluntarizmus eszközévé vált. Álláspontom szerint igen veszélyes lehet, hogy a rendkívüli jogrend (akár szándékolatlan, akár hatalmi szempontból előidézett) következménye a normalitás és kivételesség egyfajta „összezsúszása” lesz, és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás öngerjesztővé válik. Az Orbán-rendszerben a rendkívüli jogrendnek az összes meghatározó alaptörvényi átalakítása (hatodik, kilencedik és tizedik Alaptörvény-módosítások) úgy kerültek elfogadásra, hogy közben hatályban volt valamely rendkívüli jogrend, sőt a tizedik Alaptörvény-módosítás egyszerre nyúlt bele a hatályos Alaptörvénybe, és egészítette ki a kilencedik Alaptörvény-módosítást, hogy 2022. november 1-jével az új formájában legyen kihirdethető a háborús veszélyhelyzet. Ha a rendkívüli jogrend maga is rendkívüli körülmények között formálódik, akkor az igen komoly demokrácia-dilemmákat vet fel.

A folyamatos kivételes kormányzás másik fő aggálya a garanciák, a hatalmi ágak megosztásának érvényesülése. Horváth Attila a következőket állapítja meg a módosításokkal létrehozott új alaptörvényi szabályozásról: „...szakít a hatalmi ágak közti határokat összemósó hibrid megoldásokkal, vagyis a hatalmi centrumok hármasságával (Honvédelmi Tanács – köztársasági elnök – Kormány), és – a gyorsasági, az operativitási, valamint a politikai és jogi felelősségi szempontok alapján – mindhárom különleges jogrend idején a Kormányra osztja ki a »válságmenedzser« szerepét”.³⁰² Valóban, a menekült- és bevándorlási válság, valamint a pandémia minden bizonnyal annak a következtetésnek a levonására készítette a magyar kormányzatot, hogy a végrehajtó hatalmat centralizálni kell, és a rendkívüli jogrendekeket úgy kell átalakítani, hogy mind a három megmaradt formában (hadiállapot, szükségállapot, veszélyhelyzet) a kormányzat hegemoniáját szükséges biztosítani (lásd erre a 3. táblázatot). Tény, hogy mind az Alaptörvény eredeti, mind a módosításokkal előállított szabályozási iránya igen fontos garanciákat tartalmaz a rendkívüli jogrendben érvényesülő hatalmi kontroll tekintetében, sőt a módosítások lényeges szabályozásokat is tartalmaznak az Országgyűlés működésének folyamatosságára, a kormányzat rendkívüli rendeletalkotási jogára vonatkozóan. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy a végrehajtó hatalom sohasem látott hatalmi jogköröket kapott a rendkívüli jogrendekekben: az összes rendkívüli helyzetben érvényesülő

³⁰¹ LÜHRMANN–ROONEY: When Democracy has a Fever...

³⁰² HORVÁTH: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon... 146. o.

rendeletalkotási jog, valamint a hadiállapot és szükségállapot kihirdetése előtti rendkívüli rendeletalkotási lehetőség keretében. Ehhez jön az, hogy mind 2020–2022-re fennmaradt az Alaptörvény szabályozási iránya, hogy rendkívül alacsony alapjogvédelmet biztosít a rendkívüli jogrend bevezetésének idejére, és ha ehhez hozzávesszük azt, hogy 2015/2016 óta Magyarországon folyamatosan kivételes állapot van, akkor ez azt jelenti, hogy (legalábbis hipotetikusán, de politikai szempontból ez gyakorlatilag bármikor realizálható) majdnem egy évtizede nincs biztosítva a társadalom számára az alapjogvédelem teljessége. Végül, de nem utolsósorban érdemes arra is utalni (és ez lehet a rendkívüli jogrenddel kapcsolatos további vizsgálódások egyik fő iránya), hogy alapvető problémákat, demokráciadeficiteket vet fel az, hogy ha a végrehajtó hatalom politikai szempontból diszponál az alkotmányozó hatalom felett, amelynek segítségével tulajdonképpen maga a kormányzat határozza meg a rendkívüli jogrendek tekintetében a mozgásterét. Vagyis, hogy ha a normál jogrend szerinti hatalmi ágak elválasztása, a hatalmi kontroll nem érvényesül, akkor ennek hatása hatványozottan jelentkezhethet a rendkívüli jogrendben. Mindez árnyalja a törvényhozásnak a hazai alaptörvényi szabályozásba foglalt számos kontrollfunkcióját, és a jövőben az fogja eldönteni, hogy valóban érvényesül-e a kivételes kormányzás feletti országgyűlési kontroll, hogy valóban gyakorolja-e a törvényhozás ezeket az ellenőrzési jogosítványokat, hiszen a kivételes kormányzás kivételes garanciákkal kell(ene), hogy párosuljon.

IRODALOM

- 1 millió 680 ezren töltötték ki a nemzeti konzultációt. *24.hu*, 2017.05.31., <https://24.hu/belfold/2017/05/31/1-millio-680-ezren-toltottek-ki-a-nemzeti-konzultaciot/> (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- A kabinetiroda intézkedéseket dolgoz ki a Soros-terv megakadályozása érdekében. *Kormány.hu*, 2017.12.11., <https://2015-2019.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/hirek/a-kabinetiroda-intezkedeseket-dolgoz-ki-a-soros-terv-megakadalyozasa-erdekeben> (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- A Stop Soros miatt Magyarországot is bírálta az ENSZ emberi jogi főbiztosa. *Hvg.hu*, 2018.06.18., https://hvg.hu/itthon/20180618_A_Stop_Soros_miatt_Magyarorszagot_is_biralta_az_ENSZ_emberi_jogi_fobiztosa (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- ACKERMAN, Bruce: *The Decline and Fall of the American Republic*. London, 2013. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvjnrw2p>
- AGAMBEN, Giorgio: Az ellenőrző államtól a destituáló hatalom praxisáig. *A Szem*, 2016.03.27., <https://aszem.info/2016/03/giorgio-agamben-az-ellenorzo-allamtol-a-destitualo-hatalom-praxisaig/> (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- AGAMBEN, Giorgio: *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Transl.: D. Heller-Roazen. California, 1998.
- AGAMBEN, Giorgio: *Remnants of Auschwitz: The Witness and the Archive*. Transl.: D. Heller-Roazen. New York, 1999.
- AGAMBEN, Giorgio: *State of Exception*. Chicago, 2005. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1134d6w.16>
- AGAMBEN, Giorgio: The Invention of an Epidemic. *Quodlibet*, 2020.02.26., <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-invenzione-di-un-epidemia> (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- Altusz: Magyarországon bevett dolog muszlim megszállást emlegetni. *Hvg.hu*, 2018.01.11., https://hvg.hu/itthon/20180111_altusz_kristof_times_of_malta (letöltve: 2023. szeptember 13.).

- Amnesty International Magyarország: A Stop Soros rettenetes támadás. *Hvg.hu*, 2018.06.20., https://hvg.hu/itthon/20180620_Amnesty_A_Stop_Soros_rettetenes_tamadas (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- ANTAL Attila: A kivételes – mindennapos. *Népszabadság*, 2016.06.04., <http://nol.hu/velemenya/a-kiveteles-mindennapos-1618279> (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- ANTAL Attila: *Kivételes állapotban. A modern politikai rendszerek biopolitikája*. Budapest, 2019.
- ANTAL Attila: Kivételes állapotban. *Új Egyenlőség*, 2018.01.21., <http://ujegyenloseg.hu/kiveteles-allapotban/> (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- ANTAL Attila: *Kritikai politikaelmélet*. Budapest, 2021.
- ANTAL Attila: Politikai ellenség és identitás. In FÖLDES György – ANTAL Attila (szerk.): *Holtpont. Társadalomkritikai tanulmányok Magyarország elmúlt 25 évéről*. Budapest, 2016. 131–152. o.
- ANTAL, Attila: *Hungary in State of Exception Authoritarian Neoliberalism from the Austro-Hungarian Monarchy to the COVID-19 Crisis*. Lanham, 2022.
- ANTAL, Attila: *The Rise of Hungarian Populism. State Autocracy and the Orbán Regime*. Bingley, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1108/9781838677510>
- BENJAMIN, Walter: Az erőszak kritikájáról. In BENJAMIN, Walter: *Angelus Novus*. Budapest, 1980. 27–56. o.
- BENJAMIN, Walter: Critique of violence. In BULLOCK, Marcus – JENNINGS, Michael W. (eds): *Selected Writings*. Vol. 1. 1913–1926. Cambridge, 1921., 1996.
- BENJAMIN, Walter: *Selected Writings*. Vol. 4., 1938–1940. Eds: Eiland, Howard – Jennings, Michael W. Cambridge, 2003.
- BJØRNSKOV, Christian – VOIGT, Stefan: The architecture of emergency constitutions. *International Journal of Constitutional Law*, 16. (2018) 1., 101–127. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/moy012>
- COPPEDGE, Michael: Eroding regimes: What, where, and when? *Varieties of Democracy (V-Dem) Institute Working paper*, (2017) 57., https://www.v-dem.net/media/publications/v-dem_working_paper_2017_57.pdf (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- CORRADETTI, Claudio – POLLICINO, Oreste: The “War” Against Covid-19: State of Exception, State of Siege, or (Constitutional) Emergency Powers?: The Italian Case in Comparative Perspective. *German Law Journal*, 22. (2021) 6., 1060–1071. o. DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.48>

- DE ANGELIS, Gabriele – OLIVEIRA, Emellin de: COVID-19 and the “state of exception”: assessing institutional resilience in consolidated democracies – a comparative analysis of Italy and Portugal. *Democratization*, 28. (2021) 8., 1602–1621. o. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1949296>
- DEBORD, Guy: *The Society of the Spectacle*. New York, 1994.
- DERRIDA, Jacques: A törvény ereje: Az „autoritás misztikus alapja”. 2. rész. *Vulgo: bölcséleti folyóirat*, 6. (2005) 3., 26–49. o.
- DOMANICZKY Endre: A különleges jogrend magyar szabályozásának történeti fejlődése (a kezdetektől 2011-ig). In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, 2021. 78–121. o. DOI: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_4
- DOMSCHITZ Mátyás: Megint üzenhet Brüsszelnek: itt a legújabb nemzeti konzultáció. *Index*, 2017.03.31., https://index.hu/belfold/2017/03/31/igy_nez_ki_a_legujabb_nemzeti_konzultacio/ (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- Eljárást indított az Európai Bizottság a Stop Soros miatt. *Hvg.hu*, 2018.07.19., https://hvg.hu/itthon/20180719_Eljarast_inditott_az_Europai_Bizottsag_a_Stop_Soros_miatt (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- ENGLER, Sarah – BRUNNER, Palmo – LOVIAT, Romane – ABOU-CHADI, Tarek – LEEMANN, Lucas – GLASER, Andreas – KÜBLER, Daniel: Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. *West European Politics*, 44., (2021) 5–6., 1077–1102. o. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1900669>
- ENSZ-főbiztos: Inkább börtönnek kellene hívni a magyar tranzitónákat. *Hvg.hu*, 2017.09.12., https://hvg.hu/itthon/20170912_ensz_fobiztos_Inkabb_bortonnek_kelleni_hivni_a_magyar_tranzitonakat (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- FEREJOHN, John – PASQUINO, Pasquale: The law of the exception: A typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law*, 2. (2004) 2., 210–239. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>
- FÖLDES András: Valójában börtön a tranzitóna, ahol a terhes nőket is bilincsbe verik. *Index*, 2017.06.12., https://index.hu/belfold/2017/06/12/tranzitona_roszke_tompa_borton_menekultek_terhes_no_hatosagi_tulkapas_gyerekek/ (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- FRIEDRICH, Carl J.: *Constitutional Government and Democracy*. 2nd. ed. Boston, 1950.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, 2020.


- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, 2021.
- GINSBURG, Tom – VERSTEEG, Mila: The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic. *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, (2020) 52. DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>
- GREGORY, Derek: The black flag: Guantánamo Bay and the space of exception. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 88. (2006) 4., 405–427. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2006.00230.x>
- GROSS, Oren – NÍ AOLÁIN, Fionnuala: *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493997>
- GROSS, Oren: Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional? *The Yale Law Journal*, 112. (2003) 5., 1011–1134. o., <https://www.yalelawjournal.org/article/chaos-and-rules-should-responses-to-violent-crises-always-be-constitutional> (letöltve: 2023. szeptember 13.). DOI: <https://doi.org/10.2307/3657515>
- HARDT, Michael – NEGRI, Antonio: *Empire*. London, 2000.
- HARDT, Michael – NEGRI, Antonio: *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. New York, 2004.
- HEAD, Michael: *Emergency Powers in Theory and Practice. The Long Shadow of Carl Schmitt*. Surrey, 2016. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315563282>
- HENIG, David – KNIGHT, Daniel M.: Polycrisis: Prompts for an emerging worldview. *Anthropology Today*, 39. (2023) 2., 3–6. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8322.12793>
- HERCZEG Márk: Ez lett a nagy, 1 milliárd forintos, bevándorlók ellen hergelő nemzeti konzultáció eredménye. *444.hu*, 2015.07.27., <https://444.hu/2015/07/27/ez-lett-a-nagy-milliardos-bevandorlok-ellen-hergelo-nemzeti-konzultacio-eredmenye> (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- HICKMAN, Tom R.: Between Human Rights and the Rule of Law: Indefinite Detention and the Derogation Model of Constitutionalism. *Modern Law Review*, 68. (2005) 4., 655–668. o. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2005.555_2.x
- HOELZL, Michael – WARD, Graham: Introduction. In SCHMITT, Carl: *Dictatorship*. Cambridge, 2014. x–xxix. o.
- HORVÁTH Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, 2021. 122–148. o. DOI: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_5

- HUMPHREYS, Stephen: Legalizing Lawlessness: On Giorgio Agamben's State of Exception. *The European Journal of International Law*, 17. (2006) 2.3., 677–687. o., DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/chl020>
- KEITH, Linda Camp – POE, Steven C.: Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration. *Human Rights Quarterly*, 26. (2004) 4., 1071–1097. o. DOI: <https://doi.org/10.1353/hrq.2004.0048>
- KISS Lajos András: *Haladásparadoxonok. Bevezetés az extrém korok filozófiájába*. Budapest, 2009.
- KOTSKO, Adam: On Agamben's Use of Benjamin's „Critique of Violence”. *Telos: Critical Theory of the Contemporary*, (2008) 145., 119–129. o.
- KÖRÖSÉNYI András: Carl Schmitt állam- és politikaelméleti alapfogalmai. *Politikatudományi Szemle*, (2000) 3–4., 5–24. o.
- LEVITSKY, Steven – ZIBLATT, Daniel: *How democracies die*. London, 2018.
- LÜHRMANN, Anna – ROONEY, Bryan: When Democracy has a Fever: States of Emergency as a Symptom and Accelerator of Autocratization. *V-DEM Working Paper Series*, (2019) 85. DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3345155>
- MADISON, James – HAMILTON, Alexander – JAY, John: *The Federalist Papers*. London, 1987.
- MASSART, Tom – VOS, Thijs – EGGER, Clara: The Resilience of Democracy in the Midst of the COVID-19 Pandemic. *Politics of the Low Countries*, 3. (2021) 2., 113–137. o. DOI: <https://doi.org/10.5553/PLC/000018>
- MECHKOVA, Valeriya – LÜHRMANN, Anna – LINDBERG, Staffan I.: How much democratic backsliding? *Journal of Democracy*, 28. (2017) 4., 162–169. o., <https://www.journalofdemocracy.org/articles/how-much-democratic-backsliding/> (letöltve: 2023. szeptember 13.). DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2017.0075>
- MOLLOY, Sean: Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes. Störmsborg, 2021., <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/emergency-law-responses-to-covid19.pdf> (letöltve: 2023. szeptember 13.). DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.24>
- NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, 2021. DOI: <https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4>
- NAGY Zsófia: Agamben és a magyarországi menekültügy kivételei. *Kötő-Jelek, ELTE TáTK Szociológiai Doktori Iskola Évkönyve*, (2016) 21–35. o.

- NAGY, Zoltán – HORVÁTH, Attila (eds): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe: From Martial Law to COVID-19*. Budapest, 2021. DOI: <https://doi.org/10.47079/2022.znah.epicaee.1>
- Ne adjuk fel céljainkat! *Kormany.hu*, 2020.04.03., <https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/szerdan-varhato-dontes-a-kijarasi-korlatolasok-jovojerol> (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- O'DONOGHUE, Amy: Sovereign Exception: Notes on the Thought of Giorgio Agamben. *Critical Legal Thinking*, 2015.06.02., <http://criticallegalthinking.com/2015/07/02/sovereign-exception-notes-on-the-thought-of-giorgio-agamben/> (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- Orbán Viktor miniszterelnök ismertette uniós kollégáival a magyarországi helyzetet. *Kormany.hu*, 2020.03.10., <https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/orban-viktor-miniszterelnok-ismertette-unios-kollegai-val-a-magyarorszagi-helyzetet> (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- POSNER, Eric – VERMEULE, Adrian: *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. Oxford – New York, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199765331.001.0001>
- POSNER, Eric A.: The Executive Unbound, Pandemic Edition. *Lawfare Blog*, 2020.03.23., <https://www.lawfaremedia.org/article/executive-unbound-pandemic-edition> (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- RAUFF, Ulrich: An interview with Giorgio Agamben: Life, a work of art without an author: the state of exception, the administration of disorder and private life. *German Law Journal*, 5. (2004) 5., 609–614. o. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2071832200012724>
- ROONEY, Bryan: Emergency Powers in Democracies and International Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 63. (2019) 3. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022002718755251>
- ROSSITER, Clinton L.: *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies*. Princeton, NJ, 1948.
- SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma*. Ford. Cs. Kiss Lajos. Budapest, 2002.
- SCHMITT, Carl: *Dictatorship. From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle*. Ford.: Hoelzl, Michael – Ward, Graham. Cambridge, 2014.
- SCHMITT, Carl: *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago, 2006. Magyarul: SCHMITT, Carl: *Politikai teológia*. Ford.: Paczolay Péter. Budapest, 1992.

Irodalom

- SVOLIK, Milan W.: Which democracies will last? Coups, incumbent takeovers and the dynamic of democratic consolidation. *British Journal of Political Science*, 45. (2015) 4., 715– 738. o. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123413000550>
- Számítani kell rendszeres támadásokra a magyar határkerítésnél. *Kormány.hu*, 2020.02.28., <https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/szamitani-kell-rendszeres-tamadasokra-a-magyar-hatarkeritesnel> (letöltve: 2023. szeptember 13.).
- TACIK, Przemysław: The Blizzard of the World: COVID-19 and the Last Say of the State of Exception. *Acta Universitatis Lodzianensis*, 96. (2021) 17–32. o. DOI: <https://doi.org/10.18778/0208-6069.96.02>



A globális ökológiai és klímaválsággal elértünk a kivételes állapot korszakába, ennek visszavonhatatlan bizonyítéka a Covid19-járvány és a nyomában járó egészségügyi, politikai, gazdasági és társadalmi válságkomplexum. Jelen kötet fő célja, hogy eligazodást nyújtson a hazai társadalomtudományi (különösen a jogász- és a politikatudományi) képzésben részt vevő hallgatók számára a kivételes kormányzás elméletét és empirikus tapasztalatait illetően. A kötet átfogó jelleggel kívánja megragadni a kivételes állapot és a globális válságok kapcsolatát, amelynek eddigi legösszetettebb megnyilvánulását, a koronavírus okozta válságot egyfajta vizsgálandó esettanulmánynak tekinti. Mivel jelentős elméleti anyagot fog át, ezért a jegyzet alkalmas a rendkívüli jog- és politikai renddel, a kivételes eszközökkel való kormányzás alapvető irodalmainak megismerésére, továbbá a kivételes kormányzás kortárs empirikus tapasztalatainak megbeszéléseken, vitákon keresztül történő feldolgozására. A téma komplex, jog- és alkotmányelméleti, valamint politikatudományi megközelítése olyan látásmódot biztosít, amelyre az interdiszciplináris megközelítésmódra támaszkodó jogász- és politológushallgatóknak mindenképpen szüksége lehet.

ISBN 978-963-312-388-1



9 789633 123881



ELTE | EÖTVÖS
KIADÓ

Az ELTE hivatalos könyvkiadója