

Antal Attila

A JOG ÉS A RENDKÍVÜLI ESZKÖZKKEL VALÓ KORMÁNYZÁS

**Jog és politika
a válságok korában**

A JOG ÉS A RENDKÍVÜLI
ESZKÖZÖKKEL VALÓ
KORMÁNYZÁS

ANTAL ATTILA

A JOG ÉS A RENDKÍVÜLI
ESZKÖZÖKKEL VALÓ
KORMÁNYZÁS

Jog és politika a válságok korában

Budapest, 2024

A kötet a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal Posztdoktori Kiválósági Program keretében készült.

© Antal Attila, 2024

ISBN 978 963 489 724 8

ISBN 978 963 489 725 5 (pdf)

DOI: 10.21862/JogesPolAA/2024/7248



ELTE | EÖTVÖS
KIADÓ

Az ELTE hivatalos könyvkiadója

eltebook.hu

Felelős kiadó: az ELTE Eötvös Kiadó ügyvezető igazgatója

Kiadói szerkesztő: Kiss Ernő Csongor

Projektvezető: Csanádi-Egresi Nóra

Műszaki szerkesztő: Farkas Milán

Tördelő: Hegedűs Livia

Borítótervező: Balázs Andrea

Nyomdai kivitelező: Multiszolg Bt.

Annának, Emmának, Áronnak és Lilinek

TARTALOM

BEVEZETÉS

A normalitás és normativitás válsága	11
--	----

ELSŐ FEJEZET

A liberális demokrácia jogrendszerének feszültségei:

a neoliberalizmus és az alkotmányosság ellentmondásai	17
1. Liberalizmus, kapitalizmus, demokrácia	18
1.1. Liberalizmus: a kapitalizmus ideológiája	18
1.2. Liberális (képviseleti) demokrácia	20
1.3. A liberalizmus autoriter természete	21
2. A kapitalizmus és a jog kapcsolatrendszere	25
2.1. A kapitalizmus és a jog: a jog áruforma-elmélete	25
2.2. Kritikai jogelmélet (<i>Critical Legal Studies, CLS</i>): a jog politika	27
3. A liberális demokrácia alkotmányossági paradigmája	30
3.1. Alkotmányos demokrácia / liberális alkotmányosság	31
3.2. A jogi alkotmányosság	34
4. A neoliberalizmus felemelkedése és hatása a jogrendszerre	37
4.1. Neoliberális hegemonia: a globális kapitalizmus „új szelleme”	37
4.1.1. Megközelítések a neoliberális hegemonia leírására	38
4.1.2. A neoliberalizmus szakaszai és autoriter természete	40
4.2. A neoliberalizmus mint jogi projekt	45
4.3. Neoliberális legalitás	47
5. A liberális demokrácia válsága	49
5.1. A globalizáció hatásai és a posztdemokrácia kialakulása	50
5.2. Legitimáció és bizalom	54
5.3. A depolitizáció és következményei	56
5.3.1. A liberalizmus depolitizál	56
5.3.2. A neoliberalizmus még inkább depolitizál	58
5.4. Intézmények, technokrácia	61
6. A joguralomtól a politika uralmáig, avagy hogyan lesz a jogból fegyver	64
6.1. A politika felsőbbrendűsége	65
6.2. A jog elleni felháborodás	68
6.3. A politikai alkotmányosság politikai felfogása	69

6.4. Jurisztokrácia és globális alkotmányoligarchia	71
6.5. A totális jogállam	74
6.6. A politika uralma és a jog mint eszköz: <i>rule by law</i>	75

MÁSODIK FEJEZET

Az alkotmányosság, a jog és a politika viszonya a válságok korszakában	79
7. A kivételes kormányzás elméleti és modernkori történeti tradíciói	81
7.1. A gazdasági kivételes állapot	83
7.2. A „terror elleni küzdelem”: Guantánamo	90
7.3. Az egyesített végrehajtó hatalom elmélete (<i>Unitary Executive Theory</i>)	94
8. Egymásra torlódó kivételes állapotok és a posztmadisoni kormányzásban rejlő veszélyek	97
9. Az alkotmányos demokrácia és a kivételes állapot	103
9.1. Az állandósult kivételesség	104
9.2. A jog természete a kivételes állapotban	106
9.3. A kivételes állapot mint a neoliberális jogi formája	108
10. Kormányzás és demokrácia a kivételes állapotban	110
10.1. A pandémia és a kivételes kormányzás	110
10.2. Vészhelyzeti modellek és a Covid19	112
11. Rendkívüli eszközökkel való kormányzás az Európai Unióban	117
11.1. Rendkívüli eszközökkel való kormányzás az EU-ban a Covid19-pandémia kapcsán	117
11.2. A pandémia és az európai demokrácia	124
11.2.1. A Velencei Bizottság és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás ..	124
11.2.2. A Covid19-pandémia hatása az európai demokráciaminőségre	127
12. Rendkívüli eszközökkel való kormányzás Európán kívül	128
12.1. A vészhelyzeti hatalomgyakorlás Ázsiában és a Covid19	128
12.1.1. Az alkotmányos keretek problematikája (Japán)	129
12.1.2. A meglévő jogszabályi keretek felhasználása a pandémia kapcsán (Thaiföld, India, Kína)	131
12.1.3. Speciális Covid19-szabályok (Tajvan, Szingapúr)	136
12.1.4. A végrehajtó hatalom jogi korlátok nélküli mozgósítása (Kambodzsa)	139
12.2. A vészhelyzeti kormányzás az angolszász rendszerekben (USA, Egyesült Királyság)	140
13. A vészhelyzeti kormányzás általános tapasztalatai a pandémia során: demokrácia és intézményi ellenálló képesség	146
13.1. Illiberalizmus, autokrácia és populizmus a Covid19 kontextusában	146
13.2. A pandémia globális hatásai és a demokrácia	151

HARMADIK FEJEZET

A kivételes kormányzás alkalmazásának

magyarországi tapasztalatai 2010 után	155
14. A kivételes jogrend alkotmányos rendszere a pandémia előtt	156
14.1. Az 1989-ben létrehozott alkotmányos demokrácia rendkívüli jogrendje ...	156
14.2. Az Alaptörvény és a kivételes kormányzás	161
15. Az Orbán-rendszer és a kivételesség gyakorlata	167
15.1. A menekültválság: a kivételes kormányzás első alkalmazása	168
15.2. A Covid19 és a háború megalapozza a „folyamatos” kivételes kormányzást	178
15.3. A kivételes kormányzás új rendszere: válságok „menedzselése” Alaptörvény-módosításokkal	187
15.3.1. Az Alaptörvény hatodik módosítása: terrorveszélyhelyzet	187
15.3.2. Az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása: a kivételes kormányzás kiteljesedése	188
16. A 2010 utáni magyar „folyamatos” kivételes kormányzás értékelése	196

NEGYEDIK FEJEZET

Jog és demokrácia a klíma- és ökológiai válság korában

17. Az egymásra halmozódó válságok kihívása	200
17.1. Az ökológiai és klímaválság és az eddigi környezetvédelmi paradigma bukása	201
17.2. A liberális demokrácia válsága és a neoliberalizmus	202
17.3. A globális kapitalizmus állandó válságai és az élet ökológiai alapjainak felszámolása	205
17.4. A 21. századi autokráciák felemelkedése	206
18. Létezik-e demokratikus politika a klímavészthelyzet korában?	208
18.1. A klímavészthelyzet és a planetáris szuverenitás kérdése	210
18.2. Ökoautoriter megközelítések és a klímaválság	213
18.2.1. Az ökoautoriter elképzelések történetisége: ökofasizmus	214
18.2.2. A közlegelők tragédiája	215
18.2.3. Ökológiai autokrácia a 21. században: az autoriter környezetvédelemtől a környezetvédelmi autokráciáig	217
18.3. A polikrízis és a liberális demokráciák: a végrehajtó hatalom megerősödése és annak korlátai	219
18.4. A demokrácia megújítása és klímavészthelyzet demokratizálása	222
19. A folyamatos kivételesség hatása a jogrendszerekre	225
19.1. Az alkotmányos diktatúra tradíciója	226
19.2. Az autokrata legalizmus	229

19.3. A kettős állam dilemmája	231
19.4. A morál nélküli jog és a „jogi fegyverkezés”	234

UTÓSZÓ

Lehet-e a normativitás a normalitás biztosítója?	239
---	------------

FELHASZNÁLT IRODALOM	245
-----------------------------------	------------

BEVEZETÉS

A normalitás és normativitás válsága

„Ha kiírjuk a rendszerből mindezt, ami nem állta ki a jelen próbatételt, a Covid19 akár erősebbé is tehet bennünket.”¹

A skót-amerikai történész, Niall Ferguson, 2021-ben *Végzet. A katasztrófa politikája* címmel jelentette meg a Covid19-pandémia kapcsán a világjárványt történelmi kontextusba állító, ugyanakkor a jövő válságkezelései számára számos fontos következtetést tartalmazó munkáját. Jelen kötet megírása során bennem is hasonló motivációk munkáltak, és azt kívántam összefoglalni, hogy a mennyiben és hogyan támaszkodhatunk a rendkívüli eszközökkel való kormányzásra az ökológiai és klímaválság korában, ha egyúttal meg akarjuk őrizni a demokráciát is. Ez az írás összefoglalja az utóbbi három évben a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal Posztdoktori Kiválósági Programja keretében az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán *A rendkívüli jogrend a globális ökológiai és járványügyi válságok tükrében* (NKFIH-azonosító: 139007) címmel végezett kutatásaimat.² A könyv természetesen támaszkodik a kivételes állapotról szóló korábbi írásaimra,³ azok egyfajta

1 FERGUSON, Niall: *Végzet. A katasztrófa politikája*. Budapest, 2021. 449. o.

2 A kutatás projekthonlapja elérhető itt: <http://www.stateofemergency.hu/> (letöltve: 2024. május 1.).

3 ANTAL Attila: a kivételes – mindennapos. *Népszabadság*, 2016. 06. 04., <http://nol.hu/velemenye/a-kiveteles-mindennapos-1618279> (letöltve: 2024. május 1.); ANTAL Attila: Kivételes állapotban. *Új Egyenlőség*, 2018. 01. 21., <http://ujegyenloseg.hu/kiveteles-allapotban/> (letöltve: 2024. május 1.); 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: Az autoriter neoliberalizmus. In: ANTAL Attila (szerk.): *Neoliberalis hegemonia Magyarországon. Elemzés és kritika*. Budapest, 2019. 110–127. o.; 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.; ANTAL Attila: a válságok és kivételes jogrendek történeti perspektívában. *Múltunk*, (2023) 4., 182–201. o. DOI: <https://doi.org/10.56944/multunk.2023.4.6>; ANTAL Attila: *a kivételes jogrend és a demokrácia. Politikatudományi Szemle*, 32. (2023) 3., 39–52. o. DOI: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2023.3.29>; ANTAL Attila: *a kivételes kormányzás és a demokrácia a válságok korszakában. Kivételes kormányzás a 2010 utáni Magyarországon*. Budapest, 2024. DOI: <https://doi.org/10.21862/KiveKormAA/2024/3881>

összefoglalását is adja, ugyanakkor reményeim szerint egyúttal meg is haladja azokat, és a kortárs jog- és politikai rendszerek feszítő problémáinak komplex olvasatát adja. Reményeim szerint a kötet alapjául szolgáló kutatás előremutató lehet abban, hogy három témakört egyszerre kíván bemutatni: a rendkívüli eszközökkel való kormányzás elméleti és történeti mintázatait a (Adam Tooze kifejezésével) *polikrízis*⁴ korszakát megelőzően; a Covid19 hatásának esettanulmány jelleggel való vizsgálatát a rendkívüli jogrend és kormányzás tekintetében, jelezve ezzel azt, hogy beléptünk az egymásra torlódó válságok korszakába; valamint a rendkívüli eszközökkel való kormányzás lehetséges jogi és politikai irányait az ökológiai és klímaválság korszakában. A kötet a hazai szakirodalomban a rendkívüli jogrendnek a jogi dogmatikai vizsgálatával foglalkozó írások mellett azokhoz az irányokhoz kíván kapcsolódni, amelyek jogi és politikatudományi interdiszciplináris keretekben, illetve a klíma- és ökológiai válságra reflektáló jelleggel foglalkoznak a rendkívüli eszközökkel való kormányzással.

A kötet alapjául szolgáló kutatásnak a megalapozó tézise az volt, hogy a globális ökológiai és klímaválsággal beléptünk a kivételes állapot és rendkívüli eszközökkel való kormányzás korszakába, amely alapvetően változtatta meg a jog és politika eddig ismert, liberális demokráciákat meghatározó kapcsolatát, ugyanakkor a rendkívüli jogrend és kormányzati eszközök alkalmazása kialakíthat egyfajta rezilienciát az előttünk álló válságok tekintetében. Ezért tartottam tehát fontosnak azt, hogy megvizsgáljuk azt, hogy a Covid19-cel előálló válság miként hat a kivételes jogrendre és kormányzásra, mert ennek segítségével lehet felkészülni az előttünk álló roppant változásokra. A kutatásban szem előtt tartottam, hogy bár a kivételes jogrend és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás technikái az ökológiai és klímaválság korszaka előtt is alkalmazásra kerültek, de korszakunkban jelentősen változóban van a rendkívüli eszközök eddigi alkalmazási sémája. A kötetből látni fogjuk, hogy a Covid19-es pandémia által jelentett komplex kihívásra a politikai rendszerek a rendkívüli jogrend előbb említett „klasszikus” logikájával válaszoltak, és ez igen gyakran társadalmi elégedetlenséget és rendkívüli feszültségeket váltott ki, ugyanakkor a világhátrány során szerzett tapasztalatok alkalmasak lehetnek a rendkívüli jogrend és kormányzás új mechanizmusainak bevezetésére. Ugyanis (és ez a kötetet eredményező kutatás talán legfontosabb ihletője) az ökológiai és klímaválság az elkövetkező évtizedekben sohasem látott módon és mértékben jelent majd nyomást a társadalmi, gazdasági és egészségügyi rendszereinken, és ennek a fokozódó válságkomplexumnak a kezelésében lehet szerepe a rendkívüli jogrend egy új paradigmájának.

4 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>

Ez az írás tehát a válságokról szól – méghozzá többféle értelemben is. Egyrészt bemutatom, hogy miként került válságba (már jóval korszakunk átfogó és egymásra torlódó krízisei előtt) az a jogi és politikai rendszer, amely a liberalizmuson, illetve annak közjogi megközelítésein, a liberális vagy alkotmányos demokrácián alapult. Másrészt pedig azt vizsgálom, hogy a válságok kora (a polikrízis) miként hatott a kortárs jog- és politikai rendszerekre. A vizsgálódásnak ez a két iránya természetesen nem lehet egymástól független, hiszen a könyv fő dilemmája az, hogy mi történik a joggal és a demokráciával napjainkban, hogyan változik meg a liberális demokráciák korábban megkérdőjelezhetetlennek tekintett „normativitása” és „normalitása”. Ennek vizsgálatához hívom segítségül a rendkívüli eszközökkel való kormányzás, a kivételes állapot vizsgálatát mint olyan reagálási módot, amely történelmi léptékben a „normalitás védelmének” intézményesített formája.

A kötet első fejezete éppen ezzel a „normalitással”, pontosabban a normalitás hegemon struktúrájával, a liberális demokráciával és alkotmányos koncepciójával foglalkozik. Úgy vélem, hogy a 21. század egyik legérdekesebb kérdése, hogy mi történik a joggal, jogrendszerekkel korszakunkban. Ahogyan cseppben a ltenger, úgy a 2010 utáni magyar helyzet is alátámasztja: átstrukturálódni látszik jog és politika viszonyrendszere. Manapság mind a liberális demokrácia, mind pedig annak fundamentumául szolgáló liberális alkotmányosság igen komoly válságban van. Számomra mindennél jobban jelzi e válságot, és rámutat annak természetére az, ami a joggal történik: ugyanis a 21. századra a jog egyre inkább „cseppfolyóssá” és a politikai hegemonia kiterjesztése miatt a politika alárendeltjévé válik. A liberális demokrácia és alkotmányosság erőtlenedésével a 20. század után ismét kileng a politika (még inkább a Carl Schmitt-i értelemben vett *Politikai*) ingája, és maga alá próbálja gyűrni a joguralmat: van tehát egy hegemonisztikus küzdelem jog és politika, a jogi és a politikai alrendszer között. A liberális alkotmányosságban tételezett joguralmat felváltja a politika uralma, amelynek a kezében a jog pusztán csak eszköz lehet („*rule by law*”). Ebben a részben bemutatom a liberalizmus, neoliberalizmus és az alkotmányosság kapcsolatrendszerét, valamint általánosságban is azt, hogy miként alakult ki a globális kapitalizmus jogba való beágyazottsága. A liberális demokrácia válságjelenségeinek bemutatásával párhuzamosan arra fogok rávilágítani, hogy jóval a polikrízis (és benne a Covid19-pandémia) korszaka előtt elindultak azok a folyamatok, amelynek keretében a jog és a politika kapcsolatrendszere átalakult: ilyen tényezőnek tekintem azt, hogy a jog politikai eszközzé alakítása a 20. században a jogrendszereket átható és egyfajta „jogi projektként”⁵ megnyilvánuló neoli-

5 SLOBODIAN, Quinn: *Globalists. The End of the Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge–London, 2018.

beralizmussal már elkezdődött; továbbá azt is a liberális demokrácia főáramú alkotmányos paradigmáját (a jogi alkotmányosságot) igen erős kihívások érték a schmittianus alapokon nyugvó politikai alkotmányosság felől.

A *Második* és a *Harmadik fejezetekben* a válságok korszakának hatásaival, különösen a Covid19-pandémia jogi és politikai rendszerekre gyakorolt hatásával foglalkozom: előbb az elméleti és összehasonlító szempontok mentén, majd pedig a hazai vonatkozások bemutatásával. Az elemzés célja a kivételes állapot, a rendkívüli jogrend és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás alapvető sajátosságainak és összefüggéseinek vizsgálata az ökológiai és klímaválság korában. A globális ökológiai és klímaválsággal elértünk a kivételes állapot korszakába, ennek visszavonhatatlan bizonyítéka a Covid19 és nyomában járó egészségügyi, politikai, gazdasági és társadalmi válságkomplexum. Átfogó jelleggel kívánom megragadni a kivételes állapot és a globális válságok kapcsolatát, amelynek eddigi legnyilvánvalóbb fázisát, a koronavírus-pandémiát tekintem egyfajta vizsgálandó esettanulmánynak. A vizsgálódás egyik fő célja annak feltárása, hogy a Covid19-világjárvány hogyan hatott a rendkívüli kormányzás gyakorlataira, valamint ennek milyen hatása van a demokráciára az észak-atlanti térségben (itt különösen Magyarországon), valamint Ázsia alkotmányos rendszereire kiterjedően. A vizsgálódás fő célja a jog- és politikai rendszerek egyfajta pandémiával kapcsolatos „stressztesztjének” az elvégzése. Ennek keretében azt járom körül, hogy a világ különféle politikai és jogrendszerei milyen módon reagáltak a pandémiára, hol és mikor vezettek be rendkívüli jogrendet, azt mit eredményezett, és milyen társadalmi és politikai hatásai voltak, különös tekintettel a demokráciák és a kormányzás minőségére. Érdekes előre bocsátani, hogy a Covid19-pandémia ugyan az első globális lehetőség a rendkívüli eszközökkel való kormányzás vizsgálatára, azonban az alkalmazott mintázatok erősen kötődnek azokhoz az elméleti és történeti kiindulópontokhoz, amelyek keretében a világjárvány során a kivételes intézmények alkalmazásra kerülnek, sőt a kivételes jogrenddel együttjáró autoriter tendenciák esetében is azt fogjuk tapasztalni, hogy azok esetében a vészhelyzetek sokkal inkább hajlamosító tényezők, és kulcsfontosságú kiindulópontot jelent, hogy milyen az a „normalitás”, amely ideiglenesen felfüggesztésre kerül.

Végül, a negyedik fejezetben kitágítom a téma horizontját, és az addig felhalmozott szempontok alapján a jog és a demokrácia összefüggéseit vizsgálom meg az ökológiai és klímaválság tekintetében. Az, hogy az emberiség túléli-e, és ha igen, akkor miként a korszakunkban kibontakozó ökológiai és klímaválságot, az nagyban függ attól, hogy miként alakítjuk át 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 megtenni. A rendkívüli jogrend és kormányzás (vagyis a jog- és a politikai rendszer normális működésétől való eltérés) mindig is bevett eszköz volt a rendkívüli helyzetek (környezeti és gazdasági katasztrófák) kezelésére. A kötetben kitérek azokra a technikákra és tradíciókra, hogy eddig milyen módon került alkalmazásra a rendkívüli jogrend és kormányzás. A Covid19 során is ezeket a klasszikusnak mondható eszközöket kezdték alkalmazni a kormányzatok, ugyanakkor a világjárvány egy olyan eddig sohasem látott kihívás, amely a rendkívüli eszközök új módon való alkalmazását és ezen eszközök új generációjának a bevezetését is szükségessé teszi. A kötet utolsó része azzal foglalkozik, hogy a világjárvány tapasztalati alapján az ökológiai és klímaválság korában mely rendkívüli jogrendhez és kormányzáshoz kötődő eszközök és hogyan biztosíthatják az emberiség túlélését. Ebben a tekintetben a kötet egyik alapvető dilemmája, hogy szükséges-e, és ha igen, miként lehet demokratizálni a rendkívüli eszközökkel való kormányzást, amelynek keretében egyébként sohasem látott módon erősödnek fel az autoriter tendenciák, amelyek ronszolják a jog normatív szerepét, a jogállamiság felfogását, és pusztá hatalmi eszközként tekintenek a jogra. Mindezek a tendenciák túl azon, hogy sérthetik a jogalkotás és jogérvényesítés szakmai szabályait, magát a jogrendszert olyan morális dilemmákkal terhelik meg, amely a 20. század (különösen a két világháború közötti korszak) után ismét felveti az „igazságtalan jog”, a kettős állam, valamint a jogi-politikai komplexum morális tartalmának problematikáit.

Mindezek alapján joggal állíthatjuk, hogy a normalitás és az ennek keretét adó normativitás globális viszonylatban van válságban. Radikális változások előtt állunk, amelyekhez csakis úgy tudunk alkalmazkodni, ha radikálisan megújítjuk intézményeinket, és a válságokról való gondolkodásmódunkat. A bevezetés elején idézett Ferguson mindezt a következőképpen fogalmazza meg: „Legelőször is bizonyos országok – köztük Nagy-Britannia és Amerika – a válsággal megbirkózni képtelen bürokráciájának kell megújulnia. Aztán azoknak az egyetemeknek, amelyek a »haladó« ideológia propagálását fontosabbnak tartották, mint a tudomány és az emberi történelem hasznos tanulságainak elsajátítását. És azt is remélem, hogy a második járvány – a hazugságok és mindenféle értelmetlenség – terjesztése az első járvánnyal kapcsolatban – cselekvésre készíti majd az egyszerre monopolizált és archaikus amerikai (és ennek következtében globális) közsférát.”⁶ Ez a kötet ennek a tudományos és közéleti diskurzusnak a megindítását hivatott elősegíteni, hiszen az egymásra rakódó válságok kezelése során fog kikovácsolódni az

6 FERGUSON: *Végzet*. 449. o.

„új normalitás”, amely meg fogja határozni a jövőnket: célom az, hogy ebbe a korszakba is át tudjuk menteni a normativitás és a demokrácia alapvető garanciáit, ugyanis csakis ezek lehetnek az alapjai egy humánus társadalomnak és politikai rendszernek.

ELSŐ FEJEZET

A liberális demokrácia jogrendszerének feszültségei: a neoliberalizmus és az alkotmányosság ellentmondásai

„A liberalizmus alapelveit mind a jobb-, mind a baloldali hívei a szélsőségekig feszegették, olyannyira, hogy ezek az elvek maguk is aláásásra kerültek. A liberalizmus egyik alapgondolata az egyéni autonómia felértékelése és védelme. Ezt az alapértéket azonban túlzásba lehet vinni. A jobboldalon az autonómia elsősorban a szabad vásárlás és eladás jogát jelentette, az állam beavatkozása nélkül. Ezt a felfogást a végletekig feszegetve a gazdasági liberalizmus a huszadik század végén »neoliberalizmussá« változott, és groteszk egyenlőtlenségekhez vezetett...”⁷

Ebben a fejezetben a liberalizmussal és annak válságával foglalkozom, hiszen ennek a jelenségkomplexumnak a vizsgálata mutatja azt meg, hogy ugyan a rendkívüli kormányzati eszközök alkalmazása az egymásra rakódó válságok során valóban jelentős hatást gyakorolt a kortárs jogrendszerekre és a jogra magára, ugyanakkor a változások már jóval a polikrízis korszaka előtt megkezdődtek. Ebben a tekintetben tehát a liberalizmus és az alkotmányos demokrácia válsága megelőzte a rendkívüli eszközökkel való kormányzásból eredő rendszerszintű problémákat, sőt joggal állíthatjuk azt, hogy a kivételes állapotra támaszkodó kormányzatok számára már eleve rendelkezésre állt egy olyan illiberális, a végrehajtó hatalom koncentrációján alapuló paradigma, amely fokozatosan elkezdte kihívások elé állítani a liberális alkotmányosságot. Mindennek azonban van egy olyan aspektusa is, hogy a liberalizmus válságát egyrészt a kapitalizmus és a jog összekapcsolódásának struktúrái okozták, másrészt pedig (ahogyan erre Francis Fukuyama is utalt) ezt tetőzte be a neoliberalizmus hegemoniája a globális kapitalizmusban. Ebben a részben részletesen bemutatom, hogy miként került válságba a jogi alkotmányosság, amely

7 FUKUYAMA, Francis: *Liberalism and Its Discontents*. London, 2022. 17. o.

a liberális alkotmányosság alapvető paradigmája, és ezt a helyzetet miként generálták a politikai alkotmányosság és az erre a paradigmára épülő egyéb megközelítések, amelyek fő célja a liberális jogállamiság alapelveivel szemben a végrehajtó hatalom elsődlegességére épülő jogi és politikai berendezkedések felépítése. A kötet kontextusában tehát már most érdemes leszögezni, hogy a rendkívüli eszközökkel történő válságkezelés nem önmagában az oka a liberális demokráciák válságának, hiszen utóbbi egy régóta húzódó folyamat, sőt a dolog úgy áll, hogy az alkotmányos demokráciák éppen a liberalizmus sokféle válsága miatt reagáltak nehézkesen és a hatalmi ágak ellensúlyainak megrendülésével a válságokra.

1. Liberalizmus, kapitalizmus, demokrácia⁸

1.1. *Liberalizmus: a kapitalizmus ideológiája*

A klasszikus liberalizmus a liberalizmus egyik ágának tekinthető ideológia. A 19. század a liberalizmus százada, hiszen az iparosodás végigsöpört a nyugati társadalmakon, és ezzel a liberális értékek hegemon pozícióba kerültek.⁹ Mivel a Felvilágosodásra épül, és középponti értéke az egyén szabadsága, ezért határozottan elutasítja a felesleges állami beavatkozást és a társadalmi hierarchiát. A liberalizmus az iparosodott és piaci alapú világrend mellett tör lándzsát, amelybe a kormányzat csak szükség esetén avatkozhat be. Ebben a rendszerben a nemzetek szabadon kereskedhetnek egymással, az egyének pedig szabadon folytathatnak üzleti tevékenységet.

A liberalizmus kiáll a civil szabadságok, a politikai szabadság, a képviselői demokrácia, a joguralom értékstruktúrái mellett, és azt hangsúlyozza, hogy a gazdasági szabadságok a gazdasági liberalizmuson (másként szólva: a szabadpiaci kapitalizmuson) nyugszanak. A klasszikus liberalizmusnak tehát van egy emberi jogi és egy gazdasági ága. Maga a „klasszikus” elnevezés igen sokrétű, hiszen arra a 19. századi liberalizmusra utal, amelyet el kell határolni az ehhez képest újabb szociálliberálizmustól, valamint utal minden 20. század előtti liberalizmusra is. Jelentős teoretikusai John Locke, Thomas Jefferson, Thomas Malthus, David Ricardo, valamint Adam Smith, akiknek a gondolatai mentén teremtdőött meg a klasszikus liberalizmus. Friedrich Hayek¹⁰ a kialakuló liberalizmus két irányát

8 Ehhez a részhez a következő írásaimat használtam fel: ANTAL: *Kivételes állapotban. A modern politikai rendszerek biopolitikája.* 47–65. o.; ANTAL: *Az autoriter neoliberalizmus.* 110–127. o.

9 HEYWOOD, Andrew: *Political Ideologies: An Introduction.* New York, 2003.

10 HAYEK, Friedrich August von: *The Constitution of Liberty.* London, 1976.

írta le: a brit tradíciót (ide tartozik szerinte többek között: Bernard Mandeville, David Hume, Adam Smith, Adam Ferguson) és a francia tradíciót (Rousseau, Condorcet, az enciklopédisták és a fiziokraták).

A liberalizmus egyik fontos állítása tehát éppen állam és állampolgár viszonyrendszerére vonatkozik, és azt írja körül, miként bánhat az állam az állampolgáraival: egyenlő jogokkal rendelkező egyénekként kell kezelnie őket. Ilyen módon tehát a liberalizmus alapvetően individualista ideológia, ahol az egyéneket alkotmányos jogok és alkotmányos intézményi garanciák védik és biztosítják az állammal szemben. John Gray klasszikusnak számító művében¹¹ tehát nem véletlenül emeli ki ezen individualista karakter mellett a liberalizmus jellemző vonásai közül annak meliorista, univerzalista és egalitarista jellegét. A klasszikus liberalizmus – Smith elképzeléseinek nyomán – úgy véli, hogy az a közérdek, hogy ha minden egyén képes önnön érdekeinek biztosítására. A klasszikus liberalizmus meglehetősen kritikus a jóléti állammal, valamint a munkások kollektív jogaival szemben, amelyeket felfogásuk szerint az egyének kárára szereztek meg, ugyanakkor elfogadják a vállalati jogokat. Mindezek alapján a klasszikus liberalizmus az államnak minimális szerepet szán, ami a közszolgáltatások és közintézmények működtetésében, az állampolgárok megvédésében, valamint az állam külső védelmében merül ki.

A liberalizmus értékeit a gyakorlatban megvalósítani igyekvő iparosodott kapitalizmus először Nagy-Britanniában jelent meg a 18. század közepétől, majd meghatározóvá a 19. században vált. Innen terjedt szét Észak-Amerikába, később pedig Nyugat-Európába, onnan pedig eljutott Kelet-Európába is. A 20. századtól az ipari kapitalizmus megjelent a fejlődő országokban is (Afrikán, Ázsián át egészen Latin-Amerikáig), ugyanakkor a társadalmi, gazdasági és politikai fejlődést itt is a nyugati keretek és modellek szabták meg. Ezzel tehát a (gazdasági) liberalizmus világpolitikai relevanciára és hegemoniára tett szert, annak ellenére, hogy a fejlődő régiók gyakran ellenálltak az ipari kapitalizmus hódításának azon az alapon, hogy politikai fejlődésükben és hagyományaikban erősebben érvényesült a közösségi szempont, mint a liberális individualizmus.¹² A nyugati demokráciákat olyannyira meghatározták a liberális értékek és elvek, hogy manapság a liberális demokrácia kategóriája alá sorolhatjuk be őket. Ez tehát azt jelenti, hogy az iparosodott Nyugaton dominánssá váló liberalizmus ideológiájának jelentős hatása volt a kialakuló és globalizálódó ipari kapitalizmuson keresztül arra, hogy mit tekintünk a demokráciának: vagyis a liberalizmus nemcsak az ideológiák között, hanem a demokrácia meghatározásait illetően is a gramsci értelemben vett hegemon

11 GRAY, John: *Liberalism. Second Edition.* Minneapolis, 1995.

12 HEYWOOD: *Political Ideologies.*

pozíciót foglalta el. Ezen a ponton tehát joggal vethető fel az a gondolat, hogy szükségszerű és elkerülhetetlen a kapcsolat a liberalizmus (mint ideológia) és a kapitalizmus (mint gazdaság- és társadalomszervezési mód) között.¹³ Ezt a tézist mind a liberalizmus ellenzői, mind pedig a támogatói elfogadják.

1.2. Liberális (képviselési) demokrácia

A liberális demokrácia kormányzási forma, noha nem jogi értelemben vett kormányforma, amelyek közül leginkább a parlamentáris demokráciához, valamint az elnöki rendszerekhez áll a legközelebb, de lehet liberális demokráciát találni a monarchikus berendezkedésű országok között is. Vagyis a liberális demokrácia a politikai kormányzás sajátosságait hangsúlyozza. A liberális demokrácia tehát képviselési demokrácia, amelyben a megválasztott képviselőknek megvan a lehetőségük arra, hogy gyakorolják a joguralomnak és az alkotmány-nak alávetett döntéshozó hatalmat.

A liberális demokráciák alkotmányosak, hiszen alkotmányos erővel korlátozzák a kormányzatok hatalmát, és védik meg a civil szabadságjogokat; valamint képviselések abban az értelemben, hogy a politikai hatalomhoz választások útján lehet jutni. A liberális demokrácia először Nyugat-Európában és Észak-Amerikában fejlődött ki, majd pedig a fejlődő világban is gyökeret eresztett, a demokratizálódás legújabb hullámával 1989 után Kelet-Európában is. Az a demokráciaexport azonban, amely a liberális demokrácia lokális politikai hagyományokra és kultúrára tekintet nélküli – egyfajta alkotmány-mérnökösködés útján történő – átültetését jelenti, nagyon sok problémát és fájdalmat okozott. A nyugati világ liberális demokráciái a liberális-kapitalista értékek által kialakított politikai kultúrába ágyazottan alakultak ki. A liberális demokráciák gyakran éppen azért omlottak össze, mert hiányoztak az annak előfeltételét jelentő ipari kapitalizmusnak az alapvető pillérei.¹⁴

A szólásszabadság, a vallás szabad megválasztásának joga, a tulajdonhoz való jog, valamint más alapvető politikai és gazdasági szabadságjogok annyira összefonódtak a nyugati liberális értékrenddel, hogy megkérdőjelezésük egyet jelent ezen politikai rendszer létjogosultságának vitatásával. A populista korszellem „szószólói” éppen erre alapozva alakítanak ki politikai programot (noha különböző mértékben és másként, de ezt teszi mind a nacionalista jobboldali populizmus, mind a baloldali populizmus is). A liberalizmus és a kapitalizmus közötti interdependencia olyan erős tézis, hogy mind a liberalizmus bírálói, mind pedig annak hívei között igen népszerű. Marxista nézőpontból

¹³ Uo.

¹⁴ Uo.

a liberalizmus a kapitalista társadalom uralkodó osztályának érdekeit testesíti meg, vagyis burzsoá ideológia. Hayek ezzel szemben úgy véli, hogy a gazdasági szabadság (a saját tulajdon birtoklásának, használatának és az attól való megváltásának a joga)¹⁵ a politikai szabadság elsődleges garanciája. Éppen ezért azt állítja, hogy a demokratikus politikai rendszerek és a civil szabadságjogok csakis a kapitalista gazdasági rend keretei között képesek kibontakozásra és fejlődésre.¹⁶

Heywood utal arra, hogy a liberalizmus évszázada óta lezajlott történelmi változások alaposan rányomták a bélyegüket a liberális ideológia természetére.¹⁷ A liberalizmus jellegét átalakította továbbá a felemelkedő középosztály gazdasági és politikai dominanciája. A liberalizmus radikális és forradalmi éle alaposan eltompult az idők során, és jól belesimult az ideológiai hegemoniába, ezért manapság nem a reformok és változások ideológiája, hanem az állagvédelemé és a fennálló intézmények épségének megőrzéséé. A modern liberalizmus (elsősorban annak szociálliberális irányzata) azonban már másként látja a klasszikus liberalizmusnak az állam minimális beavatkozására vonatkozó téziseit, és elköteleződött amellett, hogy az államnak komoly felelőssége van a jóléti szolgáltatások (egészségügy, lakhatás, nyugdíjak, oktatás) biztosításában, valamint a gazdaságirányításban. Lényegében ez az irány vezetett a klasszikus és a modern liberalizmus elválásához.

1.3. A liberalizmus autoriter természete

Herman Heller – német szociáldemokrata jogász, aki a weimari köztársaság idején a német Szociáldemokrata Párt (SPD) nem marxista szárnyának aktív képviselője volt – 1933-ban vizsgálta az autoriter állam kérdéskörét,¹⁸ és amellett érvelt, hogy mind a szocializmus, mind a népi (*völkisch*) nemzeti szocializmus sikerét az abban való meggyőződés alapozta meg, hogy egy kulturális homogén közösség egy autoriter gazdasági közösségen vagy egy autoriter faji közösségen keresztül hozható létre.¹⁹ Heller érzékletesen vázolja fel az autoriter liberalizmus kialakulását: a 19. században a porosz konzervatívok határozottan visszaütötték a burzsoá-liberális kapitalizmust, mert az feloldotta a társadalmi kötelékeket. A konzervativizmusnak arra ugyan már nem volt ereje, hogy a küszöbön álló gazdasági átalakulást megakadályozza, de ahhoz még bőségesen rendelkezett tartalékokkal, hogy ráhúzza arra a maga feudális

15 HAYEK: *The Constitution of Liberty*.

16 HEYWOOD: *Political Ideologies*.

17 Uo.

18 HELLER, Hermann: Authoritarian Liberalism? *European Law Journal*, 21. (2015) 3., 295–301. o.
DOI: <https://doi.org/10.1111/eulj.12125>

19 Uo. 298. o.

megközelítését. Heller szerint ennek a „feudális-kapitalista összejátszásnak” a terméke – a már elnevezésében is ellentmondásos – „nemzeti liberalizmus”.²⁰ A 20. századtól kezdve pedig mindezzel ellentétes folyamatok indultak be, és a felső osztályokra alapozott burzsoá kapitalizmus vált a fő asszimilációs erővé, és a konzervativizmus felszámolta minden szociális kötődését: Heller megjegyzi,²¹ hogy mi sem példázza ezt jobban, mint Alfred Hugenberg személye, aki a Krupp vasművek korábbi igazgatójaként és médiamagnásként lett a német Nemzeti Néppárt vezetője, és közvetlen szerepe volt abban, hogy Hitler kancellári hatalomhoz jutott. Vagyis Heller szerint az autoriter állam a nemzeti liberalizmussá fejlődött tovább, a leírt folyamat jellege miatt a jelenséget pedig *autoriter liberalizmusnak* nevezi.^{22,23}

Ezen a ponton érdemes utalni a liberalizmuskritika egyik legfontosabb alakjára – akit Heller egyszerre idéz és bírál – Carl Schmittre,²⁴ aki szerint a liberalizmus nem minősül politikának (illetve politikainak), sőt a politika egyfajta antitézise, és mint ilyen, szükségképpen antipolitikus. Schmitt liberalizmuskritikájának középpontjába a *depolitizáció* vizsgálatát állította: a liberalizmus ezen sajátossága nem jelent mást szerinte, mint a politikának a tömegektől való elvételt, privatizálását és osztályok javára való kisajátítását – ugyanez játszódik le tulajdonképpen a gazdaságban és a társadalomban a modern kapitalizmus kialakulásával. Az itt leírt antipolitika egyik legjelentősebb kivételése a liberalizmus joguralom-központúsága: a liberalizmus a politikát a joggal akarja helyettesíteni, és eljogiasítja, elbürokratizálja az egész közeletet. Schmitt – összekapcsolva a liberalizmust és annak parlamentarizmust deformáló hatását illető kritikáját – az előbbi negatív tendenciák közül a nép közéleti részvételi szabadságának az elvesztését érzi a legsúlyosabbnak (olvasatában a magánszabadság elnyerése csekély nyerség), olyan veszteség ez, amely leginkább elősegíti a depolitizálódást. Schmitt általános liberalizmuskritikájából az következik, hogy a liberalizmus tulajdonképpen – mivel álságosan egy humanista álomvilágba kalauzol, és szándékosan nem készíti fel a politikai valódi természetére – egyfajta egyetemes humanizmus, amely imperialista és agresszív. Bretter Zoltán

20 Uo. 298–299. o.

21 Uo. 299. o.

22 Uo. 299. o.

23 Quinn Slobodian „militáns globalizmusnak” nevezi a Heller által felvázolt autoriter liberalizmus lényegét (SLOBODIAN: *Globalists*. 15. o.). Slobodian szerint a neoliberálisok számára a nemzet kategóriája addig hasznos, amíg a stabilitást szolgálja, vagy pedig legitimitációt biztosít a politikában, egyébként pedig a demokráciához hasonlóan korlátozásra szorul (SLOBODIAN: *Globalists*. 15–16. o.). Ezért a neoliberálisok az önvédelmi reflexeket működtető „militáns globalizáció” (*militant globalization*) vagy a korlátozott nacionalizmus talajára helyezkedtek, és intézményes és jogi korlátok felállítását javasolták annak érdekében, hogy a nemzetállam ne rombolja le a gazdasági világrendet.

24 SCHMITT, Carl: *Politikai teológia*. Budapest, 1992; SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma*. Budapest, 2002.

jól látja, hogy hogyan ragadja meg Schmitt a liberalizmus totalitárius jelleget mutató vonását: "a liberalizmus olyan kultúra, mely önmagán kívül sem a realitást, sem egyéb kultúrát nem ismer föl és nem ismer el. Ily módon a liberalizmus kizárólagos, ha nem is leírt és képviselt elvei szerint, hanem attitűdjében, magatartásában."²⁵ Schmitt szerint a liberalizmussal csak akkor lehet kompromisszumot kötni, ha az ellenfele elfogadja a liberalizmus által diktált, előírt szabályokat. A liberalizmus mint humanizmus Schmitt szerint aszimmetrikus ellenfogalom, hiszen aki nem liberális, az tulajdonképpen antihumánus, és szükségképpen rosszak a szándékai, ilyenformán a liberalizmus ellenfeleit a nemszemély kategóriába sorolja, akiket akár meg is lehet semmisíteni.²⁶

Visszatérve Herman Hellerre: látható, hogy a liberalizmus kritikája mind a bal-, mind pedig a jobboldal számára igen jelentős ügy. Heller rámutat arra is, hogy érdemes egyszerre kritika tárgyává tenni a liberalizmust, és azt, ahogyan kialakult az általa autoriter liberalizmusnak nevezett jelenség. Heller ugyanis megjegyzi, hogy a liberalizmussal szemben a totális-autoriter államot megalapozó teoretikusoknak nem lehetett minden tekintetben könnyű befogadni a gazdaság liberalizációjának, valamint az állammentes tiszta gazdasági szféra elhatárolásának téziseit.²⁷ Heller ugyanakkor kimutatta azt, hogy az autoriter államban hívők és a piaci autokráciában gondolkodók igen hamar ki tudnak egyezni: ebben rejlik valójában a (neo)liberalizmus autoriter jellege. A piaci és állami autokrácia kialakulásának forrása a bankok, az ipari vállalkozások, vagyis a kapitalizmus érdekeinek képviselője és a társadalmat támogató szociálpolitikai-kulturális keretek leépítése. Heller rámutat arra, hogy Franz von Papen nem lehetett volna emblemikus figurája az autoriter államnak, ha már eleve nem folytatott volna harcot a jóléti rendszerek ellen.²⁸ Vagyis Heller szerint az autoriter liberalizmus a következőkkel jellemezhető: az állam visszavonulása a szociálpolitikából; a gazdaság liberalizációja, az állam politikai-intellektuális funkciói feletti diktatórikus kontroll; a mindezt elősegítő erős és autoriter állam.²⁹

A neoliberalizmus autoriter jellegének vizsgálatakor korszakunkban – többek között – éppen Hellerhez nyúlhatunk vissza. Az *European Law Journal* folyóirat 2015. májusi számának speciális rovata kiemelkedik a Heller-interpretációk sorában,³⁰ a szám fő tematikája és apropója Hellernek az autoriter libe-

25 BRETTHER Zoltán: Apolitika, depolitizálás, antipolitika – Carl Schmitt liberalizmus-kritikájának néhány eleme. *Világosság*, (2003) 7–8., 43–52. o., 44. o.

26 Uo. 45–46. o.

27 HELLER: Authoritarian Liberalism? 299. o.

28 Uo. 300. o.

29 Uo.

30 A rovat címe: Herman Heller's Authoritarian Liberalism. Elérhető: <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14680386/21/3> (letöltve: 2024. május 1.).

ralizmussal kapcsolatos tézisei voltak.³¹ William E. Scheuerman³² és Wolfgang Streeck³³ egyaránt a kortárs európai válságok megértéséhez használják fel Heller megközelítését. Scheuerman szerint Heller fontos kiindulópontot jelent annak megértéséhez, hogy az EU intézményi struktúrája miért és hogyan ragaszkodik a megszorítások politikájához és az üzleti érdekek előtérbe állításához, s közben hogyan adja fel az alapvető liberális értékeket és demokratikus jogokat.³⁴ Streeck még tovább megy, és azt állítja, hogy Heller segítségével érthetjük meg azt, hogy a Schmitt által felvázolt autoriter állam valójában a liberális állam a maga tiszta formájában, amely gyenge a kapitalista viszonyok között, de erős a demokratikus struktúrák elnyomását illetően.³⁵ Streeck szerint egyértelmű a hasonlóság Schmitt gazdasági autokráciája és a második világháború utáni német ordoliberalis szemlélet között, utóbbira épült fel ugyanis a neoliberais paradigma Friedrich von Hayek közvetítésével, aki az osztrák gazdasági iskola téziseit vegyítette az ordoliberalis megközelítéssel, kiiktatva ezzel a gazdaságpolitikából a Keynes-féle jóléti gondolatokat az 1970-es évek után.³⁶ Streeck elemi kritikát fogalmaz meg az Európai Unióval (EU), különösen pedig az eurózónával szemben, amikor azt állítja, hogy az a Schmitt által felvázolt – és a weimari rendszer utolsó időszakában érvényesülő – liberális-autoriter mintázatot követi,³⁷ vagyis a kortárs Hayek-féle antidemokratikus kapitalizmus a történelmileg frissített verziója az ordoliberalis gondolkodásnak. Mindezek a kritikák rámutatnak annak veszélyeire, ha a politikailag konstruált piacgazdaság elszigetelődik a demokratikus politikától, továbbá hogy ez az izoláció olyan, amelytől mind a neoliberais állam, mind a neoliberais gazdasági rendszer autoriternek minősül.³⁸ Streeck úgy véli, hogy a kortárs neoliberalizmus anélkül képes működni, hogy bármiféle utalást tenne a fasiszta totalitarizmusra vagy pedig az általa elkövetett szörnyűségekre, tovább pedig nem függ a kivételes állapot eszközével operáló diktatúrától, eltérően az 1930-as évek állami autokráciájától. Manapság a demokrácia megsemmisítése és az államhatalomnak

31 Érdemes itt megemlíteni a *Globalizations* című folyóirat 2019. évi 3. számát is, amely kifejezetten az autoriter neoliberalizmussal és egyes országokkal kapcsolatos esettanulmányokkal foglalkozik. A tematikus szám címe: *Authoritarian Neoliberalism: Philosophies, Practices, Contestations*. Elérhető: <https://www.tandfonline.com/toc/rglo20/16/3?nav=tocList> (letöltve: 2024. május 1.).

32 SCHEUERMAN, William E.: Hermann Heller and the European Crisis: Authoritarian Liberalism Redux? *European Law Journal*, 21. (2015) 3., 302–312. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/eulj.12126>

33 STREECK, Wolfgang (2015): Heller, Schmitt and the Euro. *European Law Journal*, 21. (2015) 3., 361–370. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/eulj.12134>

34 Uo. 302. o.

35 Uo. 361. o.

36 Uo.

37 Uo.

38 Uo. 365. o.

a piacgazdaság érdekében való eltérítése nem elsősorban fizikai erőszakot kifejező eszközökkel történik, hanem úgy, hogy a gazdasági kormányzást olyan szintre emelik, ahová a demokrácia már nem képes odahatni.³⁹

2. A kapitalizmus és a jog kapcsolatrendszere

Az eddigiekben kifejtésre került a liberalizmus (politikai filozófiai és politikai gazdaságtani) kritikájában az, hogy mi vitte a liberalizmust autoriter irányba: ez nem más, mint a gazdasági liberalizmus eltorzulása (ennek kicsúcsosodása az alább vizsgálandó neoliberalizmus). E deformálódás fő oka az, hogy a liberalizmus a (globális) kapitalizmus ideológiájává alakult. Ennek legfőbb magyarázatát abban kell keresni, hogy a kapitalizmus nagyon szoros viszonyrendszert alakított ki a liberalizmus által meghatározott joggal és jogrendszerekkel. Ebben a részben egyrészt azt mutatom be, hogy milyen „bensőséges” kapcsolat van a jog és a kapitalizmus között, másrészt a kritikai jogelmélet keretében mindennek a negatív társadalmi és politikai hatásaira reflektálok.

2.1. A kapitalizmus és a jog: a jog áruforma-elmélete⁴⁰

A jog áruforma-elméletének (*commodity form theory of law*) a kiindulópontja az, hogy a modern jog a kapitalizmus középkori Európában való kibontakozásával együtt jelent meg, és e kettő egymásra tekintettel fejlődött tovább. Evgeny Bronislavovich Pashukanis *Jog és marxizmus: Egy általános elmélet* című könyvében⁴¹ felvázolja a jog áruforma-elméletét, amely szerint "a jog (a jogrendszer) a feudális urak és alattvalóik közötti osztályharc eredményeként jött létre, és alapvető fontosságú volt a feudalizmusból a kapitalizmusba [...] való átmenet tekintetében".⁴² C. J. Arthur kifejti Pashukanis kötetéhez írt 1978-as előszavában, miszerint Pashukanis munkássága mutat rá arra, hogy

³⁹ Uo.

⁴⁰ A kapitalizmus és jog kapcsolatrendszerének bemutatása kapcsán a következő írásomra támaszkodtam: ANTAL Attila: A Kádár-rendszer neoliberalizálódásának jogi keretei. In: TAKÁCS Róbert (szerk.): *A nyitott zárt ország. Kulturális és tudományos érintkezések az 1970-es és 1980-as években Magyarország és a Nyugat között*. Budapest, 2022. 93–121. o.

⁴¹ PASHUKANIS, Evgeny Bronislavovich: *Law and Marxism: A General Theory*. New Brunswick – London, 2003.

⁴² Idézi: BAARS, Grietje: *The Corporation, Law and Capitalism. A Radical Perspective on the Role of Law in the Global Political Economy*. Leiden – Boston, 2019. 16. o.

a marxista jogkritikai megközelítés értelmében maga a jog és a jogi intézmények az uralkodó osztályok anyagi érdekeit szolgálják és testesítik meg.⁴³

Amíg a feudális berendezkedés hierarchikus viszonyai közepette az egyenlőtlen pozícióban lévő egyének nem a szabad elhatározásukon alapuló tranzakciókat bonyolítottak, addig "a feudalizmusból a kapitalizmusba való átmenet során a társadalmi szabályozás egy másik sajátos formája vált szükségessé, mely szerint a kiegyenlítés módját anélkül formalizálják, hogy bármelyik fél formálisan egyenlő státusát érintené".⁴⁴ Ez az új forma volt a modern jog, amely hatékonyságánál fogva leegyszerűsítette a feudális világ szereplőinek bonyolult rendszereit, és lehetővé tette az árutulajdonosok közötti gazdasági interakciók elképzelhetetlen mértékű növekedését. Pashukanis szerint: „[C]sak a piac kifejlődése teremti meg annak lehetőségét – és szükségességét –, hogy a dolgokat munkájával (vagy rablással) kisajátító személy jogi tulajdonossá váljon. E két fázis között nincs világosan meghatározott határvonal. A »természetes« észrevétlenül változik át jogivá, ahogyan a fegyveres rablás is egészen közvetlenül keveredik a kereskedelemmel.”⁴⁵ A modern jogrendszer ezirányú kifejlődését a városi középosztály növekedése, a piacra vihető többlet előállítását lehetővé tevő technológiai fejlődés hozza el. A polgári viszonyok kialakulásával válik a jog absztrakt jellegűvé, és elindul a világnak a jogrendszer keretében történő absztrahálása is: „Minden ember absztrakt emberré válik, minden munka absztrakt, társadalmilag hasznos munkává válik, minden alany absztrakt jogi alany lesz. Ugyanakkor a norma az absztrakt egyetemes jog logikailag tökéletesített formáját ölti.”⁴⁶ Az árura és a pénzre épülő gazdaság fejlődésével párhuzamosan az emberi kapcsolatok jogi kapcsolatokká válnak, minden tulajdon ingó tulajdonná alakul át, beleértve a munkaerőt is.⁴⁷ Vagyis a kapitalizmus nemcsak kommodifikál, azaz áruvá tesz, hanem egyúttal meghatározza ennek jogi formáját is („legalizál”). Szilágyi Péter is világosan kifejti, hogy a modern jog tulajdonképpen elválaszthatatlan a tőkés termelési módtól: "A modern államnak, politikának és jognak a tőkés újratermeléshez, a tőkés piaccgazdasághoz való viszonyát mindenekelőtt az jellemzi, hogy a politikai hatalom a termelési mód totalitásának belső mozzanatából azon kívüli, elkülönült szférává változott, ami alapjaiban arra vezethető vissza, hogy a tőkés termelési móddal más típusú állam, más típusú politikai-jogi berendezkedés vált társadalmi szükségletté, más szóval megváltozott az állam, a politikai hatalom és a jog társadalmi rendeltetése. A tőkés újratermelés ugyanis azt igényli,

43 ARTHUR, Christopher J.: Editor's Introduction. In: PASHUKANIS, Evgeny Bronislavovich: *Law and Marxism: A General Theory*. New Brunswick – London: 2003., 9–31., 11. o.

44 BAARS: *The Corporation, Law and Capitalism*. 16. o.

45 PASHUKANIS: *Law and Marxism*. 124. o.

46 Uo. 120–121. o.

47 BAARS: *The Corporation, Law and Capitalism*. 17. o.

a tőkés termelési mód pedig azt föltételezi, hogy a közvetlen termelők tipikusan és többségükben kettős értelemben szabad bér munkások legyenek, érvényesülhessen a munkaerő árjellege, vagyis hogy a termelésen belül az áruviszonyok uralkodjanak, azok közvetítsenek a közvetlen termelő és a termelőeszközök között, azaz a termelésen belül ne (vagy csak kivételképpen) legyen legitim politikai hatalmi mozzanat, érvényesüljön a legitim gazdaságon kívüli kényszer.⁴⁸ A tőkés piacgazdaság jogrendszerének tehát az egyik alapfeladata a magántulajdon védelmének és korlátlanságának a biztosítása.

A jog áruforma-elméletében meghatározó a vita, a kikényszerítés és az erőszak, ugyanis ezek lesznek azok, amelyek nélkülözhetetlenek a jogilag meghatározott tulajdonjog és árucseré tekintetében, mert ezek biztosítják és tartják fenn a kapitalizmus alapvető működés módját.⁴⁹ A jogrendszer kezdi el legitimálni a globális kapitalizmusban inherensen benne rejlő „mindennapi erőszakot”, hiszen a globális tőkésosztály birtokában lévő termelőeszközök által biztosított kizsákmányolás csakis erőszakos eszközökkel tartható fenn.⁵⁰ A modern jog és a kapitalizmus tehát ezer szállal kötődik egymáshoz, hiszen a jogrendszer törvényesítette az erőszak sokféle formáját. Ugyanis a kapitalista kizsákmányolás – vagyis az értéktöbblet elvonása attól a munkaerőtől, amelynek nincs más választása, mint hogy odaveti magát a bér munka rendszerének és a sokféle struktúrában működő társadalmi elnyomásnak – korántsem ölti mindig háború vagy más nyílt erőszak formáját, hanem – éppen a strukturális elnyomás miatt – nagyon sokféle, jogilag és így társadalmilag elfogadott formában működhet (pl. a multinacionális vállalat által nem kellően és megfelelően biztosított alapvető munkásvédelmi intézkedések vagy éppen a munkásokat a munkadóknak kiszolgáltató munkaügyi szabályok keretében). A globális kapitalizmus társadalmi igazságtalanságainak elleplezéséhez tehát igencsak hozzájárult a modern jog, amely visszahatott a jogrendszerek legitimitására, hiszen megrendült a jogba, a jogbiztonságba vetett társadalmi bizalom, amikor azt látták, hogy az nem a munkást, az „átlagembert”, hanem a tőkést védi. Ezek a tendenciák napjainkra a globális kapitalizmus neo-liberális hegemoniája miatt jelentős mértékben erősödtek fel.

2.2. Kritikai jogelmélet (Critical Legal Studies, CLS): a jog politika

Kiss Valéria kifejti, hogy a kritikai jogelmélet (*Critical Legal Studies, CLS*) az Egyesült Államokban – főként a Harvard Law School-hoz tartozó tudósok közreműködésével – jött létre, az 1960–70-es évek baloldali mozgalmaira, így

48 SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, 2004. 94. o.

49 BAARS: *The Corporation, Law and Capitalism*. 18–19. o.

50 Uo. 22. o.

a fekete polgárjogi mozgalomra és a vietnámi háború elleni tiltakozásokra támaszkodva.⁵¹ Kiss rámutat arra is, hogy a CLS kötődik az amerikai jogi realizmushoz, amely az 1920–1930-as évektől kezdve radikálisan megújította a jogi gondolkodást, és számos közös pontja is van a két irányzatnak: „[...] azt vallják, az írott jog nem határozza meg a gyakorlatban érvényesülő, a bíróságok, hatóságok által alkalmazott jogot. A realizmus által felismert szakadék (gap) az írott jog (law in books) és a gyakorlatban, a bíróságok előtt érvényesülő jog (law in action) között visszaköszön a CLS egyik alaptézisében, a jog meghatározatlanságában (indeterminacy).”⁵² Mauro Zamboni szerint a CLS mutatott rá arra, hogy a jog annyira rugalmas a politikával szemben, hogy szinte teljesen eltűnik a politikai világot alkotó ideológiák, kategóriák és értékkonfliktusok tengerében.⁵³ Ahogyan azt Allan C. Hutchinson és Patrick J. M. megfogalmazta: „A jog egyszerűen politika más köntösbe öltözve; nem működik sem történelmi vákuumban, sem a társadalom ideológiai küzdelmeitől függetlenül nem létezik.”⁵⁴ A CLS megközelítése szerint tehát a jog nagyon is politikai konstrukció, amely feloldódik az ideológiai csatározásokban. A jog ugyanis kritikai szempontból nem más, mint a gazdasági és politikai hatalom konfigurációinak létrehozására és legitimálására szolgáló mechanizmus.⁵⁵ A CLS teoretikusai számára a jog strukturálisan annyira beágyazódik a közösség életének politikai dimenziójába, hogy a különböző elképzelések és eszmények között politikai szinten zajló minden küzdelem a jogi nyelvben is tükröződik. A jog világa tehát széttöredezett, mivel egyszerűen tükrözi és magába foglalja a politikai széttöredezettségeket. Ugyanakkor nem pusztán a „jog átpolitizálódásáról” van meggyőződve a CLS, hanem az irányzat szerint maga a jog értelmezése kerül a politika befolyása alá. Ennek kapcsán Zamboni rámutat: mivel álláspontjuk szerint az, hogy mi a jog, voltaképpen történelmi, társadalmi és politikai esetlegesség, ezért a CLS képviselői a jogi kategóriákat és konstrukciókat üres palackokként illusztrálják, amelyeket különféle, gyakran egymásnak ellentmondó politikai fogalmakkal és eszmékkel lehet megtölteni.⁵⁶

A CLS szerint tehát a jog, politikai természeténél fogva, szükségképpen a társadalmi elnyomás eszköze: „A CLS pesszimistább irányzat, és kritikája sokkal

51 Kiss Valéria: Kritikai elméletek. In: JAKAB András – SEBŐK Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások. Paradigmák, módszertan, alkalmazási területek*. Budapest, 2022. 233–254. o., 237. o.

52 Kiss: Kritikai elméletek. 238. o.

53 ZAMBONI, Mauro: *Law and Politics. A Dilemma for Contemporary Legal Theory*. Berlin–Heidelberg, 2008. 54. o.

54 HUTCHINSON, Allan C. – MONAHAN, Patrick J.: Law, Politics, and the Critical Legal Scholars: The Unfolding Drama of American Legal Thought. *Critical Legal Studies Symposium*, 36., (1984) 1–2., 206. o.

55 ZAMBONI: *Law and Politics*... 54. és 57. o.

56 Uo. 56. o.

alapvetőbb szinten éri a jogrendszer működését. Kiindulópontja az, hogy a jog működésének legfőbb célja és eredménye a társadalmi elnyomás újratemlése [...]. [A] CLS kiindulópontja az, hogy a jog politika (law is politics), a jogi és a politikai érvelés közötti különbségtétel csak az egyike azoknak a semlegesítő technikáknak, amelyek miatt a jog hatékony eszköze az elnyomás fenntartásának.⁵⁷ A jog politikai meghatározottságát a CLS fundamentális szinten fogja fel, amely tehát nem egyszerűen azt jelenti, hogy a jog struktúrája hajlamos tükrözni a politikai világban folyó küzdelmet, hanem azt is, hogy a politika határozza meg magának jognak a működését. A kritikai jogelmélet számára a jogalkotás az egyik olyan elsődleges érvényesítési mechanizmus, amelyen keresztül a politikai értékek egy objektív jogi forma álcája alatt kerülnek be egy adott közösség mindennapi életébe.⁵⁸ A CLS szerint (ahogyan a marxista jogelmélet is vallja) a jogalkotás egyrészt tükrözi az uralkodó társadalmi osztályok ideológiai vitáit, ugyanakkor egyúttal ki is fejezi az egymással harcoló ideológiák spektrumát is. A kritikai megközelítésben különösen fontos tehát a jog világához tartozó szereplők jogi érvelésének vizsgálata, akiknek a diskurzusa (különösen a bíraké) a politikai instanciákat jogi formába önti. A CLS szerint a jogértelmezés, jogalkalmazás azoknak fog kedvezni, akik elve privilegizált gazdasági és társadalmi pozíciókban vannak, így a látszólag semleges jogrendszer a társadalmi igazságtalanságok fenntartásának egyik legfőbb eszköze. A CLS a jogrendszerek elemzése során Antonio Gramsci hegemoniafogalmára⁵⁹ támaszkodik,⁶⁰ és a jogot a hegemonikus tudat egyik megnyilvánulásaként mutatja be.⁶¹

57 KISS: Kritikai elméletek. 238. o.

58 ZAMBONI: *Law and Politics*... 66. o.

59 GRAMSCI, Antonio: *Az új fejedelem. Jegyzetek Machiavellihez*. Budapest, 1977.

60 Gramsci meglehetősen összetetten értelmezi a hegemoniát, hiszen egyszerre tekinti a kapitalizmus („ökonimizmus”) összetevőjének, és az ezzel szembeállítható antikapitalista politika szerves részének: „Ezért az ökonimizmus ellen nemcsak a történetírás elméletében, hanem – és különösképpen – a politikai elméletben és gyakorlatban is harcolni kell. Ezen a téren a harcot a hegemonia fogalmának kibontásával lehet és kell folytatni [...]” (GRAMSCI: *Az új fejedelem*. 66. o.). A hegemonikus gondolkodás gramscianus összetettségére élesen mutat rá Éber Márk Áron: „A hegemonia abban különbözik a diktatúrától Gramsci szerint, hogy nem pusztán kényszeren és elnyomáson nyugszik, nemcsak az erőszak állandó fenyegetésén és félelmen alapul, hanem ezek mellett valamiféle elfogadottságon is. A hegemoniaépítés az önkéntes beleegezés megszerzését célozza [...]” (ÉBER Márk Áron: *Antonio Gramsci második kirablása: Az antikapitalizmus egyik klasszikusának újbaldali és újjobbaldali (félre)értelmezéseiről. Eszmélet*, 35. (2023) 138., 65–88. o.). A Gramsci-féle fogás szerint tehát a hegemonia egyszerre lesz szellemi, erkölcsi, kulturális és politikai jelenség (vagyis a marxi értelemben vett „felépítmény” része), valamint szervesen hozzátartozik a gazdasági alaphoz is, ahhoz, amelyet „a vezető csoport a gazdasági tevékenység döntő magvában betölt” (GRAMSCI: *Az új fejedelem*. 59. o.). Azt a megközelítést viszi tovább a CLS, hogy a „[...] hegemonia átfogja alap és felépítmény marxi megkülönböztetését. A hegemonia alap és felépítmény meghatározott egysége.” (ÉBER: *Antonio Gramsci második kirablása*... 73. o.).

61 KISS: Kritikai elméletek. 240. o.

A jog hegemonikus megnyilvánulásának és politikai meghatározottságának szélsőséges esetei a háborús szituációk, különösen azok, amelyek során a fegyverek mellett a jogot mint fegyvert alkalmazzák. David Kennedy fejti ki, hogy az amerikai hadseregben erre találták ki a *lawfare* kifejezést, amely arra utal, hogy "a jog mint fegyver, a jog mint taktikai szövetséges, a jog mint stratégiai eszköz, a háború eszköze. Megfigyelték, hogy a jog gyakran képes elérni azt, amit egykor bombákkal és rakétákkal lehetett volna elérni: területeket elfoglalni és biztosítani, üzeneteket küldeni az elszántságról és a politikai komolyságról, sőt, akár meg is törni a politikai ellenfél akaratát."⁶² Mindez szoros összefüggésben van azzal, hogy a jog a globális kapitalizmus eszközrendszereként bontakozik ki: "A jog elosztó szerepe nem meglepő a transznacionális gazdasági vagy politikai harcokban részt vevő emberek számára. Keményen dolgoznak azon, hogy megértsék és kihasználják az érdekeiknek kedvező jogi konstrukciókat, és hogy alakítsák a szabályozási környezetet. A jog akkor oszt, amikor olyan jogosultságokat és legitimitást biztosít az embereknek, amelyek erősítik az alkupozíciójukat, akár egyénileg, akár egy előnyben részesített csoport tagjaként [...]. Az a tény, hogy a migráció szigorúbban szabályozott, mint az áruk vagy a tőke mozgása, befolyásolja a befektetők, a munkások és a gyártók relatív alkupozícióját. A tőkéhez való hozzáférés a helyi és globális pénzügyi szabályok és gyakorlatok sajátos metszéspontjától függ."⁶³

3. A liberális demokrácia alkotmányossági paradigmája

A liberalizmus és annak válságai óriási hatást gyakoroltak a politikai és társadalmi rendszerekre. Ennek a hatásnak a megértéséhez szükséges annak vizsgálata, hogy a liberalizmus miként tudott közjogi rendszerré válni, pontosabban a liberalizmus alkotmányos és jogfelfogása miként kezdte el meghatározni a nyugati politikai berendezkedéseket. Az alábbiakban a liberális alkotmányosság meghatározóvá válásával, valamint a jogi alkotmányosság koncepciójának kiteljesedésével foglalkozom.

62 KENNEDY, David: *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*. Princeton – Oxford, 2016. 258. o.

63 KENNEDY: *A World of Struggle*... 176. o.

3.1. Alkotmányos demokrácia / liberális alkotmányosság⁶⁴

Az alkotmányosság korábban kapcsolódott hozzá a demokráciához, mint a liberalizmushoz, ugyanakkor e kapcsolat sem tekinthető túlságosan réginek, mivel a 17. és 18. századi észak-atlanti politikai gondolkodásból eredeztethető: Angliában 1640 és 1688 után jelenik meg, az USA-ban a függetlenség után és az alkotmány szövegezése kapcsán, Franciaországban 1789-ben.⁶⁵ A 19. és 20. századtól, különösen pedig a második világháború után, a kialakuló demokratikus rezsimek (amelyek egyúttal a liberális demokrácia szerint rendezték be politikai világukat) egyúttal fokozatosan alkotmányos rendszerekké is váltak. Vagyis az alkotmányosság struktúrái elkezdtek meghódítani a formálódó liberális demokráciákat, ahol egyébként termékeny talajra hullottak az alkotmányosság fundamentumai. Mára az alkotmányosság és a demokrácia viszonyát olyanként írják le,⁶⁶ mint két egymással egyenrangú és egymást feltételező egység kapcsolatát, vagyis egyik nem is létezhet a másik nélkül. Abban megítélésében ugyanakkor jelentős különbségek vannak, hogy demokrácia és alkotmányosság miképp és milyen hangsúlyok, kiindulópontok mentén kapcsolódott össze.

A liberális demokrácia két összetevője között érzékelhető feszültség szükségessé tette olyan korlátozó és közvetítő mechanizmusok kiépítését, amelyek megakadályozzák, hogy a liberális demokrácia összeomljon önnön paradox vonásai alatt. A többség uralmát biztosító *demokrácia* ugyanis igen sokszor sértheti a minden ember (így a kisebbség) egyenlő jogait középpontba helyező *liberalizmust*; a liberális pluralizmus pedig adott esetben veszélyeztetheti a képviseleti rendszerek kormányzóképeségét a sokféle versengő álláspont becsatornázásával. Ez a belső ellentmondás, valamint az, hogy a liberálisok állandó veszélynek tekintik a kormányzat túlhatalmát, amely potenciális zsarnokként viselkedhet az egyénnel szemben, továbbá hogy szintén a liberálisok – egyfajta antropológiai szkepticizmustól vezérelve – az egyént önérdékkövető lényként írják le (és számolnak vele, hogy a politikai hatalmat hajlamos önérdéke mentén felhasználni), vezetett el az alkotmányosság elveinek liberalizmushoz kapcsolásához. Ezen jelenségek és félelmek kezelésére jött létre az *alkotmányos demokrácia* (vagy a liberalizmus kontextusában: a *liberális alkotmányosság*) koncepciója, amely a kormányzati intézmények között osztja el a hatalmat,

64 Ehhez a részhez a következő írásaimat használtam fel: ANTAL Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 32. (2013) 3., 48–70. o.; ANTAL Attila: *A populista demokrácia természete. Realizmus és utópia határán*. Budapest, 2017. 55–59. o.

65 BELLAMY, Richard: Constitutional Democracy. GIBBONS, Michael T. (szerk.): *The Encyclopedia of Political Thought*. Chichester, 2014. 713–728. o., 713. o.

66 RAWLS, John: *Political Liberalism*. New York, 2005.

az erőforrásokat és a kötelességeket, amely sokak szerint a politikatörténet egyik, ha nem a leginkább kiemelkedő pontja. Mény és Surel szerint a demokrácia továbbra is a *démosz* hatalmaként tételeződött, ugyanakkor a *démosz* már korántsem egyedüli összetevője a demokráciának, hanem az alkotmányosság lesz az az erő, amely a nép hatalmának ellensúlyát képezi.⁶⁷

Az *alkotmányos demokrácia*, szűk értelemben, alkotmányos szerződéssel létrehozott korlátozott kormányzást jelent. Ebben az értelemben akkor működik alkotmányos demokrácia, ha az alkotmányos szabályok hatékonyan befolyásolni tudják a kormányzati intézményeket és a politikai folyamatokat. Tágabb értelemben az alkotmányos demokrácia összefogja mindazon értékeket, amelyek célja a szabadság védelme, méghozzá a kormányzat külső és belső ellenőrzése révén: ezt fejezik ki az alkotmányos hatalommegosztással kapcsolatos rendelkezések, a kétkamrás parlamentek, a föderalizmus, a decentralizáció.⁶⁸ Mind a szűk, mind a tág megközelítés körülírja a kormányzati hatalmat, megrajzolja annak határait. Az *alkotmányosság* biztosításának, valamint a kormányzati intézmények és politikusok hatalomkorlátozásának két útját vázolja Heywood.⁶⁹ Az egyik a külső korlátok alkalmazásában keresendő, és a legjelentősebb eleme maga az írott alkotmány. A másik irány a belső korlátokra épít, és a különféle közjogi intézmények között osztja el a hatalmat, létrehozva ezzel a fékek és ellensúlyok rendszerét. Minden liberális rendszer valamilyen mértékben támaszkodik a belső korlátok, tehát a hatalommegosztás alkalmazására.

Ahhoz, hogy el tudjuk helyezni az alkotmányos demokrácia természetrajzában a liberális alkotmányosságot, érdemes analitikusan megvizsgálni az alkotmányosság és a demokrácia összekapcsolódásának lehetőségeit: ebből azt a kicsit leegyszerűsítő következtetést vonhatjuk le, hogy minden liberális alkotmányosság az alkotmányos demokrácia tág értelemben vett paradigmája alatt értelmezhető, de az alkotmányos demokrácia nem minden megközelítése feltétlenül liberális. Mindennek megértésében Bellamy segíthet bennünket, aki felvázolja, hogy milyen módokon kapcsolódott össze a demokrácia és alkotmányosság, és ebben két fő modellt, a jogi (*legal constitutionalism*) és politikai alkotmányosságot (*political constitutionalism*) határoz meg (lásd minderre: 1. táblázat).⁷⁰

E kétkomponensű modellen belül Bellamy három fő trendet jelöl meg demokrácia és alkotmányosság viszonyát illetően. Az első a jogi alkotmá-

67 MÉNY, Yves – SUREL, Yves: The Constitutive Ambiguity of Populism. In: MÉNY, Yves – SUREL, Yves (szerk.): *Democracies and the Populist Challenge*. New York, 2002. 1–24. o., 10. o.

68 HEYWOOD: *Political Ideologies*.

69 Uo.

70 BELLAMY: *Constitutional Democracy*.

nyosságon belül keresendő, és ez szerinte a liberális alkotmányosság fő iránya. E megközelítés szerint – amelyet többek között Ronald Dworkin⁷¹ és nyomában Kis János⁷² is vall, és ily módon ez igen jelentős hatást gyakorolt a hazai liberális alkotmányosság alakulására – mindenképpen elsőbbséget kell adni magának az alkotmányosságnak, amelynek korlátoznia kell magát a demokráciát, és bizonyos szempontból maga az alkotmányosság a demokrácia garanciája.⁷³ A Bellamy-féle tipológiából ide tartoznak az alkotmányos demokrácia liberális és szociálliberális formái, valamint a konstitutív demokrácia is. A jogi alkotmányosságnak ez a formája elsősorban a jogokra koncentrál, amelyeket a(z alkotmány)bíróságok tartanak fenn és működtetnek, és ez az alkotmányosságnak egyfajta bírói keretezést ad. Ebből vezethető le az, hogy bár ebben a paradigmában az alkotmányosság összeegyeztethető a demokráciával, de a demokrácia egyfajta negatív tényezőként, korrigálandó és korlátozandó rendszerként jelenik meg. Bellamy⁷⁴ úgy véli, hogy a másik fő irányt a jogi alkotmányosságon belül keresendő, s ez a republikánus pozíció, amely úgy véli, hogy az alkotmányosság jogosan és igazolt módon tekinthető olyan mechanizmusnak, amely támogatja és elősegíti a demokratikus folyamatokat. Mind a két koncepció tehát a jogi alkotmányosság keretén belül van, hiszen a jogi alkotmány fenntartása felett ügködő alkotmánybíróság az, amely keretezi a demokratikus folyamatokat. A harmadik paradigma a politikai alkotmányosságban keresendő (ezt a későbbiekben a liberális demokrácia alternatívái és kihívói között mutatom majd be), amely a politikai rendszer egészére úgy tekint, mint amely a hatalomgyakorlás alkotmányos korlátját jelenti. Bellamy úgy véli, hogy ebben az összefüggésben az alkotmányos demokrácia leginkább a demokratikus alkotmányosság egyik formájaként írható le, amelyben a demokratikus eljárások működése garantálja az alkotmányosságot.

71 DWORKIN, Ronald: Constitutionalism and Democracy. *European Journal of Philosophy*, 3. (1995) 1., 2–11. o.

72 Kis János: *Alkotmányos demokrácia: Három tanulmány*. Budapest, 2000.

73 BELLAMY: Constitutional Democracy. 715. o.

74 Uo.

1. táblázat. Az alkotmányosság és a demokrácia összekapcsolódási paradigmái⁷⁵

Jogi alkotmányosság			
Alkotmányosság		Demokrácia	
	korlátozó	Az alkotmányos demokrácia liberális formái	A konstitutív demokrácia liberális formái
	felhatalmazó	Az alkotmányos demokrácia szociálliberális formái	Az alkotmányos és populáris alkotmányosság republikánus formái
Politikai alkotmányosság			
Alkotmányosság		Demokrácia	
	korlátozó	Vétók és szupertöbbség	Gyenge bírósági felülvizsgálat
	felhatalmazó	Versenyző pártok és többségi szabály	Kétkamarás parlament

3.2. A jogi alkotmányosság

A következőkben elsősorban Richard Bellamy megközelítésére⁷⁶ támaszkodva vázolom a jogi és a politikai alkotmány/alkotmányosság elméleti alapjait, különös tekintettel arra, hogy a jogi alkotmányosság „főszabályát” hogyan kritizálja és kezdi ki a politika alkotmányosságkonceptiója. Ugyanis – ahogyan Pócza is kifejti – „[a] nyugat-európai és az uniós politika [...] legfőbb jellemzője [...] a politikai kérdések eljogiasítása, bírósági/jogi úton történő megoldása, és az inkluzivitás növelése a döntéshozatali folyamatokban (ezáltal a hatalmon kívül maradtak érdekeinek figyelembevétele)”.⁷⁷ Vagyis mind a mai napig Nyugat- és részben Kelet-Európában is a jogi alkotmányosság a legfőbb és meghatározó paradigma, amelyet időről-időre kikezd a politikai alkotmányosság gondolata – amint ez Magyarországon is megtörtént. Ezekből a küzdelmekből 1989/1990-től a jogi alkotmányosság került ki győztesen, éppen ezért okozhatott belföldön és külföldön egyaránt megrökönyödést a 2010-től kezdve kibontakozó alkotmányozó hatalom lehengerlő, politikai alkotmányosság központú alkotmányozása, hiszen „[a]z emberi jogi gondolkodás extrém dominanciájával és a többségi elv érvényesítésének egyértelmű

⁷⁵ Forrás: BELLAMY: Constitutional Democracy. 716. o.

⁷⁶ BELLAMY, Richard: *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge, 2007.

⁷⁷ PÓCZA: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, (2012) 5., 35–50. o., 41. o.

korlátozásával jellemezhető európai politika élesen szemben áll az egyetlen párt alkotta parlamenti többség teljes szuverenitásán alapuló elvvel.”⁷⁸

A jogi alkotmányosság tehát – főként a hazai kontextusban – az alkotmányos gondolkodás „normál” felfogását (paradigmáját) jelenti, tulajdonképpen magát „az” alkotmányosságot, és ezen keresztül azokat az alkotmányos sztenderdekert is, amelyek keretében a liberális demokráciák „hibernálásra” kerültek a különféle válságok során, továbbá jelenti a rendkívüli eszközökkel való kormányzás alkotmányos korlátait is.

A jogi alkotmányosság hívei (*legal constitutionalist*) számára a jogi és politikai rendszereket megkonstruáló írott alkotmányok a normál törvényhozás felett állnak, ellenállnak a változásoknak, biztosítják a kikényszeríthető jogokat és az egyenlő tiszteletet minden állampolgár számára. Ehhez kapcsolódón, szerintük a bírói felülvizsgálat a fundamentuma a demokráciának. Bellamy szerint az alkotmányosság jogi megközelítése két pilléren nyugszik. Egyrészt azon, hogy tényleges konszenzus teremthető az emberi jogok és azok alaptörvénybe foglalását illetően. Másrészt azon, hogy a bírósági eljárás sokkal megbízhatóbb az emberi jogokkal kapcsolatos kérdések artikulálását és védelmét illetően, mint a demokratikus eljárások (jelesen a parlamenti többség eljárása).⁷⁹ Richard Bellamy *Politikai alkotmányosság* című könyvében alaposan kikezdi ezeket a tételeket, különösen a bírói felülvizsgálattal kapcsolatos megközelítést. Érvelése az európai és brit alkotmányosság főáramának kritikáját adja. Bellamy szerint ez az alkotmányosság-felfogás vitatható normatív és empirikus előfeltevéseken nyugszik: „[n]em látunk a jogok alkotmányos keretrendszerére vonatkozó olyan megállapodást, amely valahogyan a mindennapi politikai folyamatok alapját és korlátait jelentené”.⁸⁰ Bellamy tovább is megy, szerinte a legfejlettebb alkotmányos demokráciákban a jogi alkotmányosság teoretikusainak a demokráciáról, valamint az igazságszolgáltatásról vallott tézisei (főként az a tény, hogy túl sok mindenben számítanak a bíróságokra), és a törvények bírói felülvizsgálatának dilemmájára⁸¹ kínált megoldásaik legjobb esetben is tévútra visznek, rosszabb esetben pedig éppen azon alkotmányos intézmények demokratikus alapjait rombolják le, amit meg akarnak őrizni. Ez utóbbi Bellamy szerint ahhoz vezet, hogy a jogi alkotmányosság aláássa a demokrácia politikai

78 Uo.

79 BELLAMY, Richard: *Political Constitutionalism*. 3. o.

80 Uo. 25. o.

81 Ez a *counter-majoritarian difficulty*, amely lényegében a bírói felülvizsgálat legitimitásának dilemmájára utal, vagyis arra, amikor nem választott (tehát nem legitimált) bírák a bírói felülvizsgálat keretében megsemmisítik a választott törvényhozás, illetve a végrehajtás aktusait. A bírák tehát a „többségi akarat” és az ezt kifejező, megjelenítő képviselői intézmények ellenében járnak el.

alkotmányosság szerinti felfogását, de ezzel veszélyezteti a jog és a bíróságok legitimációját, teljesítményét.⁸² Bellamy erősen kritizálja azt a tételt, mely szerint az alkotmányos jogok bírói felülvizsgálat útján biztosíthatóak, továbbá azt a felfogást is, hogy mindez tartalmi vagy éppen eljárási szempontból támogatná a demokráciát, hiszen pl. egy alkotmánybírói eljárás nem jelent mást, mint azt, hogy egy szűk grémium – egyébként is vitatható – erkölcsi felfogása lerontja a szuverén törvényhozó akaratát azzal, hogy ha megsemmisíti az általa alkotott jogszabályt. Kritika alá veszi továbbá a bírói felülvizsgálat melletti (*counter-majoritarian*) érveket, mégpedig úgy, hogy kimutatja, hogy a többség érdekeinek figyelembevételét illetően kisebb a különbség a bíróságok és a törvényhozások között, mint ahogy azt egyébként gondolnánk. A bírói felülvizsgálat korántsem biztosítja a kisebbségek biztonságát, ami azt illeti, a gyakorlatban a politikai döntések és a jogalkotás sokkal jobban ellátja ezt a funkciót, mint a meghatározó bírói döntések – állítja Bellamy. Bellamy a joguralom (*rule of law*) – amely elv egyébként a bíróságok középpontba állítását hivatott legitimálni – kapcsán is felállít egy érvrendszert. A szerző amellettt érvel, hogy a jog nem függhet egy kisajátított (bírói) eljárás kimenetelétől, amely egyébként is determinálva van politikailag. „Mind a politikában, mind pedig a jogban a közérdek és a jogegyenlőség közötti kapcsolat inkább a különböző érdekek és nézetek közötti kiegyensúlyozásból származik, semmint a politikán vagy a jogon kívüli általános vagy univerzális szempontok jelentette teherterhelésből.”⁸³ A szerző visszautasítja azokat az érveket, amelyek szerint a bírói felülvizsgálat megvalósítja a demokráciát, megvédi a demokratikus értékeket, biztosítja a demokrácia előfeltevéseit. Sem elméleti, sem pedig gyakorlati szempontból nem kivitelezhető az a liberális célkitűzés, hogy a bírói felülvizsgálat biztosítsa mindenki számára az egyenlő bánásmódot és figyelmet. A jogi alkotmányosság tehát „Bellamy szerint két feltételezéssel él: egyrészt hiszi, hogy egy olyan társadalom, amely elkötelezett az azonos bánásmód és tisztelet demokratikus eszméjének, képes megtalálni egy racionális konszenzust a politikai közösség céljait illetően. Ezen célok pedig leginkább az alapvető emberi jogok katalógusában ragadhatók meg és ennek alkalmazására korlátozódnak. Másrésztől azt is feltételezi, hogy az igazságszolgáltatás és a jog eszközei, valamint a bírósági eljárások megbízhatóbban tudják meghatározni és konkretizálni az emberi jogok egyes elemeit, mint a törvényhozások”⁸⁴ – foglalja össze Pócza Bellamy téziseit.

82 BELLAMY, Richard: *Political Constitutionalism*. 2. o.

83 Uo. 89. o.

84 PÓCZA: Alkotmányozás Magyarországon... 39. o.

4. A neoliberalizmus felemelkedése és hatása a jogrendszerre

A neoliberalizmus egyesíti magában azokat a válságtendenciákat, amelyek a liberalizmussal összekapcsolódó globális kapitalizmust jellemzik. A bevezetés során kifejtett megközelítés szerint az alkotmányos demokrácia már a polikrízis korszaka előtt is igen komoly problémákkal küszködött. Álláspontom szerint ennek egyik fő oka az, hogy a neoliberális megközelítés átalakította magát a liberalizmus és a kapitalizmust, sőt ezáltal magukat a jogrendszereket is. Az alábbiakban azt vizsgálom, hogy a 20. század második felétől felemelkedő neoliberalizmus⁸⁵ hogyan vált hegemónná a globális kapitalizmusban, és ehhez hogyan használta fel a jogrendszert, ezzel megerősítve és kiteljesítve a liberalizmus kapcsán is jelzett autoriter tendenciákat.

4.1. Neoliberális hegemonia: a globális kapitalizmus „új szelleme”⁸⁶

Erős függőségi viszony van liberalizmus és kapitalizmus között. Ez a viszony a 20. század első felétől még bonyolultabbá válik: megjelenik ugyanis a neoliberalizmus mint gazdasági, ideológiai és kulturális eszmerendszer. A neoliberalizmus, másként neoklasszikus liberalizmus, felfogható a gazdasági liberalizmus egyfajta újjáéledésének is. A neoliberalizmus a nagy gazdasági világválság után született meg, és korántsem csak a thatcheri és reageni államellenes/piacpárti ideológia óta beszélhetünk róla. A neoliberalizmus teoretikusai szerint a piac morálisan és gyakorlati szempontok szerint is a kormányzat és bármilyen politikai irányítás felett áll.

A neoliberális hegemonia egy többgyökerű jelenség, fő összetevői: egyrészt a liberális demokrácia meghatározó politikai, másrészt a liberális alkotmányosság (alkotmányos demokrácia) meghatározó közjogi paradigmává válása; továbbá a hidegháborús világrend összeomlásával a neoliberális globalizáció, vagyis globális neoliberális pénzügyi világrend (a tőke szabad és korlátlan áramlása, a termelés nemzetközivé válása) kialakulása, amely megelőzte a posztszovjet rendszerváltásokat. Francis Fukuyama ennek a jelentéskomplexumnak a leírására használta a „történelem vége” kifejezést.⁸⁷

85 Nincs lehetőség kitérni a neoliberalizmus 20. századi esztörténetének teljesebb spektrumára, amelyet itt dolgoztam fel: ANTAL Attila: *Chicago a Dimitrov téren. Neoliberalizmus és Kádár-rendszer*. Budapest, 2021. 35–59. o.

86 Ehhez a részhez a következő írásaimat használtam fel: ANTAL: Az autoriter neoliberalizmus.; ANTAL: *Chicago a Dimitrov téren*. 23–34. o.

87 FUKUYAMA, Francis: *The End of History? The National Interest*, 1989. nyár. <http://www.wes-jones.com/eoh.htm>. (letöltve: 2024. május 1.).

4.1.1. Megközelítések a neoliberális hegemonia leírására

Azt, hogy a neoliberalizmus miképp szerez hegemoniát a globális kapitalizmus felett, több szempontból is megközelíthetjük: az egyik az uralkodó társadalmi osztályokhoz kötődő világnézet, a másik pedig a kulturalista megközelítés.

A korábbiakban már említett Antonio Gramsci híres *Börtönfüzeteiben*⁸⁸ vizsgálta, hogy miként vált lehetségessé a forradalom Oroszországban, és miért volt lehetetlen Nyugat-Európában. Gramsci szerint mindez a nyugat-európai államok és a civil társadalom másfajta természetére vezethető vissza: méghozzá arra az alapvető különbségre, hogy a cári Oroszországban a civil társadalomnak az állammal szemben szinte egyáltalán nem volt autonómiája, míg a fejlett Nyugat-Európában a termelési viszonyokban betöltött szerepe jelentős hatalommal ruházta fel azt. Oroszországban ezért a forradalom során a hatalom megszerzése tulajdonképpen egyet jelentett az államhatalom megragadásával, Nyugaton pedig ehhez a civil társadalom legyőzésére lett volna szükség. Gramsci nem tett le a forradalomról, sőt kifejezetten hosszú távú küzdelemre rendezkedett be, és azt állítja, hogy az osztályharcnak magában kell foglalnia a kulturális küzdelmet is. Mindez a Gramsci-féle hegemoniaalképzés alapja, hiszen szerinte az embereket nem pusztán a gazdasági és társadalmi erők, továbbá szükségszerűségek, hanem maguk az eszmék is irányítják.⁸⁹ Gramsci úgy véli, hogy az uralkodó osztály kialakítása egyet jelent a világnézet (*Weltanschauung*) kialakításával. Marx hasonló megfigyelést tett, mely szerint minden korszak vezető eszméi egyben az adott uralkodó osztály eszméi is.⁹⁰ Ebben a világnézetben a gazdasági szempontok mellett meghatározó a politikai és a kulturális szempont is. Gramscinál tehát sokkal meghatározóbb elem az eszmék hegemoniájának középpontba állítása, mint Marxnál, akinél mindez a gazdasági elméletéből és a determinációból következik. Ezek alapján azt állíthatjuk, hogy a politikai rendszerek története felfogható a különféle politikai eszmék, valamint az ezekhez kapcsolódó tudományos, gazdasági és elithálózatok közötti hegemoniaharc történeteként is. Gramsci felfogásához kötődik a „történelmi tömb” vagy „blokk” fogalma, amely kifejezi a társadalmi tagoltságot és bonyolultságot, hiszen Gramsci szerint az alap–felépítmény történelmi blokkot alkotnak. „Mindig megfelelő politikai kezdeményezésre van szükség ahhoz, hogy a gazdasági hajtóerő kiszabaduljon a hagyományos politika béklyóiból, azaz hogy megváltozzon azoknak az erőknek a politikai vezetése,

88 GRAMSCI, Antonio: *Levelek a börtönből*. (Ford.: Gábor György – Zsámboki Zoltán). Budapest, 1974.

89 BATES, Thomas R.: Gramsci and the Theory of Hegemony. *Journal of the History of Ideas*, 36. (1975) 2., 351–366. o., 351. o.

90 Uo.

amelyeket meg kell nyerni egy új, homogén, belső ellentmondásoktól mentes gazdasági-politikai történelmi blokk létrehozásához, mivel két »hasznos« erő csak egy sor kompromisszumon keresztül vagy a fegyverek erejével ötvöződhet új szervezetbe, azaz vagy szövetségként, vagy az egyiket a másiknak kényszer útján alárendelve egyesülhet; az a kérdés, megvan-e az utóbbihoz szükséges erő, és »kifizetődő-e« bevetni. Ha valamely erő legyőzéséhez két másik erő egyesülésére van szükség, a fegyver és a kényszer felhasználása (feltéve, hogy megvan rá a hajlandóság) pusztán módszertani hipotézis, hiszen az egyetlen konkrét lehetőség a kompromisszum, mivel az erő csak az ellenség ellen lehet bevetni, nem pedig az egység egyik része ellen.⁹¹

Más megközelítést alkalmaz Luc Boltanski és Ève Chiapello *A kapitalizmus új lelke* című könyvükben, amelyben az vizsgálják a szerzők, hogy a neoliberalizmus hogyan vált a kapitalizmus aktuális szakaszává.⁹² Az általuk használt „szellem” kifejezés Max Weber klasszikus megközelítésére utal, és értelmezésük szerint a kapitalizmus egy sajátos etikát, ethoszt, más tekintetben kötelezettséget hozott létre a korlátlan tökefelhalmozás tekintetében.⁹³ Boltanski és Chiapello nem az előbb, Gramsci kapcsán jelzett (az elitek materiális érdekeit biztosító) „domináns világnézet” értelmében használják a fogalmat, hanem ráirányítják a figyelmet az ideológia praktikus oldalára, vagyis arra, hogy a mindennapokban mit jelent az ideológia gyártása és fogyasztása. Ezzel egy tágabb kulturális magyarázatot kínálnak fel, amelyben nem az lesz az elsődleges, hogy az ideológia miként legitimál, hanem az, hogy miként integrálja és szervezi meg a társadalmat.⁹⁴ Alkalmazzuk is bármelyik megközelítést, vizsgálódásunk alapján világos lehet, hogy a neoliberalizmus korántsem „a közgazdasági elméletek egyike volt, hanem a globális rendszer lényege, mivel rendszerszerűen átfogta a gazdaság, a politika és a kultúra nagy társadalmi alrendszereit”.⁹⁵

91 GRAMSCI: *Az új fejedelem*. 70–71. o.

92 BOLTANSKI, Luc – CHIAPELLO, Ève: *The New Spirit of Capitalism*. London, 2007.

93 EAGLETON-PIERCE, Matthew: Historicizing the neoliberal spirit of capitalism. In: SPRINGER, Simon – BIRCH, Kean – MACLEAVY, Julie (szerk.): *The Handbook of Neoliberalism*. London, 2016. 17–26. o., 18. o.

94 Uo.

95 ÁGH Attila: A neoliberalizmus tündöklése és hanyatlása: válóper az Európai Unió és az Egyesült Államok között. In: ANTAL Attila (szerk.): *Neoliberális hegemonia Magyarországon. Elemzés és kritika*. Budapest, 2019. 9–49. o., 9. o.

Dieter Plehwe utal arra,⁹⁶ hogy nagy számú jobboldali liberális kezdett el a klasszikus liberális elmélet keretében a *laissez faire*-kapitalizmus⁹⁷ és az állam–piac-dichotómia korlátairól elmélkedni, amikor a nagy gazdasági válság lényegében aláásta a létező kapitalizmust és a magántulajdon intézményét. Vagyis a neoliberálisok egyaránt veszélyesnek tartották a szocializmust és a hatékonyságát veszített klasszikus liberalizmust. A neoliberálisok a szociális és a politikai liberalizmus képviselőivel versengtek a kapitalista világrendszer uralásáért folytatott versenyben. A neoliberalizmus ebben az értelemben ellenforradalmi, hiszen a fő célja az állami beavatkozásra és a nagy beavatkozó kormányzatra vonatkozó tendenciák megállítása és lehetőség szerint visszafordítása.⁹⁸ Bár a reagenizmus és a thatcherizmus egy új jobboldali ideológiai projekthez vezetett, amelyben lényegében a *laissez faire*-kapitalizmus és a kulturális konzervativizmus összeolvadásának lehettünk tanúi, ám a neoliberalizmus korántsem maradt jobboldali projekt és éppen ez mutatja a benne rejlő hegemon potenciált, hiszen igen komoly hatást gyakorolt mind a liberális, mind a szociáldemokrata pártokra. A neoliberalizmus – piaci fundamentalizmusként⁹⁹ – az angol-amerikai politikai szférában, lényegében hegemon pozícióba emelkedve, a globalizált kapitalizmus ideológiája lett a 20. század végétől.

4.1.2. A neoliberalizmus szakaszai és autoriter természete

Plehwe szerint a neoliberalizmusnak három jelentős szakasza volt/van: korai megnyilvánulások, mozgalom- és intézményépítés, konszolidáció és defenzívába kerülés.¹⁰⁰

A második világháború után a neoliberalizmus nem élvezett osztatlan támogatást, hiszen a háborús tervezésről, valamint a Keynes-féle makroökonómia társadalmi integrációs megközelítéséről (amely jelentős közösségi erőforrásokra és jóléti rendszerekre alapozott gazdaságpolitikát irányozott elő) gondolták

96 PLEHWE, Dieter: Neoliberal Hegemony. In: SPRINGER, Simon – BIRCH, Kean – MACLEAVY, Julie (szerk.): *The Handbook of Neoliberalism*. London, 2016. 61–72. o., 65. o.

97 Ez az irányzat minimális kormányzati beavatkozást tart elfogadhatónak a társadalom és az egyének gazdasági ügyeibe. A *laissez faire*- (vagyis „tenni hagyni”) doktrína elsősorban a Franciaországban 1756 és 1778 között virágzó közgazdászokhoz, a fiziokratákhoz kötődik, s jelentős támogatást kapott a klasszikus közgazdaságtantól, amely Nagy-Britanniában Adam Smith hatására alakult és fejlődött. Az irányzat népszerűsége töretlen volt a 19. század során, s ezt az ismertséget maga John Stuart Mill alapozta meg. A politikai és gazdasági elvként is funkcionáló teória nagyjából a 19. század második felében halványult el, mert a gazdasági növekedés és a tömegtermelési technikák nyomán bebizonyosodott, hogy kevésbé hatékony. Újabban pedig az eredeti elmélet utat engedett az újabb irányzatoknak, megtartva ezzel híveit. Forrás: <https://www.britannica.com/topic/laissez-faire> (letöltve: 2024. május 1.).

98 HEYWOOD: *Political Ideologies*.

99 Uo.

100 PLEHWE: Neoliberal Hegemony.

azt, hogy valamilyen megoldást kínálhat a világháború utáni világrendben. A Bretton Woods-i rendszer¹⁰¹ biztosította az utat az új társadalmi rend felé, amely a Gøsta Esping-Andersen¹⁰² által leírt különféle kapitalista jóléti rendszerekben öltött testet. Plehwe szerint a Gramsci-féle értelemben felfogott eszmei hegemonia a 20. században az OECD-országokban szociálliberális volt, amelyet a Szovejtunió szocialista rendszerei és a globális Dél tartott nyomás alatt.¹⁰³ Ugyanakkor az 1950-es évek jobboldali liberálisai jelentős politikai hatalommal és befolyással rendelkeztek. 1947-ben került sor a Mont Pèlerin Society¹⁰⁴ létrehozására, s ekkor az egyik legjelentősebb alapítót, Friedrich Hayeket,¹⁰⁵ és társait egy marginalizált kisebbségi csoportnak tekintették; ugyanakkor a neoliberalizmus már ekkor jelentős befolyást gyakorolt a szakpolitikákon keresztül sok ország társadalmi rendjére (így a német ordo-neoliberálisok éppúgy bírálták a szakszervezetek erejét, mint az USA neoliberális teoretikusai a New Dealt). Ugyanakkor a jobboldali liberálisok sok döntő csatát elvesztettek az 1950-es és 1960-as években a szakszervezetek által támogatott szociáldemokratákkal és a keresztény konzervatívokkal szemben: a jóléti rendszerek kiépülése, így a nyugdíjrendszer, a nyilvános egészségügyi rendszer, a progresszív adózás mind azt mutatta, beköszöntött a termelékenységek növekedésén és a bérek emelkedésén alapuló jóléti kapitalizmus korszaka. A neoliberálisok azonban ebben az időszakban is jelentősen formálták többek között a versenypolitika és a nemzetközi kereskedelem területeit. Vagyis azt

101 A Bretton Woods egy monetáris irányítási rendszer, amely meghatározta a kereskedelmi és a pénzügyi viszonyokat az USA, Kanada, Nyugat-Európa, Japán és Ausztrália között a 20. század közepétől. Ez volt az első kísérlet arra, hogy önálló nemzetállamok összehangolják a monetáris politikájukat.

102 ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey, 1990.

103 PLEHWE: *Neoliberal Hegemony*. 66. o.

104 Az MPS-t egy olyan nemzetközi szervezet, amelyet az egyéni és a politikai szabadság iránt elkötelezett közgazdászok, filozófusok, történészek, üzletemberek hoztak létre. Alapítói között van Friedrich Hayek, Frank Knight, Karl Popper, Ludwig von Mises, George Stigler és Milton Friedman. A társaság kiáll a véleményszabadság, a szabad piachoz kötődő gazdaságpolitika, valamint a nyílt társadalom értékei mellett. Forrás: <https://www.montpelerin.org/> (letöltve: 2024. május 1.).

105 Hayek úgy véli (HAYEK: *The Constitution of Liberty*), hogy a gazdasági tervezés eleve nem hatékony, mert az olyan háttértudást, információfeldolgozási kapacitást igényelne az állami bürokratától, amely bőven túlmutat a képességeiken. Minden állami beavatkozás olyan súlyosan sérti Hayek szerint az egyéni szabadságot, hogy végső soron totalitarizmushoz vezethet. Ezzel szemben a piacoknak szinte csodával határos képességeket tulajdonít, hiszen hosszú távú egyensúlyra törekednek és önszabályozók, emellett pedig hatékonyak és termelékenyek. A piacok ezen túl rezponzívok, és a működésük demokratikus, továbbá méltányosak és gazdasági szempontból igazságos helyzetet teremtenek, hiszen a piacok lehetőséget teremtenek a keményen dolgozó embereknek a felemelkedésre. A materiális formában megmutatkozó igazságtalanságok ezért pusztán a természetes igazságtalanságok kivetülései (HEYWOOD: *Political Ideologies*).

mondhatjuk, hogy a liberalizmusnak ezen szociálisan érzékeny időszakában alapozta meg a neoliberalizmus későbbi hegemon pozíciójának a pilléreit, s szövődtek össze azok a személyes, tudományos, üzleti, politikai és kulturális hálózatok,¹⁰⁶ amelyek végül a hegemoniához vezettek.

Plehwe¹⁰⁷ a következő szakaszt a „mozgalmi korszakként” írja le, amikor is az 1970-es évek során a neoliberalizmus jelentős támadást intézett a jóléti kapitalizmus ellen. Az 1960-as évektől kezdve igen jelentős társadalmi mozgalmak bontakoztak ki, amelyek a társadalmi igazságosság, a környezetvédelem mentén szerveződtek. Ugyanakkor megindult ezzel párhuzamosan a defenzívából kitörni kívánó neoliberális ellenmozgalom. Ebben az időszakban – a Bretton Woods-i rendszer szétesésével – a Fritz Machlup, Gottfried Haberler és Milton Friedman körüli neoliberális tanácsadók egy olyan új nemzetközi rendszert vizionáltak, amely a nemzetközi monetáris rezsimeknek a rugalmas árfolyamokon nyugvó helyzetét irányozta elő. Ez a neoliberális szellemi elit óriási hangsúlyt fektetett a deregulációs és privatizációs mozgalmak kialakítására (amíg a társadalmi szabályozás az egészségügyben vagy a környezetvédelem területén nőtt, addig a gazdaság felett egyre csökkent). Plehwe utal¹⁰⁸ az autoriter neoliberalizmus legkegyetlenebb példáira is, ami nem más, mint Chile és Argentína, ahol a kialakult diktatúrák bemutatták azt, hogy milyen privatizációs forgatókönyvekre számíthat a globális Észak. Bár a diktatúrák nem klasszikus

106 Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a kialakuló neoliberális hegemonia korántsem koncentrálódott az üzleti vagy politikai szférára. Elég, ha Ayn Rand (1905-1982) irodalmi és közéleti tevékenységére utalunk. A Rand által vallott „objektivizmusnak” igen jelentős hatása volt az amerikai társadalmi elit legfelső soraiban, s e hatást regényein keresztül [mindenekelőtt a *The Virtue of Selfishness* (1964), *Capitalism: The Unknown Ideal* (1966) című művei segítségével] képes volt tovább is görgetni. Rand objektivistá koncepciójának a lényege – amelyet fő művében, az *Atlas Shrugged*-ban (1957) fejtett ki, egy új morális filozófia létrehozása, amely racionális önértéken alapul. A könyv óriási sikert aratott, és Rand körül létrejött az objektivistá mozgalom, amely egyaránt hatást gyakorolt a tudományos és az intellektuális életre. A kultuszösszé emelkedett írónőnek tehát közvetlen hatása volt a neoliberális hegemonia kialakulására eszmei szinten, kapcsolatai révén pedig a neoliberalizmus hálózataira is. Ez a hatás talán Alan Greenspan esetében (aki 1987 és 2006 között az amerikai Federal Reserve Kormányzótanácsának elnöke) a legszembetűnőbb, aki édesanyját és Randet hívta meg 1974-ben a Fehér Házba, amikor kinevezték a Council of Economic Advisers élére. Rand filozófiáját Greenspan egyfajta monetáris politikaként interpretálta, és a piaci szereplők önértékét olyanként fogta fel, mint amelynek kulcsszerepe van a piac önszabályozásában [lásd milderre és Nyikolaj Gavrilovics Csernisevszkij *Mit tegyünk?* című műve hatása elemzése: WEINER, Adam: The Most Politically Dangerous Book You’ve Never Heard Of. How One Obscure Russian Novel Launched Two of the 20th Century’s Most Destructive Ideas. *Politico*, 2016. december 11. <http://www.politico.com/magazine/story/2016/12/russian-novel-chernyshevsky-financial-crisis-revolution-214516> (letöltve: 2024. május 1.)].

107 PLEHWE: Neoliberal Hegemony. 67. o.

108 Uo.

példái a hegemoniának, de ezekben az esetekben az autoriter neoliberalizmus olyan behozhatatlan előnyre tett szert a gazdasági és társadalmi ügyek irányításában, hogy immáron más megközelítés nem érvényesülhetett, ugyanakkor pedig fel is áldozta a szabadság koncepcióját.

A fordizmus¹⁰⁹ hanyatlása előkészítette a neoliberális erőviszonyok megváltozását a legtöbb országban. Bár a gazdasági stagnálás és az emelkedő munkanélküliség, valamint a magas inflációk jelezték a keynesi gazdaságpolitika határait az OECD-országokban, de egyértelmű volt, hogy kibontakozhat egy szocialista vagy szociáldemokrata alternatívája a formálódó neoliberális hegemoniának (például a francia baloldali-keynesiánus megoldás Mitterand alatt), amelynek a bukása azt jelezte, hogy ennek a mozgásterre nagyon szűk.¹¹⁰ Az 1980-as évek elhozták az autoriter neoliberalizmusok bukását, ám ez egyúttal meg is alapozta a washingtoni konszenzushoz¹¹¹ vezető utat, megnyitva ezzel a „neoliberális konvergenciát”. Ugyanakkor ahogyan Plehwe megjegyzi, lényeges különbségek voltak a neoliberális (megszorításalapú) kapitalizmusok között aszerint, hogy a szociáldemokrata, a neoliberális vagy a konzervatív erők jutottak hatalomhoz.¹¹² Mindezen túl kiemelendő, hogy a neoliberális hegemonia stabilizálásában jelentős szerepe volt a hálózatosodásnak: a neoliberális elit elkezdte átformálni a civil társadalmat, és jelentős think tankek vettek részt a neoliberális programok terjesztésében.

109 A modern gazdasági és társadalmi rendszereket jellemző termelési mód, hiszen ezek a rendszerek iparosodottak, sztenderdizáltak, s a tömegtermelésre és a tömegfogyasztásra épülnek. A gyártási rendszer Henry Ford után kapta a nevét, s a célja olyan szabványosított, alacsony költségű termékek gyártása, amelyek megvásárlásához az azokat gyártó munkások is elegendő keresnek. Forrás: <https://en.wikipedia.org/wiki/Fordism> (letöltve: 2024. május 1.).

110 PLEHWE: *Neoliberal Hegemony*. 68. o.

111 A washingtoni konszenzus azt a 10 gazdaságpolitikai alapelvet jelenti, amelyeket Washington-központú szervezetek (Nemzetközi Valutaalap, Kereskedelmi Világszervezet, az USA pénzügyminisztériuma), vagyis a globális gazdasági kormányzás intézményei alakítottak ki a krízis sújtotta gazdaságok számára. Magát a kifejezést John Williamson használta 1990-ben a washingtoni szervezetek és a latin-amerikai országok kontextusában. Az elvek, amelyek lényegében a neoliberális világrend és hegemonia alapjává és egyfajta zálogává váltak, a következők: fiskális fegyelem (a fiskális deficit elkerülése); a közkiadások átirányítása az állami támogatásoktól; adóreform (az adóalap szélesítése, mérsékelt adókulcs); a piac által meghatározott, pozitív reálértékű kamatlábak; versenyképes tőzsdei árfolyamok; kereskedelmi liberalizáció; a beáramló külföldi befektetések liberalizációja; az állami vállalatok privatizálása; dereguláció (a piacra lépési korlátok és versenykorlátozó intézkedések eltörlése, kivéve a környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi szabályokat); a tulajdonjogot garantáló jogbiztonság. A liberalizációs csomagokat számos ország (így pl. a posztsovjet térség államai) megfogadták, és gyakran hitelt is vettek fel az IMF-től és/vagy a Világbanktól. Mindez igen jelentős gazdasági és politikai tehertétellel, a megszorítások politikájának elterjedésével járt együtt. Forrás: <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html> (letöltve: 2024. május 1.).

112 PLEHWE: *Neoliberal Hegemony*. 68. o.

A kapitalizmus globalizációja tehát kéz a kézben haladt a neoliberalizmus erősödésével, és az 1990-es évektől bekövetkezett a neoliberális hegemonia konszolidálódása: Európában és Ázsiában is mélyült és szélesedett a gazdasági integráció, a közös piacok kialakítása, amelyre az USA az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (NAFTA) kialakításával válaszolt. Ugyanakkor ez a konszolidáció sokkal inkább folyamatos politikai harcot jelentett a politikai ellenfelekkel, valamint a társadalmak azon tagjaival, akiket a legjobban sértenek a neoliberális politikák,¹¹³ és mindez elvezetett a neoliberális erők és politikai hálózatok morális szelektivitásához. Azonban a neoliberális kapitalizmus és annak válságai (még a rendszer törekénységét minden eddiginél jobban bizonyító, 2008-tól kirobbanó gazdasági és pénzügyi válság sem) termeltek ki olyan alternatívát, amely mindez ideig képes lett volna ezt a neoliberális gazdasági és politikai rendet leváltani. Amint erre utalni fogok még: a nacionalista jobboldali populizmus sem leváltani szeretné a globalizált kapitalizmus, hanem uralma alá hajtani, vagyis egy ellenhegemón rendszert felépíteni.¹¹⁴ Ugyanakkor Európában a válság után visszatért a megszorítások masszív politikája, amely egyrészt direkt módon is hatott az európai populizmus alakulására és radikalizálódására, valamint bebizonyította azt is, hogy a neoliberális struktúrák erős és ellenálló hálózatot alkotnak.

Jurgen Reinhoudt és Serge Audier (utalva arra, hogy maga az európai integráció és maga az Európai Unió egyfajta neoliberális projektként jött létre, ahol meghatározó az erős államra vonatkozó törekvés) élesen világitanak rá a neoliberalizmus azon látszólag ellentmondásos sajátosságára, amely többek között jelen kötetet is ihlette: „Valójában nem világos, hogy a »neo-liberalizmus« az állam »kivonulására« utal-e a gazdaságból, vagy éppen ellenkezőleg, egy erős állam felemelkedésére, amely garantálja a piaci alapú versenyt. Pontosan az ilyen homályosságok miatt indokolt visszatérni a neoliberalizmus gyökereihez.”¹¹⁵

A liberalizmus mindig is tartalmazott egyfajta bizalmatlanságot a néppel, a társadalommal szemben, valamint egy olyan percepciót, hogy az állam piaci tőkés érdekek alá rendelésére éppen a társadalom (morálisan megbízhatatlan tömeg) miatt van szükség. Polányi Károly mindezt a következőképpen fogalmazza meg: "A liberális vezetők unos-untalan azt ismételtetik: a 19. század tragédiája abból származott, hogy az ember nem volt képes hű maradni a korai liberálisok szelleméhez, hogy őseink nemes kezdeményezését a nacionalizmus és az osztályháború, az anyagi érdekszövetségek, a monopolisták, mindenek-

113 Uo. 69. o.

114 Uo. 70. o.

115 REINHOUTD, Jurgen – AUDIER, Serge: *The Walter Lippmann Colloquium. The Birth of Neo-Liberalism*. London, 2018. 5. o.

fölött pedig az hiúsította meg, hogy a dolgozók nem voltak képesek felismerni a korlátozatlan gazdasági szabadság jótékony hatását az összes emberi érdekre, köztük a sajátjukéra is. Így aztán – mondják – a nép intellektuális és morális gyengesége hiúsította meg a hatalmas intellektuális és morális haladást, az önzés erői semmisítették meg azt, amit a felvilágosodás szelleme elért.”¹¹⁶ Ezt a téves koncepciót fejleszti tovább, és teszi globálissá a neoliberalizmus.

4.2. A neoliberalizmus mint jogi projekt¹¹⁷

A neoliberalizmust az tette hihetetlenül adaptívá, hogy egyszerre jelentkezett politikai és jogi projektként. A neoliberalizmus ezen sokszínűsége veleszületett sajátosság, ahogyan Quinn Slobodian is rámutat erre *Globalists. The End of the Empire and the Birth of Neoliberalism* című könyvében: „Európában a neoliberalizmus az 1930-as években kevésbé gazdasági, mint inkább politikai és jogi projektként jelent meg. A kormányzás olyan modelljeit keresték a helyi és a globális szinteken, amelyek a legjobban körülveszik és megvédik a világgazdaság terét. A neoliberálisok ezt az »intervencionizmus« elleni kampánnyként jellemezték, de a maga nemében egyértelműen intervencionista volt. Michel Foucault helyesen látta a neoliberalizmust a »jogi intervencionizmus« projekteként. Ez nem egy minimalista, hanem egy aktivista víziója volt az államtudománynak, amelyet azért mozgósítottak, hogy visszaszorítsák a demokratikusan felhatalmazott tömegek és azon különleges érdekek – köztük a szakszervezetek és a kartellek – kezdődő hatalmát, amelyek a verseny szabad mozgását és a nemzetközi munkamegosztást igyekeztek akadályozni.”¹¹⁸ A neoliberalizáció jogi projektként való megfogalmazódása tehát az egyik legfontosabb része a neoliberalizmus sokszínűségének és hegemoniára törekvő, intervencionista jellegének. A neoliberalizmus transzferhatását felerősítette, hogy ennyire sokféle módon és eszközzel képes terjedni és meghatározóvá válni. David Singh Grewal és Jededia Purdy mindezt a következőképpen ragadta meg: „A legtöbb kiemelkedő esetben a neoliberalizmus megvédte a piaci viszonyokat a politizáció bizonyos fajtáitól. Ez a maszatolás sok szempontból a neoliberalizmus jellegzetes – egyben pedig a legegyszerűbben azonosítható – jegye. A neoliberális érveket például a 20. század közepén számos országban a gazdasági tervezés ellen, az 1960-as és 1970-es években pedig az Egyesült Államokban a gazdasági egyenlőtlenségek alkotmányos vizsgálata ellen vetették be. Máskor azonban a neoliberalizmus

116 POLÁNYI Károly: *A nagy átalakulás*. Budapest, 2004. 191. o.

117 Ehhez a részhez a következő írást használtam fel: ANTAL: A Kádár-rendszer neoliberalizálódásának jogi keretei. 102–105. o.

118 SLOBODIAN: *Globalists*. 92. o.

támogatta a politikai hatalom pozitív felhasználását a jog és a társadalmi élet területeinek piaci szempontok szerinti átalakítására, a munkaügyi kapcsolatoktól az egyetemekig [...]. A neoliberális álláspont tehát alakváltó, egyrészt azért, mert a szakpolitikai tétek időben és helyenként változnak, másrészt azért, mert a neoliberalizmus többféle stratégiát is működtet. A neoliberális politikát 1. védekező jelleggel használják a meglévő piaci viszonyok megőrzésére; 2. afirmatív jelleggel a piacteremtő politikák bevezetésének támogatására; és 3. ideológiai jelleggel a kormányzati célok és a politikai legitimitás számbavételének alapjaként.¹¹⁹

A neoliberalizmus tehát felfogható a „piaci fundamentalizmus” politikai legitimálásaként és – ami a mostani témánk szempontjából fontosabb – jogi legalizálásaként. Grewal és Purdy amellet érvelnek, hogy a neoliberalizmus piaci fundamentalizmusának négy alapvető premisszája van. Az első a hatékonyság alapú gondolkodás, amely szerint csakis az erős tulajdonosi és szerződéses jogok az alkalmas eszközök a jólét általános növelésére, továbbá az állami beavatkozás egyetlen célja a piaci kudarcok korrekciója lehet. A második premissza ugyancsak az erős tulajdonjogra vonatkozik, ugyanis a neoliberális megközelítés szerint az a legalkalmasabb eszköz az emberi egyéni szabadság és méltóság védelmére, tehát az egyedül kívánatos társadalmi berendezkedés a piac által vezérelt. A harmadik előfeltevése a neoliberalizmusnak az, hogy a demokratikus intézmények és eljárások nem képesek kezelni a piaci visszásságokat, így a piaci fundamentalizmusnak nincsenek alternatívái (még nyilvánvaló problémái ellenére sem). Végül a negyedik premissza szerint bizonyos szakpolitikai intézkedések (pl. államosítás) egyszerűen kívül vannak a politikai és gazdasági megengedhetőség határain.¹²⁰ A neoliberalizmus mögött meghúzódó mindegyik premissza rámutat arra, hogy a neoliberális megközelítés számára kulcsfontosságú a jogi megalapozottság. Továbbá a neoliberális szakpolitika (pl. a munkaerőpiac liberalizációja, a nyugdíjak privatizációja, az alapvető szükségletek állami támogatásának megvonása) rá van utalva a jogalkotásra.

A neoliberalizmus tehát „igényli” a jogi biztosítérendszer, s ebből vezethető le az is, hogy egyáltalán nem tekinthető államellenesnek: a közkeletű vélekedésekkel szemben a neoliberalizmusban a piac és az állam nem ellentétes, a „több piac, kevesebb állam” értelmetlen.¹²¹ Éppen a neoliberalizmusnak ez az „államfüggősége” az, ami újra és újra (az 1989-es rendszerváltás előtt

119 GREWAL, David Singh – PURDY, Jediah: Introduction: Law and Neoliberalism. *Law & Contemporary Problems*, 77. (2014). 5. o., https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3141 (letöltve: 2024. május 1.).

120 GREWAL – PURDY: Introduction... 6–7. o.

121 Uo. 8.

és után) visszahozza Kelet-Közép-Európába, ahol történelmi szempontból meghatározó az állam gazdasági, társadalmi szerepe.

A neoliberalizmus jogi köntösben való érvényesülésének igen komoly következménye lett, amint kibontakozott a globális kapitalizmus neoliberális hegemoniája: a centrumországokban lényegében megindult a jóléti rendszerek összeomlása, a félperiféria államszocialista kísérlete pedig megbukott. Mindennek előszobája az volt, hogy megroppant a munkásság, akik érdekében a jóléti rendszerek létrejöttek. A „jog kulcsszerepet játszott a kapitalizmusban a munka kollektív szubjektivitásának kialakításában és artikulálásában, mindez a jelenlegi neoliberális megtestesülésben csúcsosodott ki. [...] folyamat kulcsa a kollektív *laissez faire* modellről – amelyben a szakszervezetek képesek voltak a munkásosztály egészének szélesebb körű szervezeteként fellépni, irányították a munkahelyi életet, és »gazdasági« hatalmukat politikai célokra használták fel – a neoliberális modellre való áttérés volt, amelyben a szakszervezetek olyan gazdasági-vállalati szervek, amelyek tagjaik közvetlen érdekeit képviselik, majd külön-külön érdekcsoportokként szolgálnak a kormányoknál való »lobbizásra« a politikai célok elérése érdekében.”¹²²

4.3. Neoliberális legalitás

A neoliberalizmus jogi projektként vált a globális kapitalizmus hegemon megközelítésévé, ugyanakkor ennél jóval többet is elért, hiszen ahogyan a korábbiakban is láthattuk: a kapitalizmus és a jogrendszer között meghatározó kapcsolat van, a kapitalista viszonyokat a jog visszatükrözi, és védelem alá helyezi. A neoliberalizmus esetében joggal állíthatjuk, hogy ez a megközelítés lett a globális kapitalizmusban a „legalitás” (hasonlóan ahhoz, ahogyan a jogi alkotmányosság hegemon közjogi paradigmává vált a liberális demokráciákban).

Honor Brabazon és az általa szerkesztett kötet közreműködői vezetik be a neoliberális legalitás (*neoliberal legality*) koncepcióját.¹²³ Ez a megközelítés abból indul ki, hogy a jog a neoliberalizmus időszakában sajátos formát ölt, és ahogy Slobodian érvelése kapcsán láthattuk:¹²⁴ a neoliberalizmust a politikai, ideológiai és gazdasági projekt mellett jogi projektnak is kell tekinteni.¹²⁵ Brabazon és szerzőtársai a *Neoliberal Legality* című kötetben úgy érvelnek,

122 KNOX, Robert: Law, neoliberalism and the constitution of political subjectivity. The case of organised labour. In: BRABAZON, Honor (szerk.): *Neoliberal Legality. Understanding the role of law in the neoliberal project*. Abingdon, Oxon, 2017. 92–118. o., 114–115. o.

123 BRABAZON: *Neoliberal Legality*.

124 SLOBODIAN: *Globalists*.

125 BRABAZON, Honor: Introduction. Understanding neoliberal legality. In: BRABAZON, Honor (szerk.): *Neoliberal Legality. Understanding the role of law in the neoliberal project*. Abingdon, Oxon, 2017. 1–21. o., 2. o.

hogy nemcsak a neoliberális jog segítette a neoliberális hegemonia kialakulását, hanem az a tény, hogy magát a jogot használták fel annak létrehozásához: bár a neoliberalizmus természetesen politikai és gazdaság jelenség, ugyanakkor a neoliberalizmus jogi irányvonalainak mélyebb vizsgálata révén remélhetjük csak, hogy teljesebb formában megértjük a neoliberális korszakot.¹²⁶ A neoliberális legalitás legfőbb kiindulópontja az, hogy a modern politikai és társadalmi rendszerekben a jog egyre aktívabb szerepet játszik, az élet legkülönbözőbb területin tapasztaljuk meg a „juridifikációt” (a jog szabályozó szerepének erősödését).¹²⁷ Brabazon és szerzőtársai továbbá feltárják a neoliberális legalitás legfontosabb összetevőit, amelyeken keresztül meg tudott szilárdulni a neoliberalizmus. Ezek közül kiemelkedik a joguralom vagy jogállamiság (*rule of law*), amely a jogi gondolkodás kulcsfontosságú, általános karakterét jelenti, és a formális jogegyenlőségre utal, vagyis arra, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, és ezt maga a jogrendszer garantálja. Mindez jelentős módon és mértékben kódolódott át a neoliberális állam kialakulása során: ez a folyamat, amely retorikai szinten a spontán és demokratikus rend védelmeként került meghatározásra, valójában nem volt más, mint az állam eltorzítása a közérdek védelmétől az üzleti tranzakciók biztosítása felé.¹²⁸ A neoliberális állam teoretikusai az olyan társadalmi célokat, mint az egyenlőség, az újraelosztás, a társadalmi részvétel vagy a társadalmi igazságosság úgy fogták fel, mint amelyek igazságtalanul és antidemokratikus módon erőltetik rá egyes emberek igényeit az egész társadalomra.¹²⁹ A neoliberális megközelítés szerint elegendő tehát a formális jogegyenlőség, mint a jogrendszer alapja, és nincs szükség, sőt az állam és a társadalom működésére káros a „kiegyenlítő igazságosság” szempontjai szerint működő jogállamiság, hiszen ez szükségképpen csupán egy-egy társadalmi csoport igazságosságkonceptióján, illetve érdekérvényesítő képességén alapul: a neoliberális joguralom tehát nem más, mint az absztrakt, végletekig független, mindenkire egyformán érvényes szabályok érvényesülése.¹³⁰ A neoliberális személet tehát a jogi meghatározatlanság (*legal indeterminacy*) téziséét vallja, amely szerint a jogi érvek szinte bármilyen eredményt igazolhatnak, azaz minden jogi érvre lehet egy ugyanolyan jogilag érvényes és meggyőző ellenérvet mondani. Ez pedig azt jelenti, hogy a jog kontingens, és tartalmát a jogon kívüli tényezők határozzák meg, illetve

126 BRABAZON: Introduction. Understanding neoliberal legality. 3.

127 Uo. 6. o.

128 Uo. 7. o.

129 Uo.

130 Uo. 8. o.

olyan ellentétes érdekek és értékek uralják, amelyek között nagyon nehéz az ellentmondásokat feloldani.¹³¹

A neoliberális megközelítés éppen ezek miatt el is ítél minden olyan kollektív fellépést (sztrájk, tömegmegmozdulás, szakszervezeti fellépés), amely a joguralom biztosítására vonatkozik, ugyanis ezek a neoliberális megközelítés szerint pusztán részérdekeket és nem magát a közérdeket testesítik meg.¹³² A neoliberális legalitás középponti gondolata tehát az, hogy csakis a neoliberális állam testesítheti meg magát a közjót, amelyet a társadalomban lévő különféle csoportérdekek eltérítenek. A neoliberális megközelítés úgy tartja fenn a jogrendszer status quo-ját, hogy közben pacifikálni próbálja a társadalmi igazságtalanságok áldozatait és a lényegi társadalmi egyenlőtlenségek elfogadására ösztönöz. A neoliberális legalításban a társadalmi viszonyok és a jogállamiság-felfogás tekintetében meghatározó az a gondolat, hogy a jogalanyok versenyképes egyének, akik számára pusztán az egyenlő versenyfeltételeket (mint a jogállamiságnak a minimumait) kell garantálni: mindez konzerválja a neoliberalizmus osztálypolitikáját, és hihetetlenül nehézvé tesz minden olyan törekvést, amely az állam és jogrendszer segítségével próbálna meg társadalmi újraelosztást és egyenlősítő politikát követelni.¹³³

5. A liberális demokrácia válsága¹³⁴

A liberális demokráciák már a 20. század második felétől (a jóléti rendszerek leépítésének megkezdésétől, amely folyamat nem véletlenül egybeesett a globalizáció felpörgésével és neoliberalizmus hegemoniájával) igen komoly válságba kerültek. Ahogyan utaltam rá, a kivételes kormányzati hatalomkoncentráció a válságok során korántsem önmagában az oka a liberális demokráciák válságának, sőt: az alkotmányos demokráciák éppen a liberalizmus sokféle válsága miatt reagáltak nehézkesen és a hatalmi ágak ellensúlyainak megrendülésével a válságokra. Ebben a részben felvázolom azt, hogy az eddigiek alapján milyen aspektusai bontakoztak ki a liberális demokrácia válságának és ez megalapozza azt, hogy a polikrízis során milyen további új veszélyek leselkednek a demokráciákra.

131 Uo. 10. o.

132 HAYEK, Friedrich August von: *The Road to Serfdom*. London – New York, 2001. 149. o.

133 BRABAZON: Introduction. Understanding neoliberal legality. 8–9.

134 Ehhez a részhez a következő írásaimat használtam fel: ANTAL: *A populista demokrácia...* 79–96. o.; ANTAL Attila: A joguralomtól a politika uralmáig. In: MENYÁRD Attila – VARGA István: *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai*. Budapest, 2018. 1143–1164. o.

5.1. A globalizáció hatásai és a posztdemokrácia kialakulása

A neoliberális globalizáció káros hatásaihoz kötődő megközelítések egyfajta szintéziseként Colin Crouch¹³⁵ koncepciója a posztdemokrácia társadalomelméleti alapjaira világít rá. Crouch megfigyelése szerint amíg a demokrácia formális intézményei többé-kevésbé a helyükön maradnak, addig a politika és a kormányzat fokozatosan szűk elitcsoportok – predemokratikus időkre emlékeztető – ellenőrzése alatt marad. Ez a koncepció egy olyan újfajta megközelítés, amely a késő modern liberális demokrácia patológiáit kívánja megragadni és kritizálni, különösen azokat, amelyek a liberális demokrácia és a neoliberális kapitalizmus összefonódásából erednek.¹³⁶

A választások, amelyek elvi lehetőséget biztosítanak csupán a politikai irányváltásra, „szorosan ellenőrzött spektakulumokká” változtak, amelyeket professzionális szakértők menedzselnek, akik meghatározzák a témákat, amelyekről a kampányok szólnak, s mindeközben a választópolgárok tehetetlen tömegként szenvedik el az eseményeket. A paravánok mögött, de még éppen látható módon, a politikát a választott kormányok és elíttek közötti összjáték alakítja ki, ahol az üzleti érdekek túlreprezentáltak.¹³⁷ Stavrakakis az is hozzáteszi, hogy nem ritka az sem, hogy a posztdemokrácia fejlődéséhez az társul, hogy magát a demokratikus formát brutális nyíltsággal a globalizált tőke szükségességével azonosítják, mindez semmihez sem fogható módon bizonyítja Marx egykori tételét, vagyis azt, hogy a kormányok a nemzetközi tőke üzleti képviselői, s ez immáron nem rejtegetni való titkok, hanem olyan tényező, amelyre támaszkodva legitimációs igényekkel lépnek fel a politikusok.¹³⁸ Rancière szerint a posztdemokrácia egy paradox gyakorlatot intézményesít, amely megsemmisíti a demokratikus cselekvés konszenzusos gyakorlatát. Eközben a választópolgárok tömegei passzívva, elégedetlenné válnak, és csakis azokra a jelekre reagálnak, amit a manipulatív szándékokkal felvértezett politikusok és kommutációs szakértők provokálni kívánják őket.¹³⁹ Ezek a jelenségek azt mutatják Crouch szerint, hogy öles lépetekkel haladunk egy posztdemokratikus pólus megvalósulása felé, amelyben a társadalmi egyelősségeken nyugvó, egalitárius politika érvényesülésének kevés

135 CROUCH, Colin: *Post-Democracy*. London, 2004.

136 STAVRAKAKIS, Yannis: *PostDemocracy. Atlas of Transformation*. <http://monumenttotransformation.org/atlas-of-transformation/html/p/postdemocracy/postdemocracy-yannis-stavrakakis.html> (letöltve: 2024. május 1.).

137 CROUCH: *Post-Democracy*. 4. o.

138 STAVRAKAKIS: *PostDemocracy*.

139 RANCIÈRE, Jacques: *Disagreement: Politics and Philosophy*. Mineapolis, 1999. 113. o.

esélye lehet az erős üzleti érdekekkel szemben.¹⁴⁰ A kormányzati cselekvés és a demokrácia konceptuális legitimációja a posztdemokrácia, csak éppen a nép nélkül, durván túllépve azon. Ez a demokrácia eliminálja a nép jelenlétét, vitáit, s pusztán az állami mechanizmusok és a társadalmi érdekek közötti interakciókra redukálja a demokráciát.

A globalizált piacgazdaság neoliberais világrenddé való transzformálódása a posztdemokrácia kialakulásának egyik legfontosabb tényezője: ebben a rendszerben a nemzetállamok gazdasági, jogi, politikai szuverenitásának az elolvadásával szembesülünk. Ebben a világháborút követő világrendben „a nyugati államok fokozatosan lemondtak minden korlátozó intézményről, a nemzeti piacok és a termelés védelméről. Ehelyett az államok egy olyan versenybe kezdtek, amely igyekezett a piac szereplői számára minél előnyösebb feltételeket teremteni, elsősorban adó- és járulékkedvezményekkel a munkahelyteremtés reményében, ami azonban előre be nem látható mozgásokat indított el a tőke és a termelés területén.”¹⁴¹ Ebben a helyzetben a nemzetállami szuverenitásra épülő (vagyis a vesztfáliei) világrendet egy mozaikos szuverenitás váltotta fel, ahol nemzetállami alatti (pl. NGO-k, gazdasági vállalkozások) és feletti (pl. pénzügyi és kereskedelmi szervezetek, egyezmények rezsimjei) önálló, a nemzetállami szuverenitásokat lerontó szuverenitással rendelkeznek. Ezt a helyzetet a neoliberális globalizáció élharcosai, a multinacionális vállalatok (Crouch a globális vállalatot a posztdemokrácia legfontosabb intézményének nevezi) tudják a legjobban kihasználni, és saját kényük-kedvük szerint alakították át a globális termelési viszonyokat: eszerint a termelési üzemek folyamatosan a keleti, olcsó munkaerő után meneteltek, amíg a nyugati országokban a vállalatok pénzügyi és marketing szempontú menedzselése maradt meg, és ezzel párhuzamosan az érintett vállalatok keleti és/vagy nyugati adóparadicsomokban kerültek bejegyzésre, vagyis a globalizált piacon a munkaerőért folytatott versengés kibővült az adózásért folytatott versengéssel.¹⁴² Létrejött tehát egy hálózatosodott kapitalizmus,¹⁴³ amely a hiperglobalizációban, a vállalatok útjában álló, döntően a nemzetállamokhoz kötődő határok lebontásában és a tőke korlátlan áramoltatásában érdekelt. Crouch szerint a demokrácia tehát nem képes lépést tartani a globalizált kapitalizmussal, hiszen a nagyvállalatok egyszerűen kivonulnak egy nemzetállami gazdaságból, ha ott nem megfelelő felté-

140 CROUCH: *Post-Democracy*. 4. o.

141 BALOGH László Levente: Posztdemokrácia? *Metszetek*, (2012) 1. 3. o. <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/44b1be07-13ee-4f2b-b4f8-03bf4b0485d2/content> (letöltve: 2024. május 1.).

142 CROUCH: *Post-Democracy*. 31. o.

143 CASTELLS, Manuel: *A hálózati társadalom kialakulása. Az információ kora: Gazdaság, társadalom és kultúra. I. kötet*. Budapest, 2000.

telekkel találkoznak.¹⁴⁴ A nemzetállami kormányok ugyanakkor nem képesek sem ezt a folyamatot megállítani, sem pedig azt a jelenséget enyhíteni, hogy a multinacionális vállalatok erősödésével a hagyományos munkaerő egyre inkább elértéktelenedik, kommodifikálódik: a tömegtermelés eljelentékteleníti a népesség gazdasági kulcsszerepét.¹⁴⁵

Mindez nem pusztán azt eredményezte, hogy a technikai, ipari innováció gyümölcseit nem azokban az országokban aratták le, ahol azok képződtek, hanem azt is, hogy az olcsóbb munkaerővel szemben jelentős kiábrándultság és düh halmozódott fel a lesüllyedő, s egy részében folyamatosan radikalizálódó nyugati, nemzeti középosztályokban. Ez igen gyakran tömegmegmozdulásokkal, a szélsőjobboldali populizmus felerősödésével és utcai zavargásokkal jár együtt. Ezzel párhuzamosan a felzárkózni vágyó keleten is hasonló kiábrándulási folyamat játszódott le, ami jelentős társadalmi feszültségeket termelt, ugyanakkor ez nem egészen olyan volt, mint ami Nyugat-Európában zajlott le, hiszen keleten sokkal inkább a politikai apátia, a kivonulás a jellemző stratégia. Scheiring Gábor mindezt a Greskovits Béla által leírt, „türelem politikája”¹⁴⁶ keretében elemzi: „E kapitalizmusváltozatnak is megvoltak a maga vesztesei, őket egy sajátos társadalmi paktum hallgattatta el és bírta türelemre, először a kilencvenes évek elején a munka nélkül maradt emberek korai nyugdíjba küldésével, később pedig az olcsó devizahitelek rendszerével: a kelet-közép-európai függő kapitalizmusváltozat demokratikus fenntarthatóságához tehát elengedhetetlenül szükség volt a »türelem politikájára«.”¹⁴⁷ A 2000-es évektől kezdve ez Kelet-Európában is elhozta a szélsőjobboldali populizmus megerősödését, egyes társadalmi csoportok radikalizálódását.

A neoliberalis globalizációnak komoly hatása volt a nemzetállami kormányzatokra is, hiszen egyre inkább polgárjogot nyert az a gondolat, hogy a rendkívül hatékony vállalatirányítási módszereket kell átültetni a nemzetállami kormányzatok eszköztárába. „Ennek hatására terjedt el a menedzser-szemlélet – a New Public Management formájában – a közszolgáltatások területén, illetve a közszolgáltatások rövid távú megtérülése és hatékonysága alapján való megítélése, ami végül ezek privatizálásához vezetett. Ennek ideológiai alapja, hogy csak a magáncégek rendelkeznek a hatékony irányításhoz szükséges ismeretekkel, és az állami szabályozás – szemben a versennyel –

144 CROUCH: *Post-Democracy*. 29. o.

145 Uo. 30. o.

146 GRESKOVITS Béla: *The Political Economy of Protest and Patience: East European and Latin American Transformations Compared*. Budapest, 1998.

147 SCHEIRING Gábor: A nemzeti burzsoázia diszkrét bája – A demokrácia hanyatlásának politikai gazdaságtana. In FÖLDES György – ANTAL Attila (szerk.): *Holtpont. Társadalomkritikai tanulmányok Magyarország elmúlt 25 évéről*. Budapest, 2016. 11–45. o., 22. o.

elősegíti a korrupciót.”¹⁴⁸ Ez a folyamat hallatlanul elősegítette a privatizációra (tulajdonképpen a tőkelogika hegemoniájára), a rendkívül szigorú monetáris fegyelemre és az állandó költségvetési megszorításokra alapuló neoliberális világrend kiépülését, valamint a közszolgáltatások állami biztosításán nyugvó jóléti állami modellek visszaszorulását. Ebben a helyzetben, ha egy közszolgáltatást nem lehet állami eszközökkel hatékonyan működtetni, akkor azt kiszervezik a magánszférába, vagy éppenséggel az állam lemond annak biztosításáról. Az államnak tehát csakis a jelentős terhet jelentő, másként nem biztosítható közszolgáltatások maradtak meg, ami azonban egyáltalában nem jelentett minőségjavulást ezeken a területeken és jelentős kontraszelekcióhoz vezetett, ez pedig megint csak növelte a társadalmi feszültségeket. Az igazai tragédia pedig abban jelentkezett, hogy a „privatizáció elsődleges következménye, hogy amíg a közszolgáltatások köre állandóan csökken, addig a magánszféra szereplői igyekeznek kiválasztani a fizetőképes keresletet szolgáltatásaik számára. Az állami szféra által ellátottak így azok lesznek, akik a magánszféra szolgáltatásait nem képesek megfizetni, így nem is vonzóak számára.”¹⁴⁹ Az egyre romló közszolgáltatásokat (pl. egészségügyi ellátás, oktatás, környezetvédelem) tehát egyre kevéssé tudják megfelelő minőségű piaci szolgáltatásokra váltani azok az egyébként is frusztrált és folyamatosan lecsúszó társadalmi csoportok, akik a neoliberális globalizáció miatt kerültek hátrányba. Ezek az elszegényedő rétegek a gazdasági és társadalmi deprivaltság mellett politikailag is mellőzötteknek érzik magukat, hiszen nem rendelkeznek kellő politikai érdekérvényesítési képességgel helyzetük megváltoztatására, sőt egyre inkább úgy érzik, hogy a politika tulajdonképpen a gazdagok, a vállalatok, a rendszer menedzselőinek szűk csoportérdekeit szolgálja, s a politikai intézményrendszer egészét nagy hatalmú lobbicsoportok ejtik foglyul. Mindez megint csak a demokratikus intézményrendszer legitimációját kezdi ki, és folyamatosan aláássa az abba vetett bizalmat, ami újfent kiábrándultság, frusztráció és düh forrása.

Chantal Mouffe a liberalizmus posztpolitikai és depolitizációt eredményező jellegének vizsgálata során hívja fel a figyelmet a posztdemokrácia veszélyeire.¹⁵⁰ Mivel a globalizált világunkat az egyenlőtlenségek változatos formái szabdalják szét, ezért az antagonizmusok szőnyeg alá söprése, valamint a fogyasztói kultúra sem lehet képes arra, hogy a társadalmakat feszítő elégedetlenségeket enyhítsék. A posztpolitikai, posztdemokratikus erők vakok és felelőtlenek maradnak a politika antagonizmusainak a megértését, a becstornázását és a kezelését illetően, ezért amikor az azokból fakadó ellentmondások a felszínre törnek,

148 BALOGH: Posztdemokrácia?

149 Uo. 4. o.

150 MOUFFE, Chantal: *On the Political*. London – New York, 2005.

akkor igen gyakran elszabadul a kontrollálhatatlan erőszak, holott a politikai antagonizmusok agonizmusokká formálhatók, az erőszak megszelídíthető. A posztpolitikai megközelítés ugyanakkor ahhoz vezet, hogy a gyűlölet kegyetlen kifejezőmódhoz jut, amelynek az addig depolitizált politikai szférába való belépése után nem marad más, mint a morálisan, kulturálisan túlfűtött, igen gyakran militáns beszédmód, ahol a politikai ellenfelek ellenségekké válnak,¹⁵¹ akiket el kell pusztítani (erre vezethető vissza nemzetközi szinten a civilizációk összezsugorodása, a nemzetállami politikában a nacionalizmus, a rasszizmus, a xenofóbia).

5.2. Legitimáció és bizalom

Pierre Rosanvallon mellett érvel,¹⁵² hogy a valódi demokráciákat mindig ellentmondások és konfliktusok terhelték. Szerinte a legitimáció és a bizalom két különböző dolog, még ha a képviseleti-demokratikus kormányzat elmélete össze is akarja őket mosni. A legitimáció procedurális tény, és jogi terület, tisztán és vitathatatlanul a szavazatok következménye. A bizalom ellenben sokkal összetettebb, egyfajta „láthatatlan intézmény”, és legalább három területen működik. Egyrészt a legitimáció kiterjesztéseként, hiszen egy mégoly procedurális faktorhoz, mint a legitimáció, hozzáilleszt egy morális dimenziót (az integritást) és egy szubsztantív dimenziót (a közjóra vonatkozó elképzelést). A bizalomnak időbeli szerepe is van, hiszen gondoskodik arról, hogy a legitimáció a jövőre is kiterjedjen. Végül a bizalom egyfajta intézményes „takarékoskodási” feladatot is ellát, hiszen kiküszöböl számos hitelesítési és bizonyítási eljárást.¹⁵³ Rosanvallon élesen világít rá arra, hogy a demokrácia történeti problémája a legitimáció és a bizalom közötti (sajnálatosan egyre növekvő) szakadék. Mindezek alapján az az állításom, hogy a liberális demokrácia (mint az alkotmányosság keretei által meghatározott politikai berendezkedés) elsősorban a jogi legitimáció procedurális kereteire helyezte a hangsúlyt, és – amint alább látni fogjuk – módfelett elhanyagolta a bizalmi faktort.

Ugyanakkor a demokráciák különféle megoldásokat dolgoztak ki a legitimáció és a bizalom közötti szakadék kisebbsítésére. Az egyik legtipikusabb törekvés a procedurális legitimáció erősítése a közvetlen demokrácia eszköztárának bővítésével. Ezekben a kísérletekben a képviseleti demokrácia minőségének fokozása köszön vissza. Rosanvallon szerint e kompenzáció közepette

151 ANTAL: Politikai ellenség és identitás.

152 ROSANVALLON, Pierre: *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge, 2008.

153 Uo. 3–4. o.

a gyakorlati intézkedések bonyolult választéka alakult ki, fékek és egyensúlyok, informális és intézményesedett társadalmi ellenhatalmak, amelyeknek az a célja, hogy ellensúlyozzák a bizalom erodálódását, és kezeljék a bizalmatlansági helyzeteket. Rosanvallon úgy véli, hogy eleget foglalkoztunk a képviseleti demokrácia diszfunkcióival, legitimációs problémáival, itt az ideje, hogy elővegyük a bizalmatlanság megszerveződésének kérdését is, és egy tág keretben tárgyalva azt, közelebb kerülünk annak valódi természetéhez, mivel Rosanvallon a politikai rendszer normális, sőt kifejezetten szükséges elemének tekinti a bizalmatlanságot.¹⁵⁴

Rosanvallon kétféle bizalmatlanságot különböztet meg: a liberálisat és a demokratikusat.¹⁵⁵ A *liberális* bizalmatlanság intézménye meglehetősen kidolgozott, hiszen ez vezette Montesquieu-t és az Amerikai Egyesült Államok alapító atyáit is akkor, amikor a hatalom koncentrációjának veszélyeire felhívták a figyelmet. A liberális bizalmatlanság nem az állampolgárokat akarja megkoronázni, hanem megvédeni akarja őket az állami túlhatalomtól. Ennek legfontosabb garanciája az alkotmány, amely egyfajta „megelőző hatalomként” funkcionál, és amelyben testet ölt a liberális bizalmatlanság. A másik fajta bizalmatlanság a *demokratikus*: ez egyrészt annak biztosítására hivatott, hogy a választott képviselők betartsák ígéreteiket, másrészt pedig nyomást gyakorol a kormányzatra, hogy az a közjót jelenítse meg és képviselje. Eszerint a demokratikus bizalmatlanság a leginkább meghatározó jelenség a poszttotalitárius korban. A demokratikus bizalmatlanság sokféleképpen megnyilvánulhat, Rosanvallon azonban három megjelenési formáját írja le (s egyben ezek lesznek az általa leírt *ellendemokrácia* ellenhatalmai is): hatáskörök felügyelete; a megelőzés különféle formái és az ítéletek tesztelése.¹⁵⁶ Ellendemokrácián természetesen nem a demokrácia ellentettjét érti Rosanvallon, hanem éppenséggel a képviseleti (liberális) demokrácia megerősítését támfalakkal, olyan demokráciát, ahol a közvetlen hatalom átjárja a társadalmat. Más szavakkal az ellendemokrácia a demokratikus bizalmatlanság tartóssá tétele, ami egyfajta őrszemként egészíti ki a képviseleti demokrácia epizodikus jelenségeit (a választásokat). Vagyis az ellendemokrácia egy nagyobb egység része, ami magában foglalja a demokratikus jogi intézményrendszert is, s utóbbiak kiegészítésére szolgál.

154 Uo. 4. o.

155 Uo. 6.

156 Uo. 8. o.

5.3. A depolitizáció és következményei

A liberális demokrácia agóniájában kulcsszerepet játszott a liberalizmus és a neoliberalizmus depolitizáló sajátossága, amely lényegében azt jelenti, hogy a liberalizmus „le kívánja kerekíteni” a politika világának (vagy Carl Schmitt-i értelemben: a *Politikainak*)¹⁵⁷ a sarkosságát. A depolitizáció a közéleti viták jogi intézményekbe (alkotmánybíróságoktól kezdve egészen az ombudsmanig) szorítását jelenti, amivel önmagában nem is lenne probléma, de a liberális demokrácia (s benne a jogi alkotmányosság) elleni radikális jobboldali lázadás jelzi, hogy mennyire visszás, ha a társadalmakban csakis jogi-intézményes és nem politikai módon próbáljuk meg levezetni a belső feszültségeket. Álláspontom szerint a kortárs autoriter jobboldalnak az elementáris erejű politikai sikere tulajdonképpen a liberalizmus depolitizációs tendenciái elleni lázadásból következik. A következőkben igyekszem kicsit mélyebbre ásni, és megkeresni a depolitizációellenesség elméleti kiindulópontjait. Mindez kiindulópontot fog adni ahhoz, hogy megértsük, az autoriter jobboldal milyen alternatív politikai és alkotmányos paradigmákra kezdett el támaszkodni a liberális demokráciával és annak alkotmányos meggyőződéseivel szembeszegülve.

5.3.1. A liberalizmus depolitizál

A depolitizáló tendenciák mindig is a részét képezték a politikáról szóló gondolkodásnak. Körösi András ezt a következőképpen élezi ki: „A konvencionális politikai filozófia [...] *többször normatív jellegű, azaz nem más, mint az erkölcs-, illetve morálfilozófia alkalmazása a politika területére. Igazolásmélet, melyet nem érdekel a politika természete. A politikai filozófia domináns hagyománya platonista: a teória (idea) alá rendeli a politikát (praxis). Ez valójában depolitizáló megközelítés, ami alkalmatlan a politikai folyamatok természetének a megértéséhez. A politikaelmélet ezzel szemben az »elmélet politizálása«, amelyben magát a politikát tanulmányozzuk, a politika természetét kívánjuk megérteni.*”¹⁵⁸

A politikai rendszer depolitizálódásával kapcsolatos jelenségek egyik legjelentősebb teoretikusa Carl Schmitt volt, aki alapvetően a liberalizmus antipolitikai jellegéből vezette le a depolitizálást, és ezzel a liberalizmus egyik legjelentősebb kritikusává is vált. Schmitt szerint a liberalizmus nem minősül politikának (illetve politikainak), sőt a politika egyfajta antitézise, és mint ilyen, szükségképpen antipolitikus. Úgy vélte, hogy a liberalizmus által kiváltott depolitizálási tendencia nem jelent mást, mint a politikának a tömegektől való

¹⁵⁷ SCHMITT: *A politikai fogalma*.

¹⁵⁸ KÖRÖSI ANDRÁS: *Vezér és demokrácia*. Budapest, 2005. 16. o.

elvételét, privatizálását és osztályok javára való kisajátítását – ugyanez játszódik le tulajdonképpen a gazdaságban és a társadalomban a modern kapitalizmus kialakulásával.¹⁵⁹ Az itt leírt antipolitika egyik legjelentősebb kivételése a liberalizmus joguralom-központúsága: a liberalizmus a politikát a joggal akarja helyettesíteni, és eljogiasítja, elbürokratizálja az egész közéletet. Schmitt szerint a liberalizmus számára a legitimáció sem fontos, helyét a legalitás (a jognak és a joguralomnak való maximális megfelelés) váltja fel.¹⁶⁰

Schmitt élesen kritizálta a 19. századot mint a liberalizmus évszázadát, és Benjamin Constant-t is,¹⁶¹ aki úgy vélte 1819-ben publikált kötetében, hogy Európa átlépte a modernitás küszöbét. Constant elképzelését (amely szerint a háborút a kereskedelem, a közvetlent a képviseleti demokrácia, a közélet szabadságát a magánélet szabadsága, a személyek önkényét a törvények uralma váltja fel) szkeptikusan szemléli, és a depolitizálódás tendenciáit látja bennük. Schmitt – a liberalizmus és a parlamentarizmus kritikáját összekapcsolva – a nép mint közösség közéleti részvételi szabadságának elvesztését érzi a legsúlyosabbnak, olyannak, ami leginkább elősegíti a depolitizálódást. Bretter szerint Schmitt azt panaszolja fel „hogy »a nép akarata« sehol nem jelenik meg a képviseleti rendszerben, hiszen az összegzett szavazatok sem jelenthetik a népakaratot. Az egyén, amikor bevonul a szavazófülkébe, nem »mint nép« szavaz, hanem szigorúan egyénként, sőt, a szavazás a legtisztább magánéleti logikát követi.”¹⁶²

Végére is Schmitt azt veti a liberalizmus szemére, hogy meglehetősen hi-pokrita, hiszen amíg a politikainak (így a háborúskodásnak, a barát–ellen-ség-megkülönböztetésnek) a kiküszöbölését ígéri a szakmaiság jegyében, addig maga is rendelkezik az erőszakos ölés technikai eszközeivel, pacifista szótára van, amely által a háború büntető expedícióvá, pacifikálássá nemesül (persze többnyire gazdasági pozíciók megőrzése vagy kiterjesztése a tét), s az ellenség mint a béke megzavarója kerül kiközösítésre. „Ebben kétségtelenül bámulat-ra méltó rendszertan és következetesség jelenik meg, azonban ez az állítólag nem-politikai és ráadásul látszólag politikaellenes rendszer vagy a fennálló barát/ellenség-csoportosításokat szolgálja vagy pedig új barát/ellenség-csoportosításokhoz vezet és nem képes elmenekülni a politikai következménye elől.”¹⁶³

Van azonban Schmitt depolitizálással kapcsolatos kritikai megjegyzéseinek egy másik szintje, amely sok tekintetben a republikánusok parlamentarizmuskritikájával rokonítja az érvelését. Bretter Zoltán mutat rá Schmitt és

159 SCHMITT: *A politikai fogalma*.

160 Uo.

161 CONSTANT, Benjamin: *A régiek és a modernek szabadsága*. Budapest, 1997.

162 BRETTTER: Apolitika, depolitizálás, antipolitika... 47–48. o.

163 SCHMITT: *A politikai fogalma*. 55. o.

Benjamin Constant érvelésének közös pontjaira: ami az attól való aggodásban ölt testet, hogy a modern politikai gépezetben az átlagember „feloldódik”, azaz immáron csak magánéletének kíván ura lenni, és elsősorban ott kíván szabad lenni, tulajdonképpen visszavonul önnön (és a többi polgár) közeléből. „Az a nyereség, melyet a magánélet szabadságával elkönnyelhetünk, ugyanakkor lemondás is arról, hogy beleszóljunk a politikai döntésekbe, azaz politikai szabadságunkat veszítjük el. A parlament, a képviseleti kormányzás intézménye kizárja, hogy egyénenként súllyal vehessünk részt a politikában, legalábbis így hangzik a republikánus elmélkedés. Mindez arra utal, hogy a parlamentarizmusnak van egyfajta belső hiányossága, amire egy republikánus rámutat. Schmitt maga is – aki ugyanannyit foglalkozik a parlamentarizmus kritikájával, mint a liberalizmuséval, s jórészt azonosítja is a kettőt – a parlamentarizmust a depolitizálás elkeserítő csúcspontjaként emlegeti.”¹⁶⁴ Ugyanakkor megmarad az az éles különbség, hogy amíg a republikánus érvelés az egyén, az individuum részvételét hiányolja, addig Schmitt magának a politikai közösségnek, a „népnek” a bevonását.

Nagyon hasonló módon ragadja meg a modern (neoliberalis) politika depolitizáló jellegét és mindennek a veszélyeit a modern állampolgári létre nézvést Giorgio Agamben, aki korszakunkat az állandósuló kivételes állapot fogalmával írja le (a következő fejezetben többek között éppen Agamben segítségével mutatom azt be, hogy a válságok korszaka hogyan helyezi előtérbe a rendkívüli eszközökkel való kormányzást). Agamben szerint¹⁶⁵ kibontakozik egy olyan jelenség, amely fokozza korunk veszélyeit: az állampolgárok depolitizálódnak, és az állampolgári lét egyre inkább elveszíti jelentését, passzív jogi státussá degradálódik, és megindul a köz- és magánszféra említett összemosódása. Az állam és a kormányzat tehát a biztonság ígéretével kampányolva folyamatosan kivételes állapotokat generál, az állampolgár pedig a közsférából ki- és viasszaszorulva kétségbeesetten próbálja védeni saját magánszféráját.

5.3.2. A neoliberalizmus még inkább depolitizál

A második világháború utáni korszakot a liberális demokrácia depolitizáló intézményrendszerének térhódítása jellemezte, de a '90-es évek demokratizálódási hullámai, majd ennek döccenői fokozatosan rámutattak arra, hogy a liberális demokráciával komoly gondok vannak: ismét szükségessé vált tehát a depolitizáció kockázatainak vizsgálata – amíg utóbbi Schmittnél a libe-

164 BRETTER: Apolitika, depolitizálás, antipolitika... 47. o.

165 AGAMBEN, Giorgio: *State of Exception*. Chicago, 2005. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1134d6w.16>; AGAMBEN, Giorgio: Az ellenőrző államtól a destituáló hatalom praxisáig. *A Szem*, 2016. 03. 27., <https://ujszem.org/2016/03/27/giorgio-agamben-az-ellenorzo-allamtol-a-destitualo-hatalom-praxisaig/> (letöltve: 2024. május 1.).

ralizmus masszív kritikájával fonódott össze, addig a depolitizáció legújabb kritikája immár a neoliberalizmus bírálataát jelenti.

Mindezek okán került a 2000-es években a politikatudományi érdeklődés középpontjába a depolitizáció. A kommunizmus bukásával úgy tűnt, hogy a privatizációt erőltető neoliberális politika, a dereguláció és a munkaerőpiac megfegyelmezése világszerte győzedelmeskedni fog, méghozzá hivatkozással a „politika végére”, valamint a „posztdemokráciára”.¹⁶⁶ Matt Wood szerint¹⁶⁷ Peter Burnham 2001-es, a New Labour kormányzati stratégiájáról írott cikke¹⁶⁸ a depolitizációval kapcsolatos irodalomnak az első generációjába tartozik, és azt egy olyan folyamatként határozta meg, amelynek keretében eltávolításra kerül a döntéshozatali eljárások politikai jellege. Matthew Flinders és Jim Buller szerint a depolitizáció magában foglalja mindazokat az eszközöket, intézményeket és mechanizmusokat, amelyek segítségével a politikusok közvetett kormányzati viszonyokat teremtenek, és elhítetik azt, hogy a politikusokat felhatalmazó démosz nem lehet része közvetlenül politikai döntéshozási folyamatoknak.¹⁶⁹ Ez a politizálási stratégia a politika alakításával kapcsolatos, hatékonyságra és hitelességre vonatkozó piaci elvárásokat próbálja megvalósítani, továbbá meg kívánja védeni a kormányzatot a népszerűtlen politikai döntések következményeitől. Ebből a perspektívából – és Burnham lényegében ezzel jellemzi Tony Blair politikáját – a depolitizáció az államvezetés új módja, ahol olyan intézményi konstellációkat alakítanak ki, amelyek megakadályozzák, hogy a kormányzatokat tegyék felelőssé a szakpolitikai kudarcokért. Mindez létrejöhet a döntéshozási jogkörök átruházásával technokratikus szervezeteknek, a kormányzati költséket szigorúan korlátozó szabályok bevezetésével. Ezzel szemben a politizáció Burnham szerint a diszkércióalapú kormányzás, amikor a kormányzat nyíltan közvetlen felelősséget vállal a gazdaság irányításáért.¹⁷⁰ Ez a stratégia nagyon nagy politikai sikerrel járhat, ugyanakkor a politikus hibáztathatóvá is válik a szakpolitikai kudarcokért.

Wood és Flinders szerint a depolitizációt az államilag intézményesült neoliberalizmus kritikai számonkérése miatt határozták ily módon meg.¹⁷¹

166 WOOD, Matt – FLINDERS, Matthew: Rethinking Depoliticisation. *Policy and Politics*, 42. (2015) 2., 151–170. o. DOI: <https://doi.org/10.1332/030557312X655909>

167 WOOD, Matt: Politicisation, Depoliticisation and Anti-Politics: Towards a Multilevel Research Agenda. *Political Studies Review*, 14. (2016) 4., 521–533. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12074>

168 BURNHAM, Peter: New Labour and the Politics of Depoliticisation. *British Journal of Politics and International Relations*, 3. (2001) 2., 127–149. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-856X.00054>

169 FLINDERS, Matthew – BULLER, Jim: Depoliticisation. *British Politics*, (2006) 1., 293–318. o., 295–296. o. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.bp.4200016>

170 BURNHAM: New Labour... 130. o.

171 WOOD–FLINDERS: Rethinking Depoliticisation.

Gerard Strange is utal arra, hogy a depolitizáció kifejezés elsősorban és pejoratíván a neoliberalizmus elméletének és politikájának a leírására szolgál, megkérdőjelezve a neoliberális teoretikusok makroökonómiai megoldásainak hatékonyságát és persze létjogosultságát. Ezekben a neoliberális kormányzati felfogásokban a „politikai” koncepciója tudatosan szűkre szabott, és az áll a középpontjában, hogy hogyan kerülhetik el az állami vezetők a válságokat.¹⁷²

Wood úgy véli, hogy a depolitizáció röviden jellemzett kritikai irodalma a késő 2000-es években, valamint a 2010-es évek elején megváltozott, és a gazdasági és pénzügyi világválság, az arab tavasz, valamint a különféle protestmozgalmak hatására egyre inkább a repolitizációról beszélhetünk.¹⁷³ Ebben a dinamizálódó és egyben radikalizálódó diskurzusban az intézményesült depolitizáció képe egyre kevésbé volt vonzó. A depolitizáció messze több, mint az államvezetés vagy a kormányzati stratégia egy formája, s célszerűbb rá olyan jelenségként tekinteni, mint amelyik a modern társadalom minden szintjén relevanciával bír. Wood és Flinders szerint minden olyan elemzés sekélyes, amely pusztán az intézményekre és a „politikai” szűk felfogására koncentrál.¹⁷⁴

A depolitizáció megragadásának államvezetésre koncentráló irányzata mellett, pontosabban annak elégtelenségét felismerve született meg a depolitizáció-meghatározások második generációja.¹⁷⁵ Ez a politika arénájának változatos világára koncentrál; figyelmet fordít a társadalmi szereplők sokféleségére;¹⁷⁶ és jobban érdekli a politika kontingens (azaz esetleges) természete, vagyis a depolitizáció és a politizáció közötti dialektikus kölcsönhatás.¹⁷⁷ Ebben az értelemben határozza meg Laura Jenkins¹⁷⁸ a politizációt, amely szerinte a legszélesebb értelemben vett olyan stratégia, amelynek következményeként megkérdőjelezzük mindazt, amelyet egyébként magától értetődőnek, szükségeseeknek, állandónak, változatlanak, morálisan vagy politikailag kötelezőnek vagy alapvetőnek tartunk. Ezzel szemben a depolitizáció nem más, mint a szükségesség, állandóság, mozdulatlanság, zártság és fatalizmus folyamatos legyártása, továbbá a kontingencia következetes eltitkolása, tagadása vagy eltávolítása.¹⁷⁹

172 STRANGE, Gerard: Depoliticisation, the Management of Money and the Renewal of Social Democracy. *New Political Economy*, 19. (2014) 1., 138–154. o. DOI: <https://doi.org/10.1080/13563467.2013.779648>

173 WOOD: Politicisation, Depoliticisation...

174 Uo.

175 Uo. 4.

176 WOOD–FLINDERS: Rethinking Depoliticisation.

177 STRANGE: Depoliticisation...

178 JENKINS, Laura: The difference genealogy makes: Strategies for politicisation or how to extend capacities for autonomy. *Political Studies*, 59. (2011) 1., 156–174. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00844.x>

179 Uo. 160. o.

Wood a (de)politizációt nem a fenti (tehát a kormányzat államvezetési stratégiája) értelemben használja, hanem számtalan társadalmi aktorra jellemző retorikai stratégiaként, ahol meghatározzák, hogy mi lehet politikai, vagy éppen lehatárolják azt.¹⁸⁰ Wood és Flinders egyszerre tekinti a politizációt és a depolitizációt kormányzati, társadalmi és diszkurzív stratégiának.¹⁸¹ Mindezek a fel fogások lehetőséget biztosítanak arra, hogy megragadjuk a depolitizáció igen összetett, ellentmondásos és kontingens természetét, mivel az állami irányításra vonatkozó korábbi paradigmák meglehetősen statikusak és irreálisak voltak.¹⁸²

Mindebből jól látható, hogy nagy az ellentét az első és a második generációs depolitizációs irodalom között: hiszen míg az első generáció egy marxista és szabályozásközpontú politikai gazdaságtani (alapvetően makrogazdasági) tradíciót követ, addig a második posztstrukturalista alapokon áll, és sokkal inkább érzékeny a különféle társadalmi osztályok, csoportok közötti igazságtalanságokra (például nemi és faji alapú megkülönböztetésre). Wood ugyanakkor úgy véli, hogy egy ponton közelíthetők ezek az ellentmondások, és ez pedig a neoliberális diskurzusnak, intézményeknek és politikáknak a közérdekre és a politika iránti elköteleződésre gyakorolt meglehetősen negatív hatása, vagyis az antipolitika.¹⁸³ Ezeknek az irányzatoknak tehát abban kell elköteleződniük, hogy egységes normatív és kritikai alapon viszonyulnak az antipolitikához. Ezek az irányzatok ugyanis bár eltérőek a konceptuális sémájukat, módszertanukat illetően, de normatív megalapozásukat tekintve közösek: vagyis ezek az irányzatok kritikailag opponálják a neoliberális diskurzust, és alternatívát kívánnak vele szemben állítani, sőt abban érdekeltek, hogy egyfajta repolitizációs stratégiát dolgozzanak ki.

5.4. Intézmények, technokrácia

Az itt vizsgált depolitizáció velejárója, hogy a népszuverenitás letéteményesei, tehát az állampolgárok felől elindult egy hatalmi átrendeződés az intézmények és az intézmények szakértői irányába. Ebben a rendszerben még a politikus is – nem beszélve a szakértőről (aki lényegében magát a felmagasztalt intézményi közeget testesíti meg) – technokrata lett. A (neo)liberalizmus ebben az értelemben a „technokrácia diadala”. Nem véletlen, hogy Habermas kapcsolódó munkájának a címe: *The Lure of Technocracy*.¹⁸⁴ A radikális jobboldali populizmus és alkotmányfelfogása a személyes kormányzás és a politikai vezérvárás bővöl-

180 WOOD: Politicisation, Depoliticisation... 4. o.

181 WOOD–FLINDERS: Rethinking Depoliticisation. 165. o.

182 WOOD: Politicisation, Depoliticisation... 5. o.

183 Uo.

184 HABERMAS, Jürgen: *The Lure of Technocracy*. Cambridge, 2015.

tében él, és már igen régen próbálja opponálni a liberalizmust, a túlracionalizált politikát és annak közjogi felfogását. Tilo Schabert a következőképp jellemzi ezt a személytelen, korántsem csak a politikában, hanem a neoliberalizmus által meghatározott társadalomtudományban is uralkodó megközelítést: „A politika modern elméletei előítéletesek azt illetően, hogy az emberi tényező szerepet játszhat egy társadalom politikai viszonyainak alakításában. A politikatudomány nem a személyiségként értett emberek politikai jelenlétének, hanem inkább a műtárgyaknak a tudománya [...]. Ez a tudomány – amelyet a politika »természettudományának« terveltek ki – olyan politikai valóságot előfeltételez, amelynek a locusai inkább e tudomány műtárgyai, semmint azok a személyek, akik a »politika« tevékenységét űzik. [...] A műtárgyak tudománya nem képes valóságosan felmérni a politika emberi feltételeit; valójában ellentmond annak, amit tanít: hogy a politika racionalizálva megragadható. Mivel e szempont nem vehető semmibe, azért a politika modern, racionalista elmélete úgy válaszolt, hogy egy nem látható előítéletet épített be: az »informális« ügyek szürke zónájába süllyesztette az emberi feltételeket, vagy pedig »aberrációnak« minősítve nyíltan elutasította azokat”.¹⁸⁵ A liberális demokráciával szemben megfogalmazódó radikális jobboldali populizmus és alkotmányosság-felfogása tehát repolitizálni szeretné nemcsak a (neo)liberalizmus által depolitizált politikai szférát, hanem a társadalom valamennyi alrendszerét: ezt kifejezi ki az éppen Schabert által kidolgozott személyes és kreatív, a vezér politikai hűbéreseire épülő kormányzás koncepciója.¹⁸⁶

Frank Furedi utal arra, hogy a depolitizációval együtt megjelenő intézményközpontúság lényegében a 20. század második felétől kibontakozó jelenség.¹⁸⁷ Az 1970-es évek vége óta a közhatalmai intézmények azzal igyekeztek kompenzálni csökkenő politikai legitimációjukat, hogy technokratikus kormányzási modelleket fogadtak el. Első megközelítésben mindez a harmadik út technokrata stratégiáinak az adaptációját jelentette. Egyes esetekben a „business of government” szemléletet a „government of business” megközelítéssel váltotta fel. A polgárok a közintézmények által nyújtott szolgáltatások ügyfeleiként kerültek

185 SCHABERT, Tilo: *A politika méltóságáról és jelentőségéről*. Budapest, 2013. 79. o.

186 A Schabert-féle megközelítés kapcsán érdemes jelezni, hogy a személyességben és a vezér iránti hallatlan lojalításban ragadható meg a kortárs jobboldali populizmus egyik legfőbb sajátossága: „Kreatív módon kormányozni, azt jelenti, biztosítani a személyek primátusát. A fejedelem kevés érdeklődést mutat az intézmények iránt, sokkal inkább az emberek érdeklik. Mivel a kormányzáshoz szükséges hatalom szét van szóródva az intézmények között (hatalommegosztás elve, fékek és ellensúlyok rendszere), ezért a kormányzáshoz szükséges hatalmat az intézményeken túl kell keresni, a para-institucionális szférában, vagy fogalmazhatnánk úgyis, hogy a hivatalos intézményeken túl, a politika heterotópiáiban.” SCHABERT: *A politika méltóságáról és jelentőségéről*. 21. o.

187 FUREDI, Frank: *Institutions and Ideology*. *Aspen Review Central Europe*, (2016) 1., 11–14. o.

meghatározásra. A thatcheri-reageni „*There Is No Alternative*” megpróbálta depolitizálni a gazdasági és pénzügyi politikát, kiszolgáltatva azt az üzleti szakértőknek.¹⁸⁸ Érezhető változás történt a kormányzás stílusában, és a politikai kormányzást a menedzser típusú technokrácia váltotta fel, amely meghatározta a neoliberális, illetve neokonzervatív politikát. A kormányzás „procedurális kormányzássá” vált, ahol az eljárások retorikája kiszorította az ideológiai és egyéb, a politikai öntudaton alapuló diskurzusokat: e felfogás felől nézve nem létezik normatív értelemben jó vagy rossz, csakis a korrekt eljárási folyamatok számítanak. A közintézmények magukévá tették az eljárásközpontú megközelítést, s mindez pedig hozzájárult a depolitizációs folyamatokhoz.¹⁸⁹ A cél az volt, hogy az intézményekre alapozott kormányzás- és politikai filozófia segítségével kiküszöböljék a személyekhez kapcsolódó esetlegességeket, illetve totalizáló tendenciákat, hiszen ez volt a 20. század legfontosabb tapasztalata. A demokrácia alapvetően átalakult, és az „intézmények demokráciájává” vált. Furedi szerint a nyugati politikai intézmények kifáradásának egyik legrombolóbb következménye az antipolitika ethosának növekvő befolyása. Az ideológiák kifáradása párhuzamosan haladt az intézmények hanyatlásával. Az ideológiai fejlődés kimúlása erősítette a cinizmust és az antipolitikai attitűdöt,¹⁹⁰ és ebbe a térbe robbant be a politikai személyesség, valamint a karizmatikus politikai vezető iránti igénnyel a populizmus.

Az itt jelzett folyamat talán a legszembeötlőbben a bíróságok és a második világháború után intézményesedő alkotmánybíróságok esetében játszódtott le. A bírói hatalmi ág neutrális és önzetlen közvetítő szerepet vett fel, hiszen a közvélekedés szerint a politika „csinálóiban”, a képviselőkben és az érdekcsoportok tagjaiban egyébként sem lehet megbízni. A technokratikus fordulat egyik hozzátartozója a bírói aktivizmus expanziója és a politikai döntéshozás feletti felügyelete volt. A radikális és autoriter jobboldali populizmusok előretörésével előálló változás azért volt olyan éles, mert a jobboldali populizmusok egyáltalán nem viselik el az intézményalapú jog- és politikafelfogást, és nem tűrik a politika és a politikus jog általi korlátozását. Ivan Krastev is megerősíti azt, hogy a populista és radikális pártok (főként Közép-Európában) egyben alkotmányos mozgalmak is, és sikerességük egyik fő záloga az, hogy képesek olyat ígérni, amit a liberális demokrácia nem tehet meg: vagyis egy olyan stílusú politikát, majd pedig győzelmet, ahol nem érvényesek a szabályok, minden megtehető azokkal, akiktől (bevándorlók, kozmopolita elitek) a többség úgymond veszélyeztetve érzi magát és életmódját, és minden alkotmányos

188 Uo. 11–12. o.

189 Uo. 12. o.

190 Uo. 13. o.

szabályt félretéve bosszút lehet állni rajtuk.¹⁹¹ A személyes kormányzás erőt és függetlenséget jelent, továbbá a korlátlan hatalom olyan látszatát, hogy az itt vizsgált tendenciák ellenére a nemzetállami szuverenitás megőrizhető. Krastev felhívta a figyelmet egy igen fontos ellentmondásra is, ami megvilágítja a populizmus ellentmondásos jellegét, valamint azt, hogy a (neo)liberális racionalista perspektívából sohasem érthető meg az autoriter jobboldali populizmus: ez pedig az, hogy a független intézmények megszüntetése liberális szemszögből, az elszámoltathatóság felszámolását jelenti, ugyanakkor a populisták és szavazók éppen az ellenkezőjét gondolják, és számukra a megerősített végrehajtó hatalom lehet csak az átláthatóság garanciája.¹⁹²

6. A joguralomtól a politika uralmáig, avagy hogyan lesz a jogból fegyver¹⁹³

Ezen a ponton érkezünk el ahhoz, hogy összefonjuk az eddigi szálakat, és ráirányítsuk a figyelmet arra, hogy a liberalizmusnak, a liberális demokráciának és alkotmányosságnak itt tárgyalt (és egymásra torlódó) válságjelenségei hogyan vezettek el (hangsúlyozom: már a polikrízis korszaka előtt) egy alternatív jog- és alkotmányfelfogáshoz, amely a világ több pontján is megjelenő autoriter jobboldali populizmusok képében öltött formát.¹⁹⁴

Álláspontom szerint a liberális demokrácia meggyengülése és poszt-demokráciává torzulása kapcsán az elméleti és politikai jobboldal egy politikacentrikus ellenkoncepció és politikai-intellektuális védelmi vonal kidolgozásával válaszolt, s ez a paradigmaépítés jelenős 20. századi előzményekre támaszkodik. Ennek az lett az eredménye, hogy a liberális demokráciát és alkotmányosságot számos ponton kikezdte és tovább gyengítette a jobboldali politika- és jogelmélet. Ebben a részben először azokkal a megközelítésekkel foglalkozom, amelyek a kiindulópontjai minden liberalizmuskritikának és az alkotmányos demokrácia opponálásának: ezek pedig a politika elsődlegességének és a jog elleni felháborodásnak a koncepciói. Ezt követően az autoriter jobboldal ellenkoncepciójának három olyan elemével foglalkozom, amelyek hatást gyakoroltak a hazai jobboldali jog- és politi-

191 KRASTEV, Ivan: Has the Separation of Powers Gotten Out of Fashion? *Aspen Review Central Europe*, (2016) 1., 15–18., o., 16. o.

192 Uo. 17. o.

193 Ehhez a részhez a következő írásomat használtam fel: ANTAL: A joguralomtól a politika uralmáig.

194 A kortárs populizmusok és ezek közül az autoriter populizmus történeti és politikaelméleti elemzését a következő helyen végeztem el: ANTAL: *A populisták demokrácia...* 153–204. o.

kaelméletére, illetve a hazai közegben kerültek kidolgozásra, és mindezek jelentős politikai relevanciával is bírnak. Ezek a következők: a politikai alkotmányosság, a jurisztokrácia és a globális alkotmányoligarchia, valamint a totális struktúrává váló jogállam koncepciói. Végül pedig felvetem azt, hogy a liberális demokrácia válsága és a formálódó alternatív politikaelméleti és alkotmányos koncepciók miatt már az egymásra rakodó válságok és a rendkívüli kormányzás korszaka előtt elindult a jognak az átalakulása: a liberális demokrácia joguralmi (*rule of law*) megközelítése (amely autonóm jogrendszert feltételez) átalakult a politika által uralt és eszközként felhasznált jog (*rule by law*) megközelítésévé. Ennek kapcsán ismét utalok a David Kennedy által hangsúlyozott *lawfare* kifejezésre, hiszen a jog „fegyverként” való alkalmazása korántsem áll távol a jog autonómiáját a politika alá rendelő autoriter megközelítésektől. A kivételes állapotok állandósulása és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás tárgyalandó tapasztalatai fogják azt megmutatni, hogy ha „a jog mint fegyver, a jog mint taktikai szövetséges, a jog mint stratégiai eszköz, a háború eszköze”¹⁹⁵ megközelítés általánossá válik, akkor annak beláthatatlan társadalmi hatásai lesznek.

6.1. A politika felsőbbrendűsége

Az egyik legfundamentálisabb liberalizmuskritika a politikai jobboldal részéről már a 20. századtól kezdve a politika primátusán nyugszik, és ennek legfőbb teoretikus – aki nem véletlenül a kivételes állapot kapcsán is kulcsfontosságú szerepet tölt be – Carl Schmitt.¹⁹⁶ Ennek egyik legjelentősebb kritikai irányvonala a liberalizmus által elősegített depolitizálódásra koncentrál, és azzal vádolja a liberalizmust, hogy a demokráciát bürokratikus eljárásokká silányítja, ahol a szakértők szakmai megoldásai felülírják az állampolgárok közéleti vitáit és aktivitását, ahol az eljárások válnak a politikai legitimáció legfőbb forrásává. Amint ezt a fentiekben láthattuk, a politikai rendszer depolitizálódásával kapcsolatos jelenségek egyik legjelentősebb teoretikusa Carl Schmitt volt, aki alapvetően a liberalizmus antipolitikai jellegéből vezette le a depolitizálást, ez a megközelítés a liberalizmus egyik legjelentősebb kritikusává is avatta őt.

A politika primátusának elve nem pusztán Schmitt liberalizmuskritikájából következik, hanem erre alapul a német teoretikus teljes jog- és politikafelfogása. Schmitt a politika által dominált világrendnek a leírására vezette be a *Politikai* (*das Politische*) fogalmát, amely arra reflektál, hogy nem lehet világos határvonalat húzni politikai és nempolitikai közé. A politikai Schmitt-féle

195 KENNEDY: *A World of Struggle...* 258. o.

196 SCHMITT: *Politikai teológia*; SCHMITT: *A politikai fogalma*.

koncepciója azonban orientációs pontokat kíván adni, és a politikai lényegét a barát és az ellenség közötti szisztematikus és konzekvens megkülönböztetésben véli felfedezni. Ez határozza meg a politikai cselekvéseket és motívumokat.¹⁹⁷ Schmitt szerint az ellenség a politikainak annyira az alapkategóriája, hogy az nem metafora vagy szimbólum, hanem egzisztenciális kategória. Az ellenség esetében pedig éles határvonalat kell húzni a magánellenfél (*foe*) és a közellenség, közéleti ellenség (*enemy*) közé: „Az ellenség kizárólag nyilvános ellenség, mivel mindaz, ami az emberek ilyen összességére, különösképp az egész népre vonatkozik, ezáltal válik nyilvánossá.”¹⁹⁸

A kortárs hazai jobboldali politikai filozófiai gondolkodásban egyértelműen tetten érhető Schmitt reneszánsza, és evidenciaként fogalmazódik meg az, hogy a jogot (magát az alkotmányt is, sőt elsősorban azt) a politika alá kell rendelni. A hazai irodalom ennek egyik legjelentősebb képviselője Lánczi András, aki a 2010–2011-es magyar alkotmányozás kapcsán alaptételként fogalmazta meg, hogy „[v]égül le kellene szögezni, hogy az alkotmányozás elsősorban politikai folyamat és nem jogalkotási procedúra. [...] Meddő vita, az alkotmány félreértése, ha valaki azt hiszi, hogy az alkotmányozás a jogtudomány fennhatósága alá tartozik. Minden írott alkotmány a politika terméke, a jog csupán eszköze.”¹⁹⁹ A politikai filozófus szerint a politika nem korlátozható a jog által: „Az írott alkotmány kőbe akarta vésni azt, ami lehetetlen: a politikai cselekvés jogi korlátja akar lenni, holott a politikai cselekvést eszmék, belátások és kényszerek vezérlik, sokkal kevésbé jogi megfontolások.”²⁰⁰ S itt megjelennek azok az összekötő kapcsok, amelyek a liberális alkotmányosság jobboldali kritikáit behálózzák: a politika primátusának és az alább tárgyalandó jurisztokráciának a megközelítését tekintve ez az, hogy a jog azért nem akadályozhatja a politikát, mert akkor elvesz a politika cselekvési szabadsága, a kormányozhatóság, a problémákra való prompt reagálási

197 „A politikai ellenségnek nem szükséges erkölcsileg rossznak, nem szükséges esztétikailag rútnak lennie; nem kell gazdasági versenytársként fellépnie, és talán akár előnyösnek is tűnhet üzletet kötni vele. Az ellenség éppen a másik, az idegen, és lényegéhez elegendő, hogy különösen intenzív értelemben egzisztenciálisan valami más és idegen, úgy hogy szélsőséges esetben konfliktusok lehetségesek vele, melyek nem dönthetők el sem előzetesen meghozott általános normatív szabályozással, sem a konfliktusokban »részét nem vevő« és ezért »pártatlan« harmadik ítéletével. [...] A]mi erkölcsileg rossz, esztétikailag rút vagy gazdaságilag káros, azért még nem kell ellenségnek lennie; ami erkölcsileg jó, esztétikailag szép és gazdaságilag hasznos, még nem válik barátta a szó specifikus, azaz politikai értelmében.” (SCHMITT: *A politikai fogalma*. 19–20. o.).

198 Uo. 20–21. o.

199 LÁNCZI András: Szükség van-e írott alkotmányra? In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*. Budapest, 2012. 18–32. o., 38. o.

200 Uo. 28. o.

képesség, hovatovább maga a politikai kreativitás. Lánczi szerint az „írott alkotmányok jogias megközelítésének alapvető gyengéje, hogy nem számol a politikai cselekvés természetével, miszerint a politika a kreativitás és nem a szabálykövetés terepe...”²⁰¹

A politika elsődlegessége és az ugyancsak kifejtendő totális jogállam koncepciója esetén a közös elem pedig az, hogy félreértés lenne azt gondolni, hogy a politikai cselekvést potenciális zsarnoki természete miatt a jog uralmával kellene korlátozni, sőt éppen a jog lesz az, ami veszélyesebb lehet a demokráciára és a szabadságra: „[a]z írott alkotmányok megjelenésével az a látszat keletkezett, mintha a politika logikája alárendelődött volna a jog logikájának: ezt az igényt fejezi ki a modern jogállam fogalma, amely hallgatólagosan feltételezi, hogy az állam egy fenevad, amelyet a jognak kell ketrecbe zárnia. Eleve a modern szerződéselméletek azzal a céllal íródtak meg, hogy az államot új alapokon, a korlátozott hatalom alapjain hozzák létre. A szerződés jogi mintája adta a modern államelmélet kiindulópontját.”²⁰² A liberális demokrácia és alkotmányosság azon célkitűzése, hogy jogilag megbéklyózza az államot és az azt irányító politikát, a politikai cselekvés impotenciájához és hatékonytalanságához vezetett: „[...] a klasszikus modern liberalizmus despotizmus vagy abszolutista hatalom elleni küzdelme sikeressé vált, aminek egyetlen ára van, az állam megfékezésével egyetemben erőtlenné tette a kormányzási potenciált, a demokrácia irányában formálta át a köztársaság eszméjét, minek következtében a hatalom gyakorlásának idődimenzióját rövid szeletekre szabdalta (demokratikus választási ciklusok), ami bénítja a hatalomépítés hosszabbtávú akaratát, a hatalommegosztás elvével pedig a kormányzatot a többi szereplő egyikévé tette. A modern demokrácia megfékezte az államot és legyengítette a hatalomépítésen alapuló állami működés magját, a kormányzást. A jog győzedelmeskedett a politika felett – legalábbis látszólag.”²⁰³ S valóban, ahogy a kivételes állapot is rámutat majd arra, a joguralom 20. századi győzelme korántsem tekinthető manapság evidenciának.

201 Uo. 29. o.

202 LÁNCZI András: Jog és politika határán. *Kommentár*, (2010) 6., 3–9. o., 4. o. <http://www.kommentar.info.hu/uploads/2010/6/1586861442.pdf> (letöltve: 2024. május 1.).

203 Uo. 4. o.

6.2. A jog elleni felháborodás²⁰⁴

Paul Blokker szerint²⁰⁵ a közelmúltban két ország (Magyarország és Románia) erős visszalépést hajtott végre mind az európai integráció, mind a nemzetállami alkotmányosság alapképleteként szolgáló liberális vagy jogi alkotmányosság tekintetében. Blokker úgy véli, hogy a jogi alkotmányosságtól való elfordulás mind a két ország esetében egy komplex reakcióként fogható fel a demokrácia és a joguralom külső előírásával és megkonstruált jelentésével szemben. Blokker a jogi alkotmányosság mögötti demokráciafelfogással szemben kibontakozó tendenciát „jog elleni felháborodásnak”, illetve a jogi alkotmányossággal szembeni felháborodásnak nevezi.²⁰⁶ Blokker szerint ennek a folyamatnak a következő összetevői vannak: új alkotmány vagy ahhoz kapcsolódó rendelkezések elfogadása, plurális és nyilvános társadalmi részvétel nélkül; a korábbiaktól eltérő, a hagyományokban gyökeredző alkotmányossági koncepció; a jogok korlátozott és kirekesztő értelmezése; nyílt ellenszegülés az EU intézményinek és jogi rendjének.

Bár jog elleni felháborodás válságos időszakokban általános jelenség, ugyanakkor Blokker szerint a magyar tendenciák különösen aggasztóak, mert egyszerre távolodnak a bírói szupremáciát hangsúlyozó jogi alkotmányosságtól, valamint a civil szerepvállalást, a részvételt és a nyilvános deliberációt középpontba állító demokratikus alkotmányosságtól is. Sőt Blokker arra is rávilágít, hogy a jogi alkotmányossággal szembeni kritika és politikai fellépés – még ha azt az adott nemzetállami demokrácia védelmének köntösébe bújtatják is – nem alapozódott a jogi alkotmányosság elleni demokrata-republikánus kritikára, és nem is eredményezte az alkotmányosság részvételibb és demokratikusabb formáinak intézményesülését sem, sőt, éppen annak ellenkezőjéhez járult hozzá.²⁰⁷

A jog elleni felháborodás Blokker szerint egyfajta válaszreakció a jogi/liberális alkotmányosságra, amely a jog és a politika közötti megkülönböztetést hangsúlyozza, az alkotmányt igyekszik leválasztani a politikáról, az államot egy semleges intézménynek fogja fel, s az individualizmust, valamint az individuális emberi jogokat állítja középpontba. Európai kontext-

204 Ehhez a részhez a következő írásomat használtam fel: ANTAL Attila: A (re)politizálás hamis ígérete. *Fundamentum*, (2015) 2–3., 73–77. o. <http://fundamentum.hu/politikai-alkotmanyos-sag/cikk/repolitizalas-hamis-igerete> (letöltve: 2024. május 1.).

205 BLOKKER, Paul: *Illiberal constitutional tendencies and legal resentment in Hungary and Romania*. The International Association of Constitutional Law, The Department of Public and International Law at the University of Oslo, Constitutional Challenges: Global and Local Konferencia, Oslo, 2014. június 16–20.

206 Uo. 2–3. o.

207 Uo. 3–7. o.

usban ráadásul a jog elleni felháborodás erősen összekapcsolódik a nemzeti jogi konfliktusokba való, a jogi alkotmányosság talaján álló külföldi (az EU, konkrétan az Európai Bizottság által kifejtett) beavatkozásokkal kapcsolatos ellenérzésekkel.²⁰⁸

Szintén Blokker veti fel, hogy a jog elleni felháborodás összefüggésben lehet az *illiberális alkotmányosság*²⁰⁹ megjelenésével, amely elveti a normatív individualizmus liberális értékét, valamint a semleges állam gondolatát. Az illiberális alkotmányosság a közösségi érdekeket hangsúlyozza, s aktívan támogatja a közösségi együttélés bizonyos formáit. Amíg a jogi alkotmányosság egy bíróságközpontú, alapjogokon alapuló alkotmányosságfelfogást támogat, addig a jog elleni felháborodás mindezt kritizálja, s ehhez segítségül hívja az egy bizonyos közösséghez tartozó és az iránt hűséget érző egyének eszményét, mindezek okán pedig egy olyan alkotmányosságfelfogást támogat, amelynek az a célja, hogy megvédje az érintett politikai közösséget, annak hagyományaival egyetemben.

6.3. A politikai alkotmányosság politikai felfogása

A liberális demokrácia korábban tárgyalt főáramú alkotmányosságkonceptiójával, azaz a jogi alkotmányossággal szemben a politikai alkotmányosság (*political constitutionalism*) – amelyet Bellamy legitimnek és egyúttal hatékonyabbnak is tekint – megadja a lehetőséget az állampolgároknak a versengő pártok közötti nyílt választással és a döntéshozás során a többségi elv érvényesítésével arra, hogy egyenlő módon szólhassanak bele a jogalkotásba és az alkotmányos keretek alakításába.²¹⁰ Bellamy tehát a demokrácia egyfajta procedurális védelmét kínálja fel, ahol a demokratikus eljárás kereteit (pl. a parlament megválasztásának és működésének alapvető szabályait) maga az alkotmány határozza meg, biztosítva ezzel a tisztességes eljárást. A szerző megvédi a politikai alkotmányosság felfogását a jogi alkotmányosságnak a többség zsarnokságára vonatkozó félelmeitől. Bellamy úgy véli, hogy a politikai szféra határok közé szorításával vagy éppen az „apolitikus politikával” jellemezhető jogi felfogás stratégiája egy sajátos rendszert alakít ki. Ugyanis a jogi alkotmányosság hajlamos arra, hogy bizonyos alkotmányos alapelveket (alapjogokat) egyszerűen a politikán kívülre/felülre helyezzen, és a politikai rendszer korlátjaként, tulajdonképpen egyfajta előfeltételeként

208 Uo. 2. o.

209 THIO, Li-Ann: Constitutionalism in illiberal polities. In ROSENFELD, Michael – SAJÓ, András: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, 2012., 133–152. o.

210 BELLAMY: Constitutional Democracy

tekintszen rájuk.²¹¹ Ezt nevezi Bellamy a politika depolitizálásának, amely két alapvető stratégiában testesül meg: az első abban érdekelt, hogy megtalálja azokat a határokat, amellyel korlátok közé szorítható a politikai szféra, még-hozzá úgy, hogy meghatározza azokat az értékeket és az élet azon területeit, amelyek túl vannak a politika birodalmán. A második jelenti tulajdonképpen az „apolitikus politikát”, még-hozzá azért, hogy ennek keretében tudjon megtárgyalni és dominálni bizonyos témaköröket (pl. az élethez való jog alapvető értéként való tételezésével, továbbá azzal, hogy nemzetközi szerződések zárják ki a halálbüntetést; az annak bevezetéséről való vita hiábavaló). Bellamy szerint egyik sem működőképes, sőt valójában mind a kettő potenciális forrása az önkényességnek, és kialakíthat egy hatalmi dominanciát, mindez tehát az elnyomás irányába tett első lépés. A szabadságot tehát a beavatkozás és a hatalmi dominancia egyaránt veszélyezteti, hiszen azzal, hogy a hatalom összeütközik másokkal, illetve felülírja azok meggyőződését és érdekeit, az önkényesség még realisabb forgatókönyvvé válik²¹² – ezt a problémát Bellamy szerint a jogi alkotmányosság hívei kellőképpen elhanyagolják. Végül is ez elvezethet a bírói dominanciához, amelynek az lesz a következménye, hogy az alkotmány elveszíti azt a jellegét, hogy mindenki számára biztosítja az egyenlő részvétel lehetőségét. Nem pusztán azért, mert a bírói dominanciával az alkotmánynak nem lesz megbízható értelmezési kerete, hanem azért is, mert hiányozni fog az alkotmány értelmezéséhez a megbízható és egyben legitimált szakértő.²¹³ Vagyis ha azt akarjuk, hogy mindenkinek egyenlő joga legyen a rá vonatkozó ügyek eldöntésére, mindenképpen szükséges, hogy ne legyen különbség az állampolgárok és a döntéshozók státusza között – mindez csak egy „normál demokratikus eljárás” keretében lehetséges. Vagyis a bírák által monopolizált alkotmányértelmezés és jogalkalmazás súlyos demokratikus deficittel terhelt, s végső soron elvonja a döntés lehetőségét (vagyis a hatalmat) az állampolgároktól: a jog(i) intézményrendszer) fog döntést hozni a politika(i) folyamatok) helyett. Mindebből az következik, hogy Bellamy hitet tesz a képviseleti alapon nyugvó politizálás mellett, hiszen ez biztosítja a lehetőséget „keresztmetszeti” (akár politikai táborokon átívelő) koalíciók kialakítására, továbbá ez teszi főgékonyrá a politikai szereplőket az állampolgárok, valamint a kisebbségek érdekeit szem előtt tartó kompromisszumok iránt: „Ahelyett, hogy nyers mechanizmusokkal a többség lábbal taposná a kisebbségek jogait, a demokratikus megoldások olyan kompromisszumok kialakítására ösztönöznek, amelyek

211 Uo. 147. o.

212 Uo. 151. o.

213 Uo. 220. o.

érzékenyek a társadalmi csoportok széles körének problémái iránt.”²¹⁴ Mindezzel tehát Bellamy védelmébe veszi az egyenlő szavazati jogon alapuló többségi elvet. Bár elismeri a képviseleti politizálás hiányosságait, ugyanakkor azt is vallja, hogy ez a rendszer még mindig jobban tud önmaga reformjával foglalkozni, mint ha a dolgot alkotmányos eljárásokra bíznánk. Bellamy szerint a versengő pártrendszer, a többségi elven nyugvó parlamentáris demokrácia jelentősen felülmúlja a bíróságokat az egyenlő részvétel, a képviseletben és befolyásolásban tapasztalható méltányosság, az elszámoltathatóság és a vitathatóság területein – mindez a folyamat procedurális erényeiből fakad.²¹⁵ Nem kell tehát elfogadni azt a tételt, hogy az emberi jogok és a joguralom biztosításához politikán túli eljárásokra van szükség: ehelyett a minderre alkalmas procedurális felfogást ajánlja megszívlelésre. A politikai alkotmányosság hívei tehát elfogadják (és nem akarják mindenféle eljogiasított tabuval kiküszöbölni) a politikai közösségen belüli természetes véleménykülönbségeket, éppen azért tartják illúzióknak, hogy a politikai közösség mögötti konszenzus fundamentumát az emberi jogokra (mint megkérdőjelezhetetlen, politikai feletti realitásokra) alapozzuk. Bellamy szerint érvelése megvédi a demokráciát a bírói felülvizsgálatától. Ezt azonban nem azon az alapon teszi, hogy a demokrácia sokkal fontosabb az alkotmányosságnál, a jogoknál és a joguralomnál, hanem éppen azért, mert maga a demokrácia testesíti meg és tartja fenn ezeket az értékeket. „Nem mondhatjuk azt, hogy napjaink demokráciája tökéletes és a bírói felülvizsgálat pedig szükségképpen tökéletlen, csupán annyit állíthatunk, hogy a demokrácia tökéletlenségét a bíróság nem képes helyrehozni.”²¹⁶

6.4. *Jurisztokrácia és globális alkotmányoligarchia*

A liberális demokrácia és alkotmányosság komplex kritikáját jelenti – első sorban a bírói és különösen az alkotmánybírói jogalkalmazás, jogértelmezés visszasságainak középpontba állításával – Pokol Béla²¹⁷ jurisztokráciakoncepciója.²¹⁸ Pokol Béla a demokrácia és a politika eljogiasításának problémájából indul ki, s úgy véli, hogy ennek egy igen extrém gyakorlata valósult meg a kortárs alkotmányos rendszerekben. Ez tehát egy olyan rendszer, ahol a bírói

214 Uo. 259. o.

215 Uo. 244. o.

216 Uo. 260. o.

217 Pokol Béla 2011. szeptember 1. és 2023. szeptember 1. között a magyar Alkotmánybíróság tagja volt.

218 POKOL Béla: A jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán. *Jogelméleti Szemle*, (2015) 4., 4–18. o.; POKOL Béla: A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései. *Pázmány Law Working Papers*, (2016) 8. https://plwp.eu/docs/wp/2016/2016-8_Pokol.pdf (letöltve: 2024. május 1.); POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, 2017.

és az alkotmánybírói elit (ezt nevezi *jurisztokráciának*) alkotmányértelmezési monopóliumot harcolt ki magának, és ezen keresztül tulajdonképpen alkotmányozói szerepbe helyezte magát, ennek a demokratikusan megválasztott politikai döntéshozási és irányítási centrumok (vagyis a parlamentek és a kormányzatok) feletti jogi-szakértői hegemonia, vagyis a politika antidemokratikus korlátozása lett a következménye. Ahogyan említettem, e koncepció középpontjában is a kormányzati cselekvés jog általi korlátozásának kritikája köszön vissza: „[a]z átrendeződés tehát a bírói kar és a felénk ültetett alkotmánybíróságok középpontba nyomulását jelenti, és egyrészt a politikai prioritások meghatározásának elvétele a többségi törvényhozástól, másrészt a közigazgatás egészének, illetve a napi közigazgatási döntéseknek a bírói/alkotmánybírói döntések politikai mérlegelés által meghozott döntéseinek alávetését. A demokratikus jogállami működés politikai többség/bíróságok/közigazgatás hármasszerkezeté helyett így tendenciaszerűen a politikai bíráskodás (csúcán az alkotmánybíráskodás) és ennek alávetett közigazgatás kettősének alapszerkezetévé válik a jurisztokratikus állam működésében. A demokratikus választások és az ezek alapján létrejövő törvényhozási többségek és önkormányzati többségek itt már jórészt csak pusztán legitimáló leplellé válnak.”²¹⁹ Vagyis a Pokol-féle megközelítés szerint a modern (alkotmány)bíróságok tulajdonképpen a demokratikus legitimációt és a népszuverenitást veszélyeztetik.

A jurisztokrácia által jelentett veszélynek több összetevője van Pokol szerint: az emberi jogi rezsimek túlságosan terjeszkedő rendszere; az erre épülő (döntően civil jogvédő szervezetek által képviselt) perlési politizálás; az ezeket támogató bírói, oligarchikus elit kialakulása; a parttalan (alkotmány)bírósági jogértelmezés, ami egy bizonyos ponton átfordulhat az alkotmányozó hatalom korlátozásába, extrém esetben alkotmányozóvá emelheti magát a bíróság. Pokol érvelése szerint „[...] az emberi jogi egyezmények radikálisan kitágító értelmezése, a globális alkotmányeszmék kidolgozása és kötelezőként deklarálása az egyes államok alkotmányai felé említhető. De ugyanígy említhető egy összefonódó nemzetközi szintű főbírói elit és alkotmányoligarchia szerveződése, illetve az egyes országok alkotmánybírói és főbírói testületeinek ebbe betagozása, mely végül megkoronázza a jogon keresztül is érvényesülő globális hatalmi rendszert. Ennek révén egy sűrű keret jött létre napjainkra, mely a formailag független és demokratikus törvényhozási többség kormányzása mellett egyre inkább egy globális jurisztokráciába olvasztja bele az országokon belüli demokratikus törvényhozást.”²²⁰ A koncepció szerint jelzett veszély

219 POKOL: *A jurisztokratikus állam*. 2. o.

220 POKOL: *A jurisztokrácia és a demokrácia*... 4–5. o.

tehát nemcsak a nemzetállamokban van jelen, hanem európai és globális szinten is: "A globális jurisztokráciához és ennek részeként a globális alkotmányoligarchiához közelebb lépve Európában ennek részeként működik az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB). Ez a szerv eredetileg csak a jogrendszer egészének garanciális alappontjait jelentő szabadságjogokat és alapjogokat védő nemzetközi egyezmény bírósága lett volna, de értelmezésével az egyes garanciális alapjogokat kiterjesztette, és lényegében teljes jogterületeket az ellenőrzése alá vont ezekre hivatkozva."²²¹ Pokol ugyanilyen okokból a globális alkotmányoligarchia működési módjának tekinti például a Velencei Bizottság bevonását nemzetállamon belüli közjogi vitákba. Pokol a jurisztokrácia veszélyeit a demokratikus jogállam szintjén értelmezi, és elemzéseiben nem szűkíti azt le az alkotmánybíróságokra, hanem éppenséggel kitágítja és jurisztokratikus államról és kormányformáról is beszél: „Az új működési jellemzőkkel rendelkező állam leírására alkalmasabbnak tűnik a jurisztokratikus állam elnevezés. E változásoknak csak az egyik oldalát jelentik az államhatalom szerkezetében az alkotmánybíróságok középpontba kerülése a törvényhozás és az államfő mellett, melyre államelméletileg elegendő a jurisztokratikus kormányforma megkonstruálása a parlamentarizmus, a prezidencializmus és a fél-prezidencializmus mellett.”²²²

Pokol prognózisa az, hogy az elitista alkotmánymonopólium szükségképpen bukásra van ítélve, mert a „demokrácián nyugvó politikai rendszerben a tartósan a tömegekkel élesen szembenálló alkotmánybírói hatalom jurisztokráciája hosszabb távon nem kerülheti el a robbanást”.²²³ Ebben egy jelentős faktor az, hogy a globális és transznacionális alkotmányossági struktúrák a nemzetállami jogrendeket egységesíteni és egy közös normarendszerben tulajdonképpen feloldani akarják, és ezt a feléledő, nemzeti szempontokat figyelembe vevő repolitizáció nem tűrheti. Érdekesség, hogy Pokol a politikai hatalom rehabilitálása érdekében dolgozza ki téziseit, ugyanakkor többször is felveti azt, hogy a jurisztokrácia és az alkotmányoligarchia, valamint az ezekkel összefonódó társadalomtudományi elit jelentős mértékben át van politizálva, s döntéseit nem szakmai, hanem politikai és morális alapokon hozza meg.²²⁴

221 Uo. 10–11. o.

222 POKOL: *A jurisztokratikus állam*. 1. o.

223 POKOL: *A jurisztokrácia és a demokrácia*... 7. o.

224 POKOL: *A jurisztokrácia és a demokrácia*... 11. o.; POKOL: *A jurisztokratikus állam*. 2–3. o.

6.5. A totális jogállam

A jobboldali közegben – a politikai intézmények feletti joguralom kritikájaként – az egyik legélesebb koncepciót Varga Zs. András²²⁵ fejtette ki,²²⁶ aki amellett érvel, hogy a jogállamiság fetiszizálódott a liberális demokrácia és alkotmányosság paradigmájában. Vagyis olyan bálvánnyá vált, ahol maga a jog és a joguralom elve veti fel a totalizálódás veszélyeit: ezért beszél Varga Zs. „totális joguralomról”, és e veszélynek a megtestesítői – ahogyan a Pokol-féle megközelítésben is – maguk a bírák.²²⁷ Érvelése szerint a jogállam fogalma annyira kitágult hogy bármilyen tartalommal meg lehet tölteni, s Varga párhuzamot von a hazai alkotmánybíráskodás kialakulása és a Magyarországot ért 2010 utáni európai bírálatok között, amely esetekben egy bizonytalan tartalmú és önkényesen értelmezett jogállamiság-fogalom mentén bontakoztak ki a politikai viták. Varga szerint ugyanez az önkény munkált az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek megsemmisítése során is az Alkotmánybíróságban [45/2012. (XII. 29.) AB határozat], de ennek a gyakorlatnak a korrigálására az Alaptörvény és az új taláros testület megadja a lehetőséget.²²⁸

Varga Zs. (és ez különösen fontos lesz a rendkívüli eszközökkel való kormányzás szempontjából) a jogállam „bálványát” a végrehajtó hatalom irányába szeretné megdönteni, s elfogadja azt, hogy a jogállamiság ellentmondásai a törvényhozás és a bírói hatalmi ág korlátozásával járnak: "A parlament és a bíróságok nemcsak a végrehajtó hatalom ellenőrzésének eszközei, hanem (saját szempontjaik, a törvényesség és a legitimáció következtében) tevékenységük

225 Varga Zs. András 2014. szeptember és 2020. október 16. között a magyar Alkotmánybíróság tagja, a magyar parlament 2021. január 2-án a Kúria elnökévé választotta.

226 VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, 2015.

227 Varga Zs. a következőt nyilatkozta: „[...] hogy lehet az, hogy a rendszerváltozás után minden vitát – legyen az politikai, társadalmi vagy jogszabállyal kapcsolatos – végső soron a jogállamra hivatkozással próbáltunk megoldani. Ha nem volt más ötlet, akkor kitaláltuk, hogy az a valami sérti vagy nem sérti a jogállamot. Ez egy kicsit olyan volt, mint a kártyában az aduász: ha valamire az AB azt mondta, hogy sérti a jogállamot, akkor nem volt több érvelés, az ügynek itt vége volt. Ennek ellenére a közéleti viták esetenként azt mutatták, hogy a társadalom döntő része számára a jogállamra hivatkozó megoldások nem voltak érthetőek, és korántsem biztos, hogy a végeredményük helyes. Mert mégis, kinek van joga kimondani, hogy a társadalom irányításában, működtetésében, befolyásolásában mi a helyes út, az igazság? Helyes-e az, hogy egy 9, 11, 15 bíróból álló testület mondja meg, milyen irányba menjen a világ? És kinek a nevében teszi ezt?” Lásd SZÁVULY Aranka: Az életben a legtöbb döntést nem én hoztam meg. *Jogász Világ*, 2016. november 24. <https://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/az-életben-a-legtobb-dontest-nem-en-hoztam-meg> (letöltve: 2024. május 1.).

228 Ennek kapcsán Varga Zs. mellett érvelt, hogy azt a szokatlan megoldást, hogy az alkotmányozó az Átmeneti Rendelkezéseket (ÁR) végül a negyedik Alaptörvény-módosítással (2013. március 25.) beemelte az Alaptörvénybe, végtére is maga az Alkotmánybíróság „kényszerítette ki” azzal, hogy megsemmisítette az ÁR-t.

akadályozza az eredményességet. A kormányok már így is nehéz helyzetének leírását tovább fokozhatjuk: a legalitás és a legitimitás nem együttesen hat a végrehajtó hatalom eredményességének ellenében, hanem ezt ellentétes irányból teszik. Más szóval a legalitás és legitimitás nemcsak fékezi az eredményességet, hanem egymás ellenében is hatnak. A végrehajtó hatalomnak, szélesebb értelemben a kormányzatnak szinte lehetetlen egy időben törvényesnek, legitimnek és eredményesnek lennie, a követelmény-háromszög mindig elbillen, egyik oldala túlsúlyos lesz.”²²⁹ Vagyis a végrehajtó hatalom feletti túlzott kontroll eliminálja a kormányzat politikai felelősségét, s károsodhat a politikai észszerűség és gazdasági hasznosság szempontja. Varga Zs. szerint ez fogja „bálvánnyá” emelni jogi-legalitási szempontokat, s így „a végrehajtó hatalom végérvényesen alárendelődik az absztrakt jogértelmezésnek”.²³⁰

A Varga Zs. által kifejtettekből tehát az következik, hogy a totális jogállam európai szintén a nemzetállami alkotmányos identitás szétforgácsolásának és egy birodalomépítési projektnek az eszköze. Ahogyan a korábban vizsgált megközelítéseknek, úgy a Varga-féle totális jogállam koncepciónak is a feloldása a repolitizálásnak és a politika hegemoniájának a biztosítása a jog felett: „[a] jogállam attól jogállam, hogy nem szakemberek vezénylik a társadalmat, hanem szabad választásokon megválasztott politikusok, akik felhatalmazást kaptak arra, hogy néhány esztendeig ők hozzanak döntéseket, alkossanak törvényeket a laikus választók nevében”.²³¹

6.6. A politika uralma és a jog mint eszköz: rule by law

Mind a politika felsőbbrendűségének alapmotívuma, mind pedig az itt vizsgált, a liberális demokrácia alkotmányosság-egszményével szemben álló koncepciók egyrészt a végrehajtó hatalom megerősítésének, továbbá a bírósági és törvényhozási hatalmi ág háttérbe szorításával járnak, s a legfőbb és legáltalánosabb következményük a jog normativitásának radikális meggyengülése és a politika eszközévé alakítása. Álláspontom szerint ez lesz a legfőbb oka annak, hogy a liberális demokráciák meggyengülten kerültek szembe a polikrízis korszakával.

A Carl Schmitt-i politikafelfogásra alapított repolitizálási igény tehát a jobboldalhoz köthető alkotmányos ellenparadigmák fő kiindulási motívuma. Ez a repolitizálási szándék behálózza a jogalkotás szinte bármely területét, különösen a közjogi témaköröket, a kormányzat számára legjelentősebb közpolitikai területeket, valamint a politikai kommunikáció egészében megnyilvánul.

229 VARGA ZS.: *Eszményből bálvány?* 130. o.

230 Uo. 131. o.

231 SZÁVULY: Az életben a legtöbb döntést...

Ugyanakkor, a politikai közösség újrapolitizálása korántsem vonatkozik az egész politikai közösségre: sokkal inkább az a helyzet, hogy a kormányzatok saját választási győzelmeik kontextusában szemlélik a repolitizálás stratégiáját, ezen túl pedig az aktív politikai szféra depolitizálásában és demobilizálásában érdekeltek. Ezt a jelenséget nevezem a „politika privatizálásának”, ahol a politika nem csupán hegemon pozícióba kerül, de a politikát maguk a kormányzó erők kezdik el kisajátítani. A jog mint a politika(i) által uralt eszközrendszer és az ezzel való direkt politikai kormányzás (*rule by law*) paradigmája első-sorban az autoriter berendezkedésű politikai rendszerekhez, legalábbis a még nem vagy már nem demokráciákhoz kötődik a szakirodalomban.²³² A liberális demokráciával szemben kibontakozó alkotmányos és politikaelméleti paradigmák egyértelműen besorolhatók a *rule by law*-típusú kategória alá, amelyet a szakirodalomban gyakran azonosítanak a „Leviatán” (azaz a nem demokratikus kormányzat) tevékenységével, amely a jog eszközként való felhasználásával próbálja meg elérni funkcionális célkitűzéseit, kielégíteni a nemzetközi jogi és politikai elvárásokat.²³³ A *rule by law*-rendszerekben a politikai rendszer elsődlegességének több célja van: a társadalom és a politikai ellenfelek feletti ellenőrzés megalapozása; a rendszer jogi és azon keresztül politikai legitimitásának megerősítése; az állami bürokrácia lojalitásának és hatékonyságának fokozása; a gazdaságpolitikai célok előtérbe állítása.²³⁴

Álláspontom szerint a korszakunk állandósuló kivételességi helyzetei (amelyek a második és a harmadik fejezetben kerülnek kibontásra) és az ezzel együtt járó intézményektől, intézményi garanciáktól való elfordulás, továbbá az ezeket a szituációkat ki- és felhasználó politikai vezérek (a „hamis realisták”)²³⁵ azt jelzik, hogy alapvetően változóban van az a jog- és politikafelfogás,

232 GINGSBURG, Tom – MOUSTAFA, Tamir (szerk.): *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge, 2008; LI, Ji: The Leviathan's Rule by Law. *Journal of Empirical Legal Studies*, (2015) 4. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2469454>

233 LI: The Leviathan's Rule by Law.

234 GINGSBURG–MOUSTAFA: *Rule by Law*.

235 Hazai eszméletörténeti kontextusba helyezve mindezt érdemes Bibó István megközelítését idézni: „E fejlődés során Közép- és Kelet-Európa politikai életére a politikusnak egy sajátos típusa vált jellemzővé: a hamis realista típusa. E típusnak, mely hol arisztokratikus környezetből ereszkedett le, hol népképviselési, demokratikus erők szárnyán emelkedett fel a politikába, kétségtelen tehetség mellett bizonyos ravaszság és bizonyos erőszakosság volt a jellemzője, ami kiválóan alkalmassá tette arra, hogy a demokrácia meghamisításának, a demokratikus formák között folyó antidemokratikus kormányzásnak vagy valamely erőszakos politikai álkonstrukciónak a kezelőivé és letéteményeseivé váljon. Ennek révén megszerezték a „nagy realista” renoméját, s a nyugat-európai típusú politikusokat mint »doktrínér«-eket és »idealistá«-kat sikeresen háttérbe szorították [...]. Mindez érdekes, de logikus módon arra vezetett, hogy ezekben az országokban az államfői hatalom, melyet a demokratizmus előretörése itt is kezdett háttérbe szorítani, ismét megerősödött. A kormányok ereje ugyanis abból áll, hogy egyensúlyt tudnak tartani két tényező között, minthogy azonban az egyiket, a népképviselést

valamint alkotmányosságethosz, amely meghatározta a liberális demokráciákat, és ezek a változásokat használták ki a kormányzatok a rendkívüli eszközök állandósításával. A politikai vezérség előtérbe kerülésével (s ezzel párhuzamosan a kivételes állapot új korszakával) a liberális demokráciákra jellemző jogállam és joguralom (*rule of law*) típusú gondolkodást felváltotta a végrehajtó hatalomnak a politika uralását középpontba állító megközelítése, amelynek lényege a jog eszközként való felhasználása (*rule by law*) a politikai célkitűzések elérése érdekében. Ez a jog- és a politikafelfogás különösen a normalitás felfüggesztésével, a kivételes jogrend bevezetésével bontakozhat ki igazán, hiszen ahogyan Schmitt is kifejti: a kivételesség mutatja fel a tényleges szuverént, aki rendelkezik a rendkívüli jogrend felett.²³⁶

Eljutottunk tehát annak felvázolásához, hogy a liberális demokrácia és alkotmányosság, a joguralmi gondolkodás igen komoly válságba jutott már jóval a rendkívüli eszközökkel való kormányzás korszaka előtt, s ezen válsághalmaz mellett körvonalazódni kezdett az autoriter és populista jobboldal egyfajta alternatív alkotmányosságfelfogása. A következő két fejezetben azt vizsgálom, hogy nemzetközi és hazai szinten korszakunk válságai milyen kihívások elé állították a liberális demokráciákat és magát a jognak alárendelt kormányzati hatalom koncepcióját.

rendszeresen korrumpálták, ezzel megerősítették a másikat. Sőt éppen az államfői hatalom lett az a fórum, amelytől a hű alattvalók az éppen garázdálkodó kormányhatalomtól való megmentésüket várták. Ez pedig a meglévő demokratikus erők szétszórását jelentette, és visszaesést abba a demokrácia előtti állapotba, amikor a társadalom a bajoktól való megmenekülését nem a törvényektől, a kormány hatékony ellenőrzésétől és az állampolgárok politikai értelmességétől várja, hanem az államfő, a személyes hatalom kegyes jóakarától és bölcs elhatározásától.” BÍBÓ István: A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. In BÍBÓ István: *Válogatott tanulmányok. Második kötet 1945–1949*. Magyar Elektronikus Könyvtár, 1946. <https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/194.html> (letöltve: 2024. május 1.).

236 A kivételes állapot és a szuverenitás közötti kapcsolat megfogalmazója Carl Schmitt, aki 1922-es *Politikai teológia* című művében a szuverént úgy definiálja, mint aki a kivételes állapot kérdését illetően dönt (SCHMITT: *Politikai teológia*).

MÁSODIK FEJEZET

Az alkotmányosság, a jog és a politika viszonya a válságok korszakában

A liberális demokráciák Nyugat- és Kelet-Európában, valamint Észak-Amerikában számos megrázkódtatást szenvedtek el. Az előzőekben láthattuk a liberális hegemonia válságba kerülését és ennek elméleti hátterét, s mindez a 2000-es években a populista korszellem (*Zeitgeist*) kirobbanásában kulminált.²³⁷ Azonban ezzel korántsem ért véget a liberális demokrácia és alkotmányos paradigmájának vesszőfutása, hiszen 2008–2009-től, de még inkább 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 átszőtt jellegét joggal nevezhetjük Adam Tooze kifejezésével *polikrízisnek*²³⁸): ilyenek a gazdasági- és pénzügyi válság 2008-tól, a menekült- és bevándorlási válság 2015-től, a pandémia 2020-tól és az orosz agresszió következtében előálló ukrajnai háború 2022-től. Ezek a válságok globális jellegűknél fogva korántsem csak a liberális demokráciákat sújtották: egyaránt szembekerültek mindezekkel demokratikus és autoriter berendezkedések, régi és új demokráciák, a globális kapitalizmus centrum- és (fél)perifériás országai. A kötet fő perspektívája a liberális demokráciák, illetve a nyugati (centrum és félperifériás) politikai berendezkedések; ugyanakkor a Covid19-pandémia globális hatásai megmutatták, hogy a polikrízis korszakában mind a demokratikus (vagy annak gondolt), mind az autoriter rendszer válságkezelési tapasztalatai kulcsfontosságúak lehetnek. Éppen ezért ebben a fejezetben tágabb perspektívában vizsgálom meg a koronavírusra adott rendkívüli kormányzati válaszokat.

Az államszocialista rendszerek bukása utáni alkotmányos- és politikai rendszerváltásokat Kelet-Közép-Európában alapvetően meghatározta a nyugati típusú politikai és gazdasági rendszerekhez való felzárkózás lehetősége,

237 Lásd erről részletesen: ANTAL: *A populista demokrácia...* 153–204. o.

238 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>

illetve az államszocialista alternatíva összeomlásával ennek kényszere. A kibontakozó és intézményesedő politikai rendszerek (vissza)integrálódtak a globális kapitalizmusba, ennek fő politikai kerete a liberális demokrácia, alkotmányos struktúrája pedig az alkotmányos demokrácia lett. A kiépülő új alkotmányos rendszerekben, így a magyar „jogállami forradalomban” is kulcsfontosságú volt egy új alkotmányos értékstruktúra meghonosítása, amelynek középpontjában az alkotmányos intézmények hatalmi ági egyensúlya, az emberi jogok alapjogvédelmi garanciái kerültek. Azonban korszakunk egymásra torlódó válságai és ezzel párhuzamosan a végrehajtó hatalom újkeletű megerősödése (amely egyúttal a politikai vezérek kiemelkedését is jelenti) egyre inkább előtérbe helyezik a rendszerváltással létrejött politikai és alkotmányossági szabályrendszerek és működésmódok felfüggesztését. Ebben a fejezetben azt járom körül, hogy a kivételes állapot hogyan alakította át a politikai rendszerek, különösen a liberális demokráciák alkotmányos értékhorizontját, továbbá kitérek arra is, hogy miként és hogyan érvényesülhetnek az alkotmányos értékek a kivételes jogrend korszakában.

Ebben a kötetben a kivételes vagy rendkívüli állapot eszmétörténetével csak érintőlegesen (a fő témánk kontextusában) foglalkozom,²³⁹ ugyanis a fő célom annak vizsgálata volt, hogy egy összetett minta vizsgálatával mutassam be azt, hogy a rendkívüli eszközökkel való kormányzás miként hatott a politikai és alkotmányos rendszerekre. Mindenek előtt azt kívánom érzékeltetni, hogy a válságok kora milyen alapvető változásokat hozott, ugyanakkor röviden kitérek arra, hogy a polikrízissel beálló változások eleve kódoltak tekinthetők, és a rendkívüliség mindig is egyfajta látens tradícióként megtalálható volt a normalitásban: ezért foglalkozom az Egyesült Államok kapcsán a gazdasági kivételes állapottal, valamint azzal, hogy a „terror elleni háború” miként helyezte a rendkívüli kormányzást arra a pályára, amely ki tudott bontakozni a későbbi válságok során. A fejezet középpontjában természetesen a Covid19-pandémia által okozott jelenségek állnak, ugyanakkor szem előtt tartom azt is, hogy a koronavírus kapcsán bevezetett rezsimek abba a Giorgio Agamben által leírt²⁴⁰ tradícióba helyezhetők el, amelynek keretében a kormányzatok rájönnek arra, hogy nem megoldani, hanem menedzselni célszerű a kríziseket, és ezzel a biztonságot lehet a kormányzás középpontjába állítani. Mindennek igen jelentős következményei és deformáló hatása van a demokrácia tekintetében. Mind az európai, mind pedig az Európán kívüli (a harmadik fejezetben pedig majd a magyar)

239 A kivételes állapot eszmétörténetére lásd a korábbi írásaim közül: ANTAL: *Kivételes állapotban. A modern politikai rendszerek biopolitikája*. 49–85. o.; ANTAL: *A kivételes kormányzás és a demokrácia a válságok korszakában*. 11–29. o.

240 AGAM BEN: *State of Exception*.

főbb megoldásokat, trendeket megvizsgálom, amelyek a Covid19 válságkezelésből adódnak. Végső célom az, hogy a liberális demokrácia korábban elemzett akut válságainak kontextusában elhelyezzem a rendkívüli eszközökkel való kormányzás által jelentett kényszereket, veszélyeket és mindezt a demokráciák és autoriter berendezkedések kontextusában vizsgáljam meg.

7. A kivételes kormányzás elméleti és modernkori történeti tradíciói²⁴¹

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.²⁴² Gross és Ní Aoláin kifejtik, hogy a rómaiak által kialakított vészhelyzeti intézményrendszer a kormányzás alkotmányos keretbe épített, elismert és rendszeresen használt 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 nagyságához.²⁴³ Clinton Rossiter pedig, aki a kivételesség későbbi nagy teoretikusa, a következőképpen érvelt: „A római nép nagyszerű politikai génusza 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 találhatna kedvezőbb kiindulópontot, mint az ünnevelt római diktatúra rövid áttekintése.”²⁴⁴ 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 kihírdették, és azokat, akik a diktátori hatalmat gyakorolták; a diktátorok jól meghatározott és korlátozott célokra történő kinevezése; valamint az a végső

241 Ehhez a részhez a következő írásomat használtam fel: ANTAL: *A kivételes kormányzás és a demokrácia a válságok korszakában*. 11–14. o.

242 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>

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

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

cél, hogy az alkotmányos rendet fenntartsák, nem pedig hogy megváltoztassák) gyakran úgy tekintik, mint amelyek egyben a modern alkotmányos vészhelyzeti rendszereknek is iránymutatásul szolgálnak.²⁴⁵ 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.²⁴⁶

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.²⁴⁷ 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, 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.²⁴⁸ 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 Rooseveltné intézkedései a *New Deal* elfogadásának biztosítására 1933-ban.²⁴⁹ 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.

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

246 Uo. 19. o.

247 HUMPHREYS, Stephen: Legalizing Lawlessness: On Giorgio Agamben's State of Exception. *The European Journal of International Law*, 17. (2006) 3., 677–687., 679. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/chl020>

248 AGAMBEN, Giorgio: *State of Exception*. Chicago, 2005. 5. o. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1134d6w.16>

249 Uo. 13–19. o.

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.²⁵⁰ 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 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 állampolgárookra vonatkozott, akik terrorcselekmény elkövetésével voltak gyanúsíthatók.²⁵¹ Mindkét aktus lényegében politikai alapon jogon kívülre helyezett, és tett ezáltal jogilag „névtelenné”, identitásvesztetté különböző csoportokat.

7.1. A gazdasági kivételes állapot²⁵²

A kivételes állapot elmélete ezer szállal kötődik Carl Schmitthez,²⁵³ aki a kivételességet a szuverenitásnak, pontosabban magának a szuverénnek a megnyilvánulásaként fogja fel. 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.”²⁵⁴

250 Uo. 2. o.

251 Uo. 3–4. o.

252 Ehhez a részhez a következő írást használtam fel: ANTAL: A válságok és kivételes jogrendek történeti perspektívában.

253 SCHMITT: *Politikai teológia*; SCHMITT: *A politikai fogalma*.

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

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.”²⁵⁵ 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.”²⁵⁶ Vagyis Schmitt szerint a kivételes állapot egy olyan *ex lex* állapot, amelyben a szuverén korlátlan uralma megmutatkozik, amiből 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, ami súllyal 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”.²⁵⁷ Az állam ekkor továbbra is létezik, a jog pedig visszahúzódik.²⁵⁸ A kivételes állapotban a politika és a politikai cselekvés felszabadul a morális előfeltételezések alól, és elszakad a normatív kötelékektől, és abszolúttá válik.

Ugyanakkor, ahogyan arra William E. Scheuerman rámutat, Schmitt egyúttal az első teoretikus, aki azonosította az általa „gazdasági-pénzügyi szükségállapot”-nak (*economic-financial state of emergency*) nevezett jelenség kialakulását és elterjedését a 20. század első felének liberális demokráciáiban, amelynek lényege, hogy a gazdasági és pénzügyi válságokat katonai támadásokként és fegyveres felkelésekként kezelik, és ezzel igazolják, hogy a végrehajtó hatalom nagyszabású gazdasági irányítási eszközöket és a kivételes kormányzás apparátusait vezeti be a gazdasági nehézségek kezelésére.²⁵⁹ Amint a Covid19 kapcsán elemezett válságkezelési modellek és tapasztalatok tekintetében látni fogjuk, a nem gazdasági természeti exogén válságok kezelését illetően mindmáig igen komoly hagyományai vannak a gazdasági kivételes állapotban való gondolkodásnak.

255 Uo.

256 Uo. 6. o.

257 SCHMITT, Carl: *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago–London, 2006. 15. o. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226738901.001.0001>

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

259 SCHEUERMAN, William E.: *The Economic State of Emergency*. *Cardozo Law Review*, (2000) 21., 1869–1894. o.; REYNOLDS, John: *The Political Economy of States of Emergency*. *Oregon Review of International Law*, 14. (2012) 1., 85–129. o., 88. o. <http://hdl.handle.net/1794/12603> (letöltve: 2024. május 1.).

Schmitt elemzései tehát rámutatnak arra, hogy a liberális demokrácia alkotmányos berendezkedése nem tudta megakadályozni, hogy a gazdasági és pénzügyi válságokat ne a katonai támadás vagy fegyveres lázadás jelentette fenyegetéssel azonosítsák.²⁶⁰ A 20. századra ugyanis igen komoly átalakulása következett be a rendkívüli eszközökkel való kormányzásnak:²⁶¹ ezelőtt ugyanis a politikai berendezkedések a gazdasági szabályozás során igen kevésbé támaszkodtak a rendkívüli intézményrendszerekre, ugyanakkor a két világháború közötti években gyorsan a politikai élet mindenütt jelen lévő részévé vált a stabil demokráciákban, például Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban, valamint a weimari Németországban és Franciaországban.²⁶² Joggal állíthatjuk tehát, hogy a rendkívüli állapot eszme- és politikatörténete a 20. században a gazdasági válságok kezelésének keretében „érkezik meg” és bontakozik ki, s ez a tendencia (amint látni fogjuk) a második világháború után is folytatódik, hiszen a liberális demokráciák stabilizálódásával a gazdasági kivételes állapot meggyökeresedett mind Észak-Amerikában, mind Nyugat-Európában. Mindennek egyik legerősebb kifejeződése, hogy többek között a 20. századi amerikai elnökök a sztrájkok lezárásához, a nemzetközi kereskedelem ellenőrzéséhez,²⁶³ sőt a nemzetközi monetáris rendszer szabályainak átrendezéséhez is vészhelyzeti felhatalmazások széles skáláját alkalmazták.²⁶⁴

A 1920-as és 1930-as évekre a vészhelyzet fogalma egyre inkább elvált a katonai konfliktus vagy fegyveres lázadás formáitól, és a korszak gazdasági válságait gyakorlatilag mindenütt az inváziókkal és felkelésekkel kezelték egy kontextusban.²⁶⁵ Már 1923-ban és 1924-ben a weimari Németországban a Gustav Stresemann és Wilhelm Marx által vezetett kormányok az alkotmány

260 REYNOLDS: The Political Economy of States of Emergency. 97. o.

261 MEYLER, Bernadette: Economic Emergency and the Rule of Law. *Cornell Law Faculty Publications*, (2007) tél, A1371. 539–567. o. <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/1371> (letöltve: 2024. május 1.).

262 SCHEUERMAN: The Economic State of Emergency.

263 Uo.

264 Itt érdemes megjegyezni, hogy a kivételes jogrend és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás története és gyakorlata elválaszthatatlan (főként Latin-Amerikában) a neoliberalizmustól (s ennek kiindulópontjait láthattuk az első fejezetben is), hiszen a neoliberális gazdasági beavatkozásokat általában a gazdasági instabilitás veszélyére való hivatkozással indokolták a (fél) periféria gazdaságaiban (SCHEUERMAN: The Economic State of Emergency; ANTAL: *Chicago a Dimitrov téren*). Mindez összefügg azzal az általános szemponttal, amit Scheuerman is kifejti: a 19. századi *laissez faire*-kapitalizmus hanyatlása és a globális kapitalizmus monopól és neoliberális modellben való kibontakozása együtt járt a vészhelyzeti gazdasági hatalom felemelkedésével, vagyis a globális kapitalizmus 20. századi kibontakozása együtt vizsgálendő a gazdasági kormányzás kivételes eszközszerével, különösen amiatt, mert ezeket az eszközöket az osztályalapú munkásradikalizmussal szemben alkalmazták (SCHEUERMAN: The Economic State of Emergency; REYNOLDS: The Political Economy of States of Emergency. 98. o.).

265 SCHEUERMAN: The Economic State of Emergency.

48. cikkelyének vészhelyzeti záradékaira hivatkozva és egy sor határozatlan idejű felhatalmazási törvénnyel próbálták meg kezelni az országot fenyegető gazdasági kataklizmát. 1924-ben a franciaországi Poincare-kormány megpróbált vészhelyzeti törvényeket alkalmazni, hogy megakadályozza a frank közelgő összeomlását, de mielőtt ez sikerült volna, menesztették hivatalából. Ennek a folyamatnak a kiteljesedését jelzi Roosevelt híres 1933-as kijelentése, amelyben a gazdasági válság szükséghelyzetét „egy külföldi ellenség” támadásával tette egyenlővé.²⁶⁶ Ezek a gyakorlatok, vagyis a háborús időkből visszamaradt gazdasági vészhelyzeti megoldások alapvetően alakították át a jog és a politika viszonyát, és a két világháború közötti időszakról a „normalitás” megszokott részeivé váltak, vagyis a gazdaság szabályozására szolgáló vészhelyzeti hatalom alkalmazása a nagy nyugati államok politikai kormányzásának szerves részévé vált.²⁶⁷

Reynolds kifejti, hogy ezek mögött a válságokhoz kapcsolódó folyamatok mögött a gazdaság és az ahhoz kapcsolódó társadalmi biztonság összeomlása húzódik meg, valamint az, hogy az emiatt lázongó munkásokat a globalizálódó kapitalizmus elitje komoly biztonsági fenyegetésnek látta.²⁶⁸ Minderre a nyugati liberális demokráciák a katonai konfrontáció retorikájával és a végrehajtó hatalom megerősítésével válaszoltak a pénzügyi kapitalizmus megsemmisülésével fenyegető gazdasági válság elleni „háborúban”.²⁶⁹ Mindennek az egyik legmeghatározóbb megtestesülése Franklin D. Roosevelttől első beiktatási beszéde volt 1933. március 4-én, amelyben a gazdasági válságkezeléshez úgy kért felhatalmazást, mintha valódi háborúra készülne: „A kongresszustól fogom kérni a válsághelyzet megoldásának egyetlen megmaradt eszközét, a végrehajtó hatalom széleskörű felhatalmazását a vészhelyzet elleni háborúra, amely hatalom olyan nagy, mint az, amelyet akkor kapnék, ha valóban megszállna bennünket egy külföldi ellenség.”²⁷⁰

Nagy-Britanniában gyakorlatilag az 1920-as évektől kezdve a munkásmozgalmakat és az ipari zavargásokat a gazdasági és politikai elit a polgári felkelés egy formájaként, a piacgazdaság liberális elképzelései elleni lázadásként értékelte. Mindennek a kezelésére a brit elit az Írországból és a gyarmatokon (ahol a bennszülött munkások sztrájkjait vagy tiltakozásait „biztonsági fenyegetésnek” tekintették) már kidolgozott módszereket, azaz szükségállapot-törvényeket

266 Uo.

267 REYNOLDS: *The Political Economy of States of Emergency*.

268 Uo.

269 Uo.

270 Forrás: Franklin D. Roosevelt első beiktatási beszéde, 1933. március 4. Lillian Goldman Law Library, Yale University, The Avalon Project. Forrás: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/froos1.asp. (letöltve: 2024. május 1.).

és -hatásköröket vetette be.²⁷¹ A gyarmatokról hozott megoldás lényege tehát a szükségállapot kihirdetése és ezzel a hatalmi erőszak legitimálása. Mindennek jogi háttérét az 1914. évi *Defense of the Realm Act* (szükségállapot-törvény) adta, amely ugyan 1921-ben hatályát veszítette, azonban a kormányzat háborús évek alatt megszokott széles körű hatásköre az ezutáni időszakot is meghatározta, méghozzá akként, amit Rossiter „forradalmi” megoldásnak nevezett.²⁷² A kormányzat úgy döntött, hogy magától a parlamenttől kér állandó felhatalmazást törvény formájában, amely 1920-ban (nem függetlenül a bányászok és vasúti dolgozók sztrájkjaitól²⁷³) *Emergency Powers Act*ként (sürgősségi felhatalmazásról szóló törvény) került elfogadásra, hogy bizonyos körülmények között szükségállapotot hirdessen ki a szükségleti cikkek (beleértve az élelmiszert, a vizet, az üzemanyagot és a villamos energiát) ellátásával és elosztásával kapcsolatban, és különleges hatásköröket biztosított a rendőrségnek e tekintetben, valamint ténylegesen lehetővé tette a katonai beavatkozást is.²⁷⁴ Scheuerman pedig a következőképpen foglalja össze az 1920-as szabályozás jelentőségét: „sűrűsödik benne a gazdasági vészhelyzeti hatalom 19. század közepe és 20. század közepe közötti teljes története: a háborús kontextushoz való kapcsolata a törvényt egy korábbi hagyományhoz kötötte, amelyben a vészhelyzeti hatalom elsősorban erőszakos felkelések és külföldi inváziók elleni eszközként működött; sztrájkellenes irányvonala szorosan kötötte ahhoz a széles körben elterjedt gyakorlathoz, hogy a munkásmozgalom ellen vészhelyzeti hatalomra támaszkodjanak; és végül, a törvény egyenesen az »élelmiszer-, víz-, üzemanyag- vagy villamos energia« biztosításával és elosztásával kapcsolatos aggodalma egyértelműen a vészhelyzeti hatalom békeidőben történő gazdasági típusú alkalmazása felé mutatott”.²⁷⁵ Az 1920-as és 1930-as években, különösen a gazdasági világválság idején, a deklarált vészhelyzeteken is túl a kivétel főszabállyá vált Nagy-Britanniában.²⁷⁶ A második világháború lezárulásával joggal várhattuk volna valamiféle „normalitás” visszaállítását, a kivételes állapot azonban fennmaradt az 1920-as *Emergency Powers Act*et 1939-ben kiegészítő *Emergency Powers (Defence) Act* révén. Ezzel fennmaradt a kormányzat széles körű ellenőrzési lehetősége a gazdasági szférában, valamint ezt a joganyagot az

271 REYNOLDS: *The Political Economy of States of Emergency*. 99. o.

272 ROSSITER: *Constitutional Dictatorship*. Idézi: REYNOLDS: *The Political Economy of States of Emergency*. 99. o.

273 A gazdasági kivételes állapot hívei a későbbiekben is támaszkodhattak a törvényre: 1921-ben a szénstrájkra, 1924-ben a közlekedési dolgozók szekciósstrájkjaira és 1926-ban a Nagy-Britannia-szerte általános sztrájkra válaszként (REYNOLDS: *The Political Economy of States of Emergency*. 100. o.).

274 REYNOLDS: *The Political Economy of States of Emergency*. 99. o.

275 SCHEUERMAN: *The Economic State of Emergency*.

276 REYNOLDS: *The Political Economy of States of Emergency*. 100.

1940 és 1980 közötti sztrájkok során következetesen alkalmazták is, kiegészítve konkrét vészhelyzetek elrendelésével (például 1973-ban).²⁷⁷

Roosevelt esetén azt a modellt figyelhetjük meg, ahogy a gazdasági válságot teszik kézzel fogható ellenséggé: az elnök 1933-as megválasztása után azonnal „háborút” indított a vészhelyzet ellen, s két nappal a beiktatási beszéde után, a Kongresszus megkérdezése nélkül, hivatalosan is szükségállapotot hirdetett. Mindez immáron nem pusztán nyelvezetében vetítette előre a háborús diskurzust, hanem a katonai konfliktus esetén használt jogi keretekre is támaszkodott. Vagyis konkrét háborús helyzet nélkül alakított ki a végrehajtó hatalom egy olyan helyzetet, amely az USA egész gazdaságára, valamint társadalmi szerkezetére hatással volt.²⁷⁸ Agamben ennek kapcsán megerősíti az eddigiekből is jól látható tendenciát, amely szerint a katonai és a gazdasági kivételes állapot nem feltétlenül különböztethető meg a 20. században: „alkotmányos szempontból a New Deal úgy valósult meg, hogy [...] korlátlan hatalmat ruháztak az elnökre az ország gazdasági élete minden aspektusának szabályozására és ellenőrzésére – ez a tény tökéletesen összhangban van a katonai és gazdasági vészhelyzetek már említett párhuzamosságával, amely a 20. század politikáját jellemzi”.²⁷⁹ Reynolds rámutat, azzal, hogy az USA elnöke ezt a biztonsági küldetését összekapcsolta azokkal a gazdasági kihívásokkal, amelyekkel a globális tőke nézett szembe, az USA képes volt ideológiai támogatást szerezni a liberális rendépítés mind politikai-stratégiai, mind gazdasági dimenziójának: formálódni kezdett a tőke és az amerikai állam közös biztonsági érdekeinek garانتálása.²⁸⁰ A gazdaság irányítása érdekében vészhelyzeti megoldásokra támaszkodni a második világháború után is általános maradt a fokozatosan erősödő hatalmú amerikai elnökök eszköztárában. Richard Nixon 1970-ben nemzeti szükségállapotot hirdetett ki, hogy kikényszerítse egy postai sztrájk leállítását, majd 1971-ben kiadta a 4047-es proklamációt (kiegészítő vám kivétele fizetési mérleg céljára),²⁸¹ amely a kereskedelmi megállapodások záradékainak felmondásával és importvámok kivetésével próbálta kezelni a nemzetközi monetáris válságot.²⁸² Mivel az USA-ban 1933 óta gyakorlatilag egymásba átnyúlóan folyamatosan hatályban voltak az elnökök által elrendelt nemzeti szükségállapotok (az el-

277 Uo. 103. o.

278 Uo. 101. o.

279 AGAMBEN: *State of Exception*. 22. o.

280 REYNOLDS: *The Political Economy of States of Emergency*. 102. o.

281 Forrás: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-4074-imposition-supplemental-duty-for-balance-payments-purposes> (letöltve: 2024. május 1.).

282 REYNOLDS: *The Political Economy of States of Emergency*. 104. o.

rendelt négy közül három volt tisztán gazdasági természetű²⁸³), ezért 1973-ban létrehozták a *Nemzeti Szükségállapot Megszüntetésével Foglalkozó Különbi-zottságot*, amelynek jelentése végtére is megkísérelte nyugvópontra juttatni az elnöki hatalomkoncentrációs célokat, és utalt arra is, hogy az azt megelőző négy évtizedben elfogadott szükségállapot-szabályok sokasága nemcsak ki-vételes katonai hatásköröket ruházott át a végrehajtó hatalomra, hanem kife-jezetten gazdasági hatásköröket is.²⁸⁴ A régóta húzódó nemzeti vészhelyzetek megszüntetéséről szóló vita 1976-ban ért véget a *Nemzeti vészhelyzeti törvény-nyel* (*National Emergencies Act*) (50 U.S.C. 1601–1651²⁸⁵), amely visszavonta az elnök korábbi vészhelyzetek idején megtapasztalt hatalmát, és lejáratí időszoakat határozott meg a jövőben kihirdetendő vészhelyzetekre vonatkozóan. Azonban a rendkívüli jogrend gazdasági alkalmazása továbbra is fontos gyakorlat ma-radt, az 1977-es *Nemzetközi vészhelyzeti gazdasági hatalmakról szóló törvény* (*International Emergency Economic Powers Act*²⁸⁶) széles körű hatáskörrel ru-házta fel a végrehajtó hatalmat, hogy korlátozza a kereskedelmet az Egyesült Államokra fenyegetést jelentő államokkal vagy személyek csoportjaival szem-ben.²⁸⁷ A rendkívüli eszközökkel való kormányzás USA-beli gyakorlata tehát folyamatosan kiteljesedett: 1917 és 2023 között 81 nemzeti szintű vészhelyzet (jó részük a gazdasági kivételes állapot megtestesítője) került kihirdetésre, ame-lyek közül 39 ért véget, ám 42 napjainkban is hatályban van.²⁸⁸ Mindez azt je-lenti, hogy a gazdasági témakörök kapcsán bevezetett vészhelyzet megalapozta a „véget nem érő” rendkívüliség korszakát az USA-ban.²⁸⁹

283 A nemzeti szükségállapotot 1933-ban (ahogy azt láthattuk) Roosevelrt hirdette ki az arany- és ezüstügyletek blokkolására; 1950-ben Truman elnök a koreai háború kapcsán hirdetett szük-ségállapotot; 1970-ben Nixon az említett postai sztrájk miatt nyúlt a rendkívüli jogrendhez; 1971-ben pedig a dollár árfolyamának lebegtetésével kapcsolatban folyamodott ugyancsak Nixon a szükségállapot eszközéhez. Forrás: https://en.wikipedia.org/wiki/Report_of_the_Special_Committee_on_the_Termination_of_the_National_Emergency (letöltve: 2024. május 1.).

284 REYNOLDS: *The Political Economy of States of Emergency*. 104. o.

285 Forrás: <https://policy.defense.gov/portals/11/Documents/hdasa/references/50%20USC%201601-1651.pdf> (letöltve: 2024. május 1.).

286 Forrás: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter35&edition=p-relim> (letöltve: 2024. május 1.).

287 REYNOLDS: *The Political Economy of States of Emergency*. 105.

288 Forrás: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_national_emergencies_in_the_United_States (letöltve: 2024. május 1.).

289 PADHI, Catherine: *Emergencies Without End: A Primer on Federal States of Emergency*. *Lawfare*, (2017) december. <https://www.lawfaremedia.org/article/emergencies-without-end-primer-federal-states-emergency> (letöltve: 2024. május 1.).

7.2. A „terror elleni küzdelem”: Guantánamo²⁹⁰

A kibontakozó, a normalitás határait rendre képlékennyé tevő kivételes kormányzás már jóval a pandémia előtt megmutatkozott. Mindennek egyik 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 leírt²⁹¹ birodalom mindennapi, imperialista brutalitása. Agamben is utal a táborra már a kivételes állapotról írt könyvében,²⁹² továbbá nyíltan elemzi a náci táborok és Guantánamo hasonlóságait a vele készült és a *German Law Journal*-ben 2004-ben megjelent interjújában.²⁹³ 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

290 Ehhez a részhez a következő írásomat használtam fel: ANTAL: *A kivételes kormányzás és a demokrácia a válságok korszakában*. 36–40. o.

291 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.

292 AGAMBEN: *State of Exception*. 4. o.

293 RAULFF, Ulrich: An interview with Giorgio Agamben. *German Law Journal*, 5. (2004) 5., 609–614. o. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2071832200012724>

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 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 kísérté a Guantánamóban fogva tartottak sorsát – az intézmény súlyosan megsérti a nemzetközi jogot, embertelen kínzásoknak teszi ki a rabokat, és muszlimellenes, rasszista politikát képvisel.²⁹⁴

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 fogva tartása, eljárás velük szemben és bírósági tárgyalása a terror elleni háborúban”²⁹⁵ 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”²⁹⁶ 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.²⁹⁷ Agamben meg is jegyzi, hogy a kivételes állapot biopolitikai jelentősége rögtön nyilvánvalóvá 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.²⁹⁸ 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

294 Forrás: <https://www.amnestyusa.org/issues/national-security/> (letöltve: 2024. május 1.).

295 Forrás: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html> (letöltve: 2024. május 1.).

296 Forrás: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010914-4.html> (letöltve: 2024. május 1.).

297 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>

298 AGAM BEN: *State of Exception*. 3. o.

alá kellett helyezni a bevándorlási vagy egyéb jogszabályok megsértése miatt. Itt lép be ismét Agamben érvelése, aki megerősítve a 2004-es interjúbán mondotakat, a *State of Excpetion* angol kiadásában 2005-ben ismét a náci táborok halálraítéltjeinek helyzetét veti össze – Judith Butlerre hivatkozva – Guantánamo státuszvesztettjeivel. Az előbb felvázolt jogi háttérhez képest Bush elnök rendeletének valódi újdonsága Agamben szerint az, hogy lényegében törli az egyén jogi státusztát, aki így jogilag „megnevezhetetlen” (*homo sacer*) lesz.²⁹⁹ Ez a jogból való kivettség jellemzi Guantánamo fogvatartottjait, akik elveszítették mind eljárás alá vont állapotukat, mind személy jellegüket.³⁰⁰

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.³⁰¹ 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 megnyitásokor Donald Rumsfeld védelmi miniszter azt nyilatkozta,³⁰² 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 rendszerek az öngyilkosságok és az öngyilkossági kísérletek. A kivételes hatalom minden napjait 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.³⁰³

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

299 Uo.

300 Uo. 3–4. o.

301 Forrás: https://en.wikipedia.org/wiki/Black_site (letöltve: 2024. május 1.).

302 Forrás: www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/rumsfeld_text012202.html
www.amnestyusa.org/issues/national-security/ (letöltve: 2024. május 1.).

303 GREGORY: *The black flag*... 405. o.

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 állandó igényére vezethető vissza.³⁰⁴ 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.³⁰⁵ Azonban ennél több is történt, az amerikai kivételesség (excepcionalizmus) egy olyan megnyilvánulásával állunk szemben, amely talán leginkább alátámasztja Hard és Negri Empire-konceptióját:³⁰⁶ 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 megvédelméhez”.³⁰⁷ 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 felállítása, 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,³⁰⁸ és nem más, mint a nyugati kolonialista erőszak megnyilvánulása, amelynek keretében a Nyugat mindenki más fölé helyezi (birodalmi) szuverenitását.

304 Uo. 407. o.

305 Uo. 408. o.

306 HARDT–NEGRI: *Empire*.

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

308 Uo. 409–410. o.

7.3. Az egyesített végrehajtó hatalom elmélete (Unitary Executive Theory)

A rendkívüli eszközökkel való kormányzás amerikai tradícióját közvetett és közvetlen formában egy olyan eszmetörténeti áramlat határozza meg, amelynek (ál-láspontom szerint legalábbis) önmagán túlmutató hatása volt, és irányt szabott annak is, hogy az egymásra torlódó válságok korában milyen formában bontakozott ki a kivételes hatalomgyakorlás. Ez az teória pedig, ami egyúttal politikai praxis is, az *egyesített végrehajtó hatalom elmélete* (*Unitary Executive Theory*, UET), amely a hatalmi ágak megosztása elméletének radikális újraértelmezése, és a végrehajtó hatalomnak a törvényhozás és a bíróság fölé rendelését mondja ki. Az első fejezetben a liberális demokrácia válsága kapcsán is hangsúlyoztam, hogy korszakunknak általános tendenciája (amelyre a különféle válságok természetesen rá is erősítenek) a végrehajtó hatalom megerősödése, amely korántsem sorolható be a prezidencializálódás korábban ismert kategóriája alá, továbbá ez a centralizáció átalakítja a hatalommegosztás klasszikus elméletét, mindez pedig óriási hatással van a demokráciára. Természetesen a válságok korszaka előtt is általános tendencia volt (még a kontinentális parlamentáris demokrácia tekintetében is) a végrehajtó hatalom megerősödése. Azonban, ahogyan Thomas Poguntke és Paul D. Webb kutatásaiból következik, a prezidencializáció modern formája nem szükségképpen tekinthető egy általános jelenségnek, és nem feltétlenül jár együtt számottevő alkotmányos változásokkal.³⁰⁹ A szerzőpáros szerint ugyanis a fogalom „olyan folyamatot jelöl, amelynek során a rezsimek tényleges gyakorlatukban egyre inkább elnökkivé válnak anélkül, hogy a legtöbb esetben megváltoztatnák formális struktúrájukat, azaz rendszertípusukat”.³¹⁰ Az autoriter jobboldali populizmus felemelkedése,³¹¹ a rendkívüli eszközökkel való kormányzás és válságok menedzselése megtámogatja ezt a folyamatot, ugyanakkor az UET Egyesült Államokbeli eszme- és politikatörténete megmutatja azt, hogy a hatalmat koncentráló végrehajtó hatalom eszméje mennyire áthatotta a demokráciák normálállapotát is.

Az egyesített végrehajtó hatalom elmélete hidakat képez: egyrészt összekapcsolja az amerikai radikalizálódó jobboldalt a tekintélyelvű populizmus nemzetközi trendjeivel, továbbá rávilágít arra, hogy a kötetben is középpontba állított schmittianus³¹² hatalomkoncentrációs megközelítéseknek transzatlanti

309 POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul D. (szerk.): *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. New York, 2005.

310 Uo. 1. o.

311 Az autoriter jobboldali populizmus és prezidencializálódás elhatárolására lásd: ANTAL: *Kivételes állapotban. A modern politikai rendszerek biopolitikája*. 120–126. o.

312 Schmitt kivételes állapot koncepcióját lásd: ANTAL: *A kivételes kormányzás és a demokrácia a válságok korszakában*. 16–18. o.

kibontakozási közege van. 1988-ban a Morrison v. Olson ügyben³¹³ Antonin Scalia bíró magányos különvéleményt tett közzé, amelyben kifejtette az egyesített végrehajtó hatalom elméletét.³¹⁴ Michael C. Dorf szerint: „Abban az ügyben a többség fenntartotta azt a törvényt, amelynek értelmében akkoriban különleges ügyészeket neveztek ki, és bizonyos funkcionális függetlenséget kaptak az elnöktől és a legfőbb ügyésztől. Különvéleményében Scalia bíró a II. cikk első sorát idézte: „A végrehajtó hatalmat az Egyesült Államok elnökének kell gyakorolnia». Majd azt mondta, hogy »ez nem a végrehajtó hatalom egy részét jelenti, hanem a teljes végrehajtó hatalmat«.”³¹⁵

Azóta több vita is zajlik a végrehajtó hatalom központosításáról az Egyesült Államokban. Az UET hosszú múltra tekint vissza, ugyanis az elnökök Harry S. Trumantól George W. Bushig szilárdan megvédték a végrehajtó hatalom következetességét, ami megcáfol minden olyan állítást, amely szerint kialakult volna az a gyakorlat, hogy az amerikai Kongresszus beavatkozását engedélyezik a végrehajtó hatalom területeibe.³¹⁶ Az egyik fő fókuszpont az, „hogy az Alkotmány létrehozta-e az »egységes végrehajtó hatalmat«, amelyben minden végrehajtó hatalom az elnökben összpontosul”,³¹⁷ vagy pedig korlátozott végrehajtásról beszélhetünk. Ahmad Chehab szerint a „»Unitary Executive Theory« (UET), amely a jelenlegi elnöki logika alapjául szolgál, arra törekszik, hogy az elnököt ténylegesen felszabadítsa a törvényhozói vagy bírói kényszer alól. Az eredmény a vészhelyzeti alkotmányosság önjelölt koncepciója.”³¹⁸ Amint láthattuk Guantánamo kapcsán, éppen a 2001. szeptember 11-i terrortámadás

313 Az USA kongresszusa elfogadta az 1978. évi kormányzati etikai törvényt. A törvény lehetővé tette, hogy a Különleges Osztály nevű bíróság független tanácsadót nevezzen ki, aki a főügyész kérésére egyes magas rangú kormányzati tisztviselők ellen a szövetségi büntetőjogi törvények megsértése miatt vizsgálatot folytathat, és büntetőeljárást indíthat. Alexia Morrison független tanácsadót (felperes) azért neveztek ki, hogy kivizsgálja az Igazságügyi Minisztérium tisztviselői (alperesek) által a kongresszusi vizsgálatok esetleges akadályozását, beleértve Ted Olson főügyész (alperes) állítólagos kötelességszegését és hamis vagy félrevezető vallomástételét egy kongresszusi albizottságnak. Forrás: <https://constitutioncenter.org/the-constitution/supreme-court-case-library/morrison-v-olson> (letöltve: 2024. május 1.).

314 MILLHISER, Ian: How Justice Scalia paved the way for Trump’s assault on the rule of law. *Vox*, 2020. február 14. <https://www.vox.com/2020/2/14/21135083/justice-scalia-bill-barr-trump-unitary-executive-no-rule-of-law-morrison-olson> (letöltve: 2024. május 1.).

315 DORF, Michael C. (2023): The Misguided Unitary Executive Theory Gains Ground. *Verdict*, 2023. 06. 19. <https://verdict.justia.com/2023/06/19/the-misguided-unitary-executive-theory-gains-ground> (letöltve: 2024. május 1.).

316 YOO, Christopher S. – CALABRESI, Steven G. – COLANGELO, Anthony J.: The Unitary Executive in the Modern Era, 1945–2004. *Iowa Law Review*, 90. (2005) 2., 601–731. o.

317 Uo. 601. o.

318 CHEHAB, Ahmad: The Unitary Executive and the Jurisprudence of Carl Schmitt: Theoretical Implications for the War on Terrorism. *Proceedings of The National Conference on Undergraduate Research (NCUR)*, Dominican University of California, 2007. 1499. o. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1746966 (letöltve: 2024. május 1.).

kezelésének visszásságai hozták fel a legvitatottabb érveket a Bush-kormányzat alkotmányos indoklásával és az elnöki hatalom kiterjesztésével kapcsolatban.³¹⁹

Az UET eddigi legjelentősebb alkalmazása az Egyesült Államokban egy jogi memorandumban jelent meg (ez a „Torture Memos”-ként híresült el), amelyet John Yoo az Egyesült Államok főügyész helyettese asszisztenseként készített, és amelyet 2002 augusztusában Jay S. Bybee főügyész helyettes az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériuma Jogi Tanácsadó Hivatalának vezetőjeként írt alá.³²⁰ Az anyagban a fokozott kihallgatási technikák alkalmazása (mint a mentális és fizikai kínzás és kényszerítés, például a hosszan tartó alvásmegvonás, a stresszhelyzetben való kikötés és a vízzel való kínzás) mellett érveltek, és kijelentették, hogy az ilyen, széles körben kínzásnak tekintett cselekmények az elnöki hatáskör kiterjesztő értelmezése alapján jogilag megengedhetőek lehetnek a „terrorizmus elleni háború” során. Ez a „kínzási memorandum” biztosította a Bush-kormányzat politikájának jogi kereteit a „terroristaként” meghatározott fogvatartottakkal való bánásmód tekintetében külföldön, mindenekelőtt (amint láthattuk) Guantánamóban, amelyet 2002-ben, George W. Bush elnöksége alatt, a terrorizmus elleni háború keretében hoztak létre. Az egyesített végrehajtó hatalom ilyen értelmezése az elnöki hatalom autoriter tekintélyelvű alkalmazásának tekinthető, amelyet Giorgio Agamben erősen kritizált.³²¹ Chehab is amellett érvelt, hogy az UET megnyitja a végrehajtó hatalom tekintélyelvűvé válásának lehetőségét, mivel „legitimálja a hatáskörök homályosan széles és meghatározatlan körét, ezáltal enyhítve a bírói vagy kongresszusi hatalmi ágak potenciális ellenőrzését”.³²²

Jeffrey Crouch és szerzőtársai a következőkkel érvelnek: "A hatalommal rendelkezők természetes hajlama, hogy keressék a módját annak, hogy elkerüljék a hatalom gyakorlására vonatkozó korlátozásokat. És pontosan ez az alkotmányalkotók célja, akik a hatalommegosztás rendszerét a végrehajtó hatalom mindenféle korlátozásával látták el, és az elnökök korlátozása végett az összehangolt hatalmi ágakra ruházták a hatásköröket. Az egységes végrehajtó hatalom teoretikusai az alkotmányalapító elvektől nagyon eltérő módon mutatják be az elnökséget és az elválasztott hatáskörök rendszerét. Egy dolog azzal érvelni, mint ahogyan azt sokan tették, hogy a modern szükségszerűségek olyan rugalmas alkotmányos rendelkezéseket igényelnek, amelyek lehetővé teszik az erős végrehajtó hatalmat, de teljesen más dolog

319 Uo. 1499. o.

320 Uo. 1502. o.

321 RAULFF: An interview with Giorgio Agamben.

322 CHEHAB: The Unitary Executive... 1502–1503. o.

azt állítani, hogy az alkotmányalkotók erős egyoldalú hatalommal ruházták fel a végrehajtó hatalmat.”³²³

8. Egymásra torlódó kivételes állapotok és a posztmadoxoni kormányzásban rejlő veszélyek³²⁴

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”.³²⁵ 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.³²⁶ Vagyis bekövetkezik a kormányzati filozófia teljes átalakulása és ezzel együtt a biztonsági paradigma általánossá válása.³²⁷

Az eddigiek alapján megfogalmazható és előre bocsájtható, hogy a rendkívüli eszközökkel való kormányzás gyakorlatában rejlő egyik legnagyobb antidemokratikus veszély az, hogy a rendkívüliség állandósítása „normál állapotban” (vagyis objektív rendkívüli helyzet nélkül) is elkezd 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 előadásában^{328,329} rávilágít, hogy a modern államok

323 CROUCH, Jeffrey – ROZELL, Mark J. – SOLLENBERGER, Mitchel A.: *The Unitary Executive Theory: A Danger to Constitutional Government*. Kansas, 2020. 162. o. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1ft83xf>

324 Ehhez a részhez a következő írásomat használtam fel: ANTAL: *A kivételes kormányzás és a demokrácia a válságok korszakában*. 31–36. o.

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

326 Uo. 7. o.

327 Uo. 14. o.

328 AGAMBEN: *Az ellenőrző államtól...*

329 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.

és a modern kormányzatok a biztonságot állítják cselekvéseik középpontjába³³⁰ – 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”.³³¹ 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 tevélegesen, akár a nem cselekvés révén hozzájárult.³³²

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 kormányoztak. A kivétel itt vált főszabállyá először.³³³ Agamben szerint: „[f]ormális rendkívüli állapot kihirdetésére nem kerül sor, ehelyett homályos nem

330 Agamben szerint: „[...] a »biztonsági okokból« formula mára már minden területen alkalmazható, a hétköznapi élettől kezdődően a nemzetközi konfliktusokig, jelszökeként működik olyan intézkedések bevezetésénél, amelyek elfogadására az embereknek nincsen semmi okuk. Azt kívánom bebizonyítani, 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...).

331 Agamben a következőképp 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...)

332 Érdemes megjegyezni, hogy mindez az állampolgárok oldalán egy jelentős depolitizációs folyamatot generált (s erre az első fejezet depolitizációs részeinél utaltam is), amelynek keretében az emberek egyrészt elfordultak a közélettől, és életük középpontjának a magánéletet tették meg, ami végtelenül összefolyik a közélettel, másrészt ez hozzájárult a jogállami intézményrendszer „panoptikumává” 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 folyamatoként határozható meg. Ami korábban egy életforma volt, egy lényegi és megkönnnyíthetetlenül aktív élethelyzet, mára egy teljesen passzív jogi státusz lett, melyben cselekvés és tétlenség, köz- és magánszféra fokozatosan összemosódik, megkülönböztethetlenné 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...)

333 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.).

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.³³⁴ 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”.³³⁵

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.³³⁶ A *Constitute Project* adatai szerint manapság 176 ország alkotmánya tartalmaz vészhelyzeti rendelkezéseket, továbbá 32 országé kifejezetten foglalkozik a terrorizmussal.³³⁷ A kormányzatok rendszeresen folyamodnak a kivételes állapot alkalmazásához: 1978-ban mintegy 30 ország volt a vészhelyzeti állapot valamely formájában, 1986-ban már 70.³³⁸ 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.

Lüthmann és Rooney is kifejti³³⁹ azt a *Varieties of Democracy* (V-Dem) keretében folytatott kutatások kapcsán, hogy azok a tapasztalatok, amelyek arról szólnak, hogy egy állam mikor és milyen vészhelyzeti kormányzati intézkedések

334 "A krízisz, az ítélet immár elszakad időlegességét jelző jelentésétől és egybeesik az idő kronológikus folyásával, úgy, hogy a krízisz 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...)

335 AGAMBEN: Az ellenőrző államtól...

336 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.

337 Lásd <https://www.constituteproject.org> (letöltve: 2024. május 1.).

338 HUMPHREYS: Legalizing Lawlessness... 683. o.

339 LÜTHMANN, 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>

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.³⁴⁰ 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 járnia³⁴¹ egy antidemokratikus és autoriter irányba mutató veszéllyel, 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).³⁴² 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.³⁴³

340 Uo. 6. o.

341 Uo. 10–11. o.

342 Uo. 11. o.

343 Uo.

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.³⁴⁴ A szerzőpáros mindezek alapján azt javasolja, hogy a kivételes állapotra tekintsünk úgy, „mint az autoriter folyamatok potenciális tünete és gyorsítója. A lázhoz hasonlóan ezek is erős figyelmeztető jelek arra, hogy valami baj lehet a demokrácia állapotával, és hogy az autokratizálódás folyamatban van”.³⁴⁵ Vagyis a kivételes állapot egyszerre lehet oka és következménye is a demokratikus visszaesésnek.³⁴⁶ 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,³⁴⁷ „mert úgy vélik, hogy a fékek és ellensúlyok madisoni rendszerre, amelyben a különböző kormányzati ágak és szintek ösztönzik egymást arra, hogy féken tartsák egymást, ilyen körülmények között nem működik”.³⁴⁸ 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.³⁴⁹ Posner és Vermeule érvelése a 2001. szeptember 11-e utáni Egyesült Államok, valamint a 2008-as gazdasági és pénzügyi világválság kontextusában fogalmazódik meg,

344 Uo. 16. o.

345 Uo. 18. o.

346 Uo. 19. o.

347 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>

348 GINSBURG, Tom – VERSTEEG, Mila: *The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic*. *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, (2020) 52., 1499. o. DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>

349 POSNER–VERMEULE: *The Executive Unbound*.

de Posner a pandémia kapcsán igyekszik továbbfejleszteni azt.³⁵⁰ Ezen poszt-madisoni 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.³⁵¹ 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 legitimációja 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.³⁵² 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.³⁵³ 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.³⁵⁴

350 POSNER, Eric A.: The Executive Unbound, Pandemic Edition. *Lawfare Blog*, 2020. 03. 23., www.lawfareblog.com/executive-unbound-pandemic-edition (letöltve: 2024. május 1.).

351 GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive... 1504. o.

352 Uo.

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

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

9. Az alkotmányos demokrácia és a kivételes állapot³⁵⁵

Az alkotmányos demokráciák egyik legnagyobb dilemmája, hogy a közbiztonságot fenyegető súlyos veszély esetén a gyors cselekvés érdekében felruházható-e 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, amelynek védelme és megvédése a rendkívüli jogrend bevezetését szükségessé teszi.³⁵⁶ A kivételes hatalomgyakorlás egyik legnagyobb kérdése 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 alapgondolata, 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 normalitás „átmentése”.³⁵⁷

A kivételes hatalomgyakorlásra 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 tekintetében. Mindez egyrészt biztosította a római polgárok által megszokott jogokat, ugyanakkor a különféle válságok esetén meglehetősen nehézkesen reagáló rendszert eredményezett, amelynek keretében a vészhelyzet esetén a római szenátus utasíthatta a konzulokat, hogy nevezzenek ki diktátort hat hónapos időtartamra.³⁵⁸ 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

355 Ehhez a részhez a következő írásomat használtam fel: ANTAL: *A kivételes kormányzás...* 30–36. o.

356 FEREJOHN, John – PASQUINO, Pasquale: The law of the exception: A typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law*, (2014) 2., 210–239. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>

357 FEREJOHN–PASQUINO: The law of the exception... 211. o.

358 Uo. 211–212. o.

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 működhessen.³⁵⁹ Ferejohn és Pasquino kifejtették, hogy Niccoló Machiavelli, James Harrington és Jean-Jacques Rousseau jelentik azt az eszmei közvetítő közeget, amelyen keresztül a római diktátor intézménye megalapozta a modern alkotmány- és politikatörténetnek a kivételes hatalomgyakorlással kapcsolatos vitáit.³⁶⁰ 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 kivételenség kérdését³⁶¹ és a végrehajtó hatalom korlátlanságával kapcsolta össze.³⁶²

9.1. Az állandósult kivételenség³⁶³

Giorgio Agamben úgy véli, hogy a kivételes állapot nem más, mint a modern politika normál állapota, s az első világháború utáni időszakot mint a permanens kivételes állapot korszakát írja le, amely alkalmas volt egyfajta laboratóriumként a kormányzás modern formájaként felfogott kivételes állapot eszközeinek és apparátusainak a kidolgozására.³⁶⁴ Agamben szerint napjainkra bekövetkezett a nyugati politikai rendszerekben a biztonsági paradigma példátlan általánosítása.³⁶⁵

Agamben rávilágít *Az ellenőrző államtól a destituáló hatalom praxisáig* című előadásában³⁶⁶ arra, hogy a modern államok és a modern kormányzatok a biztonságot állítják cselekvéseik középpontjába. Ez először a vesztfáliai békeszerződést követően a nagy abszolutista államokban jelenik meg, és François Quesnay, valamint a fiziokraták hatását mutatja. Agamben szerint ezen tradíció miatt 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

359 Uo. 212. o.

360 Uo. 212. o.

361 SCHMITT: *A politikai fogalma*; SCHMITT, Carl: *Dictatorship. From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle*. Cambridge – Malden, MA, 2014.

362 GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive...*

363 Ehhez a részhez a következő írásomat használtam fel: ANTAL: *A kivételes kormányzás...* 30–36. o.

364 AGAMBEN: *State of Exception*. 7. o.

365 Uo. 14. o.

366 AGAMBEN: *Az ellenőrző államtól...*

a „következmények kormányzása”. Ez az kormányzati paradigma nem a bajok megelőzéseként fogja fel a kormányzati tevékenységet, sokkal inkább olyan képességként, mely menedzselni tudja azokat a problémákat, adott esetben katasztrófákat, amelyek megtörténéséhez akár tevőlegesen, akár nem cselekvés révén hozzájárult.³⁶⁷ Ez a kontextus bontakozódott ki, és még inkább torzult el a totalitárius államban és a koncentrációs táborokban, amelyekben olyan rendszer intézményesedett, amelyet az állandósított kivételes állapot segítségével kormányoztak. A kivétel tehát itt vált először főszabállyá.³⁶⁸ 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.”³⁶⁹ Tehát a modern kormányzat a folytonos kivételes állapotban, a folytonos „államcsíny” állapotában van: maga gyártotta és önmaga által passzívan eltűrt válságokat menedzsel. 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”³⁷⁰

A Covid19-pandémia lehetőséget adott arra, hogy a megvizsgáljuk a rendkívüli jogrendek globális vészhelyzetben való működését. Az egyik legátfogóbb kutatást Ginsburg és Versteeg végezte, akik jelentős adatbázist állítottak össze, és információt gyűjtöttek mintegy 106 országot illetően a világjárványra adott válaszlépésről, annak kitörésétől 2020. július közepéig.³⁷¹ A szerzőpáros a pandémia kapcsán bevezetett rendkívüli kormányzást alapvetően az előzőekben bemutatott vészhelyzeti modellek keretében vizsgálta meg, és az egyik fő szempont a törvényhozások és bíróságok helyzete, állapota volt a világjárvány során. A szerzőpáros megállapította, hogy a leggyakoribb válasz a világjárványra a jogalkotási modell valamely elemének alkalmazása volt, az általuk vizsgált országok 52%-a támaszkodott jogszabályokra a világjárványra adott válaszlépések során. Ezek közé tartoznak többek között olyan demokráciák, mint Németország, Franciaország, Hollandia, Svájc, Ausztria, Egyesült Államok, Ausztrália, Belgium, Tajvan, Dél-Korea, Dél-Afrika és Japán.³⁷² A Ginsburg és Versteeg által vizsgált országok döntő többsége, 89%-a, rendelkezik részletes alkotmányos vészhelyzeti szabályozással, ugyanakkor csupán 43%-uk hirdetett ki ilyen alkotmányos megalapozottságú vészhelyzetet (a teljes minta – amelybe

367 Uo.

368 O'DONOGHUE: Sovereign Exception...

369 AGAMBen: Az ellenőrző államtól...

370 Uo.

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

372 Uo. 1516. o.

olyan államok is beletartoznak, amelyeknek nincs alkotmányos szintű vészhelyzeti protokollja – 40%-a élt a vészhelyzet kihirdetésével), ezek közé tartozik többek között: Spanyolország, Magyarország, a Cseh Köztársaság, Örményország, Sierra Leone és Szenegál.³⁷³ 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%-a és az autoriter rendszerek 33%-a élt ezzel a lehetőséggel.³⁷⁴ 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.³⁷⁵

Ugyanakkor ezek a trendek (még a pandémiával kapcsolatosak sem) támasztják alá Agamben azon megközelítését, amely a kivételesség globális tendenciáira vonatkozik, hiszen a Covid19-pandémia is megmutatta azt, hogy a rendkívüli helyzetek tekintetében a nemzetállamok szintje és intézkedései meghatározók. Ugyanakkor az mutatja Agamben általános megközelítésének a relevanciáját, hogy mind az elmélet, mind a gyakorlat szintjén felmerült egy olyan vészhelyzeti állapot kidolgozásának szükségessége, amelynek nincs meghatározva a lezárása. Figyelemre méltó jelenség, hogy megindult az olyan bírói precedensek keresése, amelyek a biztonságiasítás oldaláról próbálják meg alátámasztani ezeket a követeléseket.

9.2. *A jog természete a kivételes állapotban*³⁷⁶

Agamben álláspontja szerint a kivételes állapot sem a jogrendszeren belül, sem azon kívül nem helyezhető el, s a kivételes állapot meghatározásának a problémája éppen arra a helyzetre vonatkozik, amikor a jogon kívüliség és az azon belüliség nem zárják ki, hanem elhomályosítják egymást. Tehát a fő kérdés az, hogy a jognélküliség hogyan ragadható meg a jog eszközeivel?³⁷⁷ Ahhoz, hogy feltárja ezt a szürke zónát, Agamben lényegében felvázolja a kivételes állapot jogi előtörténetét, vagyis a nyugati jogi tradíciónak azokat a sokrétű erőfeszítéseit, amelyek a szuverén hatalmat megpróbálták kiszabadítani magából a jogból, illetve jogi erőre emelni magának a jogrendszernek a felfüggesztését.

373 Uo.

374 Uo.

375 Uo.

376 Ehhez a részhez a következő írást használtam fel: ANTAL: *A kivételes kormányzás és a demokrácia a válságok korszakában*. 71–73. o.

377 AGAM BEN: *State of Exception*. 27. o.

A kivételes állapot sajátossága pedig abban keresendő, hogy a jogi keretek feloldásával a politikai irányítása alá kerülnek a társadalom tagjai.

A kivételes állapot megalapozása tehát többek között (de hatását tekintve leginkább) Carl Schmittre vezethető vissza, amelyet leginkább a *Politikai teológia* című munkájában végzett el.³⁷⁸ Egy politikai közösség normál állapota (a demokrácia és az alkotmányosság normál állapota) a jogrend érvényesülését és érvényesítését jelenti. Ezzel szemben a kivételes állapotban felfüggesztésre kerül a jogrend. Schmitt szerint a kivételes állapotnak a legfőbb jellemzője: "a korlátlan felhatalmazás, azaz az egész fennálló rend felfüggesztése. Ebben a helyzetben világossá válik, hogy az állam a jog eltűnésekor is fennmarad."³⁷⁹ 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...”³⁸⁰ Ebben a helyzetben az állami szuverenitás a maga valóságában tud kidomborodni, s ez Schmitt szerint az államnak a jog fölötti hegemon pozíciójában összegződik: "A kivételes állapot mutat rá a legvilágosabban az állami autoritás lényegre. 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."³⁸¹ 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.

Agamben szerint nem alakult ki a közjogban a kivételes állapot elmélete. Azok, akik mindezt nem tartják szükségesnek, úgy érvelnek, hogy a sürgőshelyzetnek, amelyen maga a kivételes állapot is alapul, nincs jogi formája, egyébként is nehéz egy olyan kifejezést meghatározni, amely a jog és a politika határán helyezkedik el.³⁸² Ugyanakkor a kivételes állapot a közjogi és a politikai tények között egyensúlytalanságot eredményez, s egyébként is a kivételes állapot – ahogyan a polgárháború, a felkelés és az ellenállás – egy homályos, bizonytalan határvonalon helyezkedik el a jogi és a politikai (minőségek) kereszteződésében.³⁸³ A határmegvonások kérdése különösen akkor válik fontossá, hogy ha egy politikai krízis során kivételes intézkedések kerülnek bevezetésre, amelyeket nem jogi-alkotmányos, hanem politikai keretrendszerekben kell megérteni.

378 SCHMITT: *Politikai teológia*.

379 Uo. 5. o.

380 Uo.

381 Uo. 6. o.

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

383 Uo.

Ezek a kivételes intézkedések egy meglehetősen paradox helyzetet eredményeznek: bár egyik oldalról jogi eszközöknek tekinthetők, de mégsem érhetők meg pusztán jogi fogalmakkal. Vagyis a kivételes állapot „olyan jogi forma, amelynek nincs jogi formája”.³⁸⁴ A kivételes állapot tehát egyfajta „senki földje” a közjog és a politikai tények között, valamint a jogi rend és az élet között. Az alkotmányos értékek érvényesülése szempontjából tehát az jelentheti korszakunk egyik legjelentősebb kihívását, hogy a kivételes állapotban a politika és a politikai cselekvés felszabadul a morális előfeltételezésektől, normatív kötelekektől, és abszolúttá (azaz a normalitást, a normál állapotban érvényesülő jogállamiságot uralóvá) válik. Schmitt tehát 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...”³⁸⁵ Vagyis a „szuverén kívül áll az általánosan érvényes jogrenden, ám mégis hozzá tartozik, mert ő illetékes az alkotmány teljeskörű felfüggesztése kérdésében dönten. A modern jogállamiság valamennyi irányzata az ilyen értelemben vett szuverén megszüntetésére törekszik.”³⁸⁶

9.3. A kivételes állapot mint a neoliberalizmus jogi formája³⁸⁷

A kivételes állapot a neoliberális hegemonia egyik legfőbb eszköze, hiszen ez lehet a válaszreakció – ahogyan erre Rafael Valim utal – korszakunk legkülönbébb válságjelenségeire, úgy mint a jogrendszer szabályozási válsága, az alkotmányossági válság, a világon mindenhol tapasztalható társadalmi igazságtalanságok, a fasizmus és az intolerancia felemelkedése, a parlamenti rendszerek legitimációs és depolitizációs válsága.³⁸⁸ Amint azt korábban láthattuk, 2001. szeptember 11-i terrortámadások után ez a válságmenedzselő logika minden eddiginél jobban kezdte áthatni az amerikai és európai társadalmakat, és a terrorizmus elleni harc, valamint a vélt biztonság érdekében egyre inkább feláldozásra kerültek a szabadságjogok (ennek legbrutálisabb példája a jagon kívüli Guantánamo).

384 Uo. 2. o.

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

386 Uo. 2. o.

387 Ehhez a részhez a következő írásomat használtam fel: ANTAL: *Kivételes állapotban. A modern politikai rendszerek biopolitikája*. 102–104. o.

388 VALIM, Rafael: State of exception: the legal form of neoliberalism. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 28. (2018) 4., 409–421. o., 415. o. DOI: <https://doi.org/10.1007/s41358-018-0143-2>

Az igazi probléma az, hogy a kivételes állapot egyfajta reakció az említett válságokra, de valójában még mélyebb válságokat idéz elő azzal, hogy súlyosan sérti a népszuverenitás és a demokratikus legitimáció alapelveit, hiszen alapjaiban kérdőjeleződik meg a hatalmi ágak és a politikai szereplők néphatalomra visszavezetett legitimációja. Vagyis a kivételes állapot teret ad a – jellemzően a végrehajtó hatalomtól eredő – hatalomkoncentrációnak és a politikai vezetők voluntarizmusának, és óriási demokratikus deficitet okoz³⁸⁹ Agamben szerint a kivételes állapot a demokrácia és az abszolutizmus közötti határmezsgyeként jön létre.³⁹⁰ Valim rávilágít arra, hogy Carl Schmitt megközelítésével szemben a kivételes állapot korántsem alkalmazható repolitizációs stratégiaként, hiszen rendkívüli mértékben depolitizál, mivel a jogot és a politikát egyszerre számolja fel.³⁹¹ A neoliberális kapitalizmusban az előbb jelzett, a rendkívüliséghez kapcsolódó problémák sűrűsödnek, hiszen olyan piaci szereplők kezdik el befolyásolni szinte korlát nélkül a kormányzatokat és a polgárokat, akik semmilyen demokratikus legitimációval nem rendelkeznek. Vagyis a neoliberális kapitalizmus prolongál egy kivételes állapotot, ahol formálisan fennmarad az állam által létrehozott jogrend, de annak alakítására igen komoly formális és informális befolyást gyakorol (pl. a munkásokat védő szabályok eltörlése, a munkaviszonyt védő jogi intézkedések gyengítése és ezzel a munkások kiszolgáltatása a munkaadóknak). Ezért is érdekelt a neoliberális kapitalizmus a gazdasági kontroll alatt tarott és a piaci érdekek mentén szabályozó államban, tehát korántsem igaz az, hogy a neoliberális racionalitás³⁹² számára felesleges lenne az állam: pontosan a kivételes állapot az, ami a leginkább megmutatja, hogy a neoliberális kapitalizmusnak mennyire szüksége van arra, hogy politikai háttérrel is rendelkezzen. Sőt, ennél messzebb is mehetünk, és Schmitt tézisé (az a szuverén, aki a kivételes állapotról dönt) felhasználva azt mondhatjuk, hogy ez a „szuverén” a neoliberális kapitalizmusban maga a piac, amely a pénzügyi elit igényeit tükrözve dönt a kivételességről. Szüksége van a neoliberális hatalmi rendszernek a kivételes állapotra és viszont: a piaci érdekek határozzák meg a politikai ellenségeket, akikkel szemben pedig az állam fog harcolni.³⁹³

389 Uo. 412. o.

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

391 VALIM: *State of exception*... 413. o.

392 Uo. 414. o.

393 Uo. 415. o.

10. 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.³⁹⁴ Már jóval a Covid19-válság előtt nyilvánvalóvá vált, hogy a végrehajtó hatalomnak kulcsfontosságú szerepe van az autoriter fordulatokban, a demokratikus visszarendeződésekben.³⁹⁵ 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.³⁹⁶ 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.

10.1. A pandémia és a kivételes kormányzás³⁹⁷

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.³⁹⁸ A kutatás

394 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: 2024. május 1.) DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2017.0075>

395 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>

396 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: 2024. május 1.).

397 Ehhez a részhez a következő írást használtam fel: ANTAL: *A kivételes kormányzás...* 41–44. o.

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

keretében számos blogbejegyzés, műhelytanulmány és két szerkesztett kötet³⁹⁹ 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 kötet⁴⁰⁰ és az ugyancsak általuk szerkesztett *Emergency Powers in Central and Eastern Europe: From Martial Law to COVID-19* című kötet.⁴⁰¹ 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 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 kérdésköreivel. Azonban a koronavírus által okozott társadalmi, politikai és közegészségügyi krízis ismét előtérbe helyezte, és egyúttal a globális kapitalizmus válságainak homlokterében hihetetlenül fel is értékelte⁴⁰² azokat a kérdéseket, hogy a politikai rendszereknek miként kell reagálniuk válságok esetén, az

399 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.

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

401 NAGY, Zoltán – HORVÁTH, Attila (szerk.): *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>

402 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>

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,⁴⁰³ nem minden tekintetben vonhatunk le még következtetéseket, hiszen a végrehajtó hatalom vészhelyzeti hatásköreit a közegészségügyi vonatkozások kapcsán rendezte át elsősorban.⁴⁰⁴

10.2. Vészhelyzeti modellek és a Covid19

Az Egészségügyi Világszervezet 2020. március 11-én nyilvánított 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 természetesnek gondolt szabadságjogait:⁴⁰⁵ országok szintű otthonmaradási intézkedések,

403 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>

404 Ehhez a részhez a következő írásomat használtam fel: ANTAL: *A kivételes kormányzás...* 41–44. o.

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

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".⁴⁰⁶ 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.⁴⁰⁷ 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.

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*).⁴⁰⁸

Az „alkotmányos modell” a legáltalánosabb, hiszen a manapság a világ alkotmányainak több mint 90 százaléka tartalmaz rendelkezéseket különféle rendkívüli jogrendek bevezetésére.^{409,410} Ezekben az esetekben maga az

406 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: 2024. május 1.) DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.24>

407 GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive... 1499. o.,

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

409 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. o., 101. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/moy012>

410 A *Constitute Project* adatai alapján jelenleg ez 179 alkotmány tartalmaz ilyen típusú rendelkezéseket: <https://www.constituteproject.org/> (letöltve: 2024. május 1.).

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.⁴¹¹ Ugyanakkor, ahogyan erre Ginsburg és Versteeg is rámutat, az alkotmányos rendelkezések nemcsak feljogosítanak, hanem a történelmi tapasztalatok⁴¹² 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 a szükségállapotot (Ginsburg és Versteeg elemzése szerint a hatályos alkotmányok kb. 60 százaléka rendelkezik így).⁴¹³ A különféle alkotmányos rendszerek további korlátozási lehetőségeket is intézményesítettek: a rendkívüli állapot hatálya alatt a parlamentet nem lehet felosztatni, 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.⁴¹⁴

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 megol-

411 FEREJOHN–PASQUINO: The law of the exception... 218. o.

412 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 politikus ellenfeleinek fogva tartásához és kínzásához vezetett (GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive... 1507. o.).

413 GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive... 1507. o.

414 Uo. 1507. o.

dást 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 [...]”.⁴¹⁵

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 okai és feltételei már nem állnak fenn.⁴¹⁶ Ginsburg és Versteeg a jogalkotási modell tekintetében megjegyzi, hogy a végrehajtó hatalom törvényhozás általi felhatalmazása lehetséges az azt kiváltó rendkívüli események bekövetkezte 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.⁴¹⁷

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.⁴¹⁸ Oren Gross a 2001. szeptember 11-i terrortámadások kapcsán

415 FEREJOHN-PASQUINO: The law of the exception... 217. o.

416 Uo. 217–218. o.

417 GINSBURG-VERSTEEG: The Bound Executive... 1508. o.

418 Uo. 1509. o.

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.⁴¹⁹ 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 szféráján 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.⁴²⁰ Gross kifejtette, hogy az általa javasolt „törvényen kívüli 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 közjó) érdekében, feltéve, hogy nyíltan és nyilvánosan elismerik cselekedeteik jellegét.⁴²¹ Gross szerint a rendkívüli kormányzás egyetlen korlátja csakis utólagos lehet, méghozzá 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.”⁴²²

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

419 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: 2024. május 1.) DOI: <https://doi.org/10.2307/3657515>

420 Uo. 1021. o.

421 Uo. 1023. o.

422 Uo.

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.⁴²³ 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.⁴²⁴ 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 mondanium 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. 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.⁴²⁵

11. Rendkívüli eszközökkel való kormányzás az Európai Unióban

11.1. Rendkívüli eszközökkel való kormányzás az EU-ban a Covid19-pandémia kapcsán

Maria Diaz Crego és Silvia Kotanidis a Covid19-pandémia első hulláma kapcsán kezdték el vizsgálni azt, hogy az EU és tagállamai miként reagáltak a pandémiára a rendkívüli kormányzati gyakorlatok tekintetében.⁴²⁶ Ezek az intézkedések sok hasonlóságot mutatnak, ugyanakkor nem beszélhetünk egy egységes európai válságkezelési alkotmányos-törvényi mechanizmus működéséről. Mindenképpen ilyen hasonlóság az, hogy a tagállami végrehajtó hatalmaknak jelentős szerepe volt a pandémiával kapcsolatos megfékezési intézkedések (forgalomkorlátozás, üzletek és vállalkozások bezárása, karanténkötelezettségek,

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

424 Uo.

425 GROSS: *Chaos and Rules...* 1024. o.

426 DIAZ CREGO – KOTANIDIS: *States of emergency in response...*

utazási tilalmak) bevezetését illetően. Diaz Crego és Kotanidis olyan elemzési modellt alakított ki, amely nagyon hasonlít a korábban Ginsburg és Versteeg által bemutatott⁴²⁷ vészhelyzeti modellekhez, továbbá a későbbiekben tárgyalandó, Európán kívüli szükséghelyzeti megoldásokat elemző szempontokhoz. Diaz Crego és Kotanidis elemzési szempontjai a következők: (1) alkotmányos szükségállapotok (amelyeket a tagállami alkotmányok rendkívüli jogrendre vonatkozó rendelkezési szabályoznak); (2) törvényi szabályozások (ebben az esetben a rendkívüli kormányzás szabályait, annak típusait és az érintett hatóságokat alkotmány alatti törvények határozzák meg); (3) különleges jogalkotási hatáskörök alapján elfogadott intézkedések (ezek a végrehajtó hatalom számára biztosított alkotmányos hatáskörökre utalnak, amelyek értelmében rendkívüli körülmények között és parlamenti felügyelet mellett a törvényekkel azonos jogállású normatív aktusokat fogadhatnak el); (4) szinte kizárólag rendes jogszabályok alapján elfogadott vészhelyzeti intézkedések (ezek a normál állapotban hatályos jogszabályokon alapulnak, de gyorsított jogalkotás keretében fogadják el őket).⁴²⁸ A tagállamok tehát ritkán alkalmaztak csak egyfajta normatív választ, inkább a különböző normatív eszközök kombinációját részesítették előnyben.⁴²⁹

A vizsgálatok megállapították (az egyes tagállamokra vonatkozó részletes adatokat a 2. táblázat tartalmazza), hogy a világjárvány első hulláma során, azaz a bejelentésétől (2020 márciusa) 2020. június közepéig tartó időszakban az EU 27 tagállamának a többsége (19 ország) vagy alkotmányba foglalt szükségállapotokat, vagy törvényekbe foglalt rendkívüli kormányzati mechanizmust, vagy pedig mindkettőt bevezetett, illetve a tagállami kormányzatok esetenként kiigazították ezeket a protokollokat.⁴³⁰ A tagállamok kisebbsége, azaz 8 ország tette lehetővé a kormányok számára, hogy külön vagy rendes jogszabályokkal korlátozó intézkedéseket fogadjanak el. A világjárványra való reagálásra alkalmas alkotmányos vészhelyzeti mechanizmusokkal rendelkező 17 tagállam közül csak 10 döntött úgy, hogy a világjárvány első hullámában aktiválja azt (Bulgária, Csehország, Észtország, Finnország, Luxemburg, Magyarország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Finnország), gyakran más intézkedésekkel kombinálva azokat (a szükségállapotokat 2020. március 11. és 19. között hirdették ki, és 2020. május 13. és június 24. között helyezték azokat hatályon kívül). Hét tagállam (Horvátország, Németország, Litvánia, Málta, Hollandia, Lengyelország, Németország és Szlovénia) pedig úgy döntött, hogy nem hirdet ki vészhelyzetet. A szükségállapotok törvényben meghatározott

427 GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive...*

428 DIAZ CREGO – KOTANIDIS: *States of emergency in response...* 10. o.

429 Uo. 48. o.

430 Uo. 1. o.

minimális időtartama 10 naptól (Luxemburg) 90 napig (Észtország, Finnország, Szlovákia) terjed, és általában meghosszabbítható.⁴³¹ Az EU 14 tagállamában (Bulgária, Horvátország, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovénia, Szlovákia és Szlovákia) döntöttek úgy a politikai döntéshozók, hogy a törvényekben garantált, a meglévő egészségügyi vagy polgári védelmi rendszerekre alapozott rendkívüli kormányzati eszközöket vezetnek be. Diaz Crego és Kotanidis arra is felhívják a figyelmet, hogy a végrehajtó hatalom által gyakorolt különleges jogalkotási hatáskörökkel csupán néhány államban éltek: Belgiumban, Görögországban, Olaszországban, Romániában és Spanyolországban.⁴³² A tagállamok döntő többsége „konzervatívnak” bizonyult az esetleges új Covid19-szabályozások elfogadását illetően: vagy a jelenlegi vészhelyzet előtt létező felhatalmazó jogszabályok arzenáljára támaszkodtak (13 tagállam: Spanyolország, Ciprus, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Hollandia, Németország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia és Spanyolország), vagy a már meglévő felhatalmazó jogszabályokat igazították az új vészhelyzethez (8 tagállam: Bulgária, Dánia, Horvátország, Lengyelország, Luxemburg, Magyarország, Málta, Lengyelország, Románia és Horvátország).⁴³³

A rendkívüli kormányzati intézkedések feletti parlamenti kontroll változatosan alakult a pandémia első hullámában, és ez nagyban függött attól, hogy az adott tagállamban milyen veszélyhelyzeti modellt alkalmaztak. Diaz Crego és Kotanidis elemzése szerint Észtország és Szlovákia kivételével minden olyan tagállamban, amelyben alkotmányos keretek alapján szükségállapotot hirdettek ki, a nemzeti törvényhozások valamilyen formában részt vettek a rendkívüli állapot kihirdetéséről vagy meghosszabbításáról szóló döntésekben.⁴³⁴ Ez vagy azért történt, mert az adott tagállami parlamentnek kellett kihirdetnie (Bulgária) vagy engedélyeznie (Finnország, Portugália és Románia, valamint Csehország) a rendkívüli jogrend kihirdetését; vagy azért, mert a parlamentnek kellett engedélyeznie annak meghosszabbítását (előbbi tagállamok, valamint Magyarország, Luxemburg és Spanyolország).⁴³⁵ A törvényhozási kontroll hasonló megnyilvánulásait tapasztalhatjuk azon tagállamok esetében is, amelyek a világjárványt kivételes körülményekre tekintettel a végrehajtó hatalom számára alkotmányosan biztosított különleges jogalkotási hatáskörök igénybevételével kezelték: ezekben országokban a végrehajtó hatalom által

431 Uo.

432 Uo.

433 Uo.

434 Uo.

435 Uo.

elfogadott normatív aktusok parlamenti felügyelete vagy utólag (Olaszország, Görögország, Románia és Spanyolország), vagy előzetesen és utólag (Belgium) történt.⁴³⁶ Diaz Crego és Kotanidis ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet, hogy azokban az országokban, ahol az egészségügyi válság kezelése érdekében különleges jogszabályi rendszereket alkalmaztak, ott a parlamenti felügyelet korántsem volt ennyire általános: Franciaországban, Németországban előzetes, Lettországon pedig utólagos. Mindezekon kívül a nemzetállami törvényhozások a különleges eszközök mellett a rendes jogalkotási, költségvetési és felügyeleti jogköreik felhasználásával vettek részt a válság kezelésében, valamint a rendkívüli jogkörökkel (persze különféle módokon) felhatalmazott kormányzatok ellenőrzésében.⁴³⁷

Fontos hangsúlyozni, hogy a világjárvány első hulláma során valamennyi uniós nemzeti parlament játszott valamilyen szerepet a rendkívüli kormányzati és jogalkotási intézkedések elfogadásában, illetve a végrehajtó hatalom által a világjárvány kezelése érdekében elfogadott intézkedések felügyelete révén.⁴³⁸ Diaz Crego és Kotanidis azt is kifejtették, hogy mindennek ellenére a parlamentek részvétele nem minden tagállamban volt egyformán érdemi és hatékony: azok a jogi keretek, amelyek megkövetelik, hogy a parlamentek előzetesen döntsenek a végrehajtó hatalomnak adandó konkrét hatáskörökről, és ezt különböző szakaszokban tegyék meg (a megszüntetési záradék vagy a parlamenti felhatalmazás ideiglenes jellege miatt), jobb helyzetbe hozták a nemzeti parlamenteket a válságkezelésbe való érdemi beavatkozás terén.⁴³⁹ A szerzőpáros a pandémia kapcsán arra is felhívta a figyelmet, hogy a funkcióiban meggyengült törvényhozások alkalmatlanná válhatnak a végrehajtó hatalom ellenőrzésére: ugyanis azoknak a nemzeti parlamenteknek, amelyek a válság alatt nem gyakoroltak döntéshozatali hatásköröket, és a tájékoztatás és a felügyeleti eszközök használatára szorítkoztak, vagy csak egyszeri, utólagos döntéshozatali hatáskörrel ruházták fel őket, a válság alatt jelentősen meggyengülhetett a szerepük, és ezzel megnövekedett a végrehajtó hatalom aránytalan megerősödésének a kockázata.⁴⁴⁰

436 Uo. 2. o.

437 Uo.

438 Uo. 48. o.

439 Uo.

440 Uo. 49.

2. táblázat A Covid19–pandémia első hulláma során a nemzeti szintű rendkívüli kormányzati intézkedések alkotmányos/jogi keretének áttekintése az EU-ban⁴⁴¹

Tagállam	Az alkotmányban előírt szükségállapot ténylegesen is kihirdetésre került ⁴⁴²	Törvényekben szabályozott szükségállapot került kihirdetésre	Különleges jogalkotási hatáskörök felhasználásával elfogadott intézkedések (amelyek rendkívüli körülmények között a végrehajtó hatalmat jogosították fel)	Kizárólag a normál helyzetre érvényes jogszabályok alapján elfogadott intézkedések ⁴⁴³
Ausztria	–	Nem	Nem	Igen (2020. márciusi jogalkotási csomag, amely adminisztratív és gazdasági jellegű korlátozó intézkedéseket is tartalmazott).
Belgium	–	Nem	Igen (az alkotmány 105. cikke alapján elfogadott két felhatalmazási törvény)	Nem (bár a polgári védelemről szóló 1963. évi törvény, az 1992. évi rendőrségi szolgálati törvény és a polgári biztonságról szóló 2007. évi törvény alapján elfogadtak bizonyos korlátozó intézkedéseket).
Bulgária	Igen (vészhelyzet)	Igen (járványügyi vészhelyzet)	Nem	Nem (bár elfogadták a rendkívüli intézkedésekről szóló törvényt).
Ciprus	–	Nem	Nem	Igen (az intézkedéseket a karanténtörvény alapján fogadták el)
Csehország	–	Nem	Nem	Nem (bár a pandémiára reagálva több rendes törvényt is módosítottak)
Dánia	–	Nem	Nem	Igen (a fertőző és egyéb betegségek elleni intézkedésekről szóló törvényt módosították)

441 Forrás: DIAZ CREGO – KOTANIDIS: *States of emergency in response...* 11–14. o.

442 Ahol ez a lehetőség kihúzásra került, ott a kérdés nem vonatkozik az adott tagállamra, vagy azért, mert a nemzeti alkotmány egyáltalán nem rendelkezik a szükségállapotról, vagy azért, mert a szükségállapot nem alkalmas egészségügyi vészhelyzet kezelésére. (DIAZ CREGO – KOTANIDIS: *States of emergency in response...* 11. o.)

443 Diaz Crego és Kotanidis elemzésében ebben az oszlopban az „igen” jelölés azon tagállamok esetében került alkalmazásra, amelyek szinte kizárólag csak a rendes törvényekhez folyamodtak a korlátozó intézkedések elfogadásához, vagy ezeken keresztül tették lehetővé a végrehajtó hatalom vagy más állami hatóságok számára ilyen intézkedések elfogadását (DIAZ CREGO – KOTANIDIS: *States of emergency in response...* 11. o.).

Tagállam	Az alkotmányban előírt szükségállapot ténylegesen is kihirdetésre került	Törvényekben szabályozott szükségállapot került kihirdetésre	Különleges jogalkotási hatáskörök felhasználásával elfogadott intézkedések (amelyek rendkívüli körülmények között a végrehajtó hatalmat jogosították fel)	Kizárólag a normál helyzetre érvényes jogszabályok alapján elfogadott intézkedések
Észtország	Igen (vészhelyzet)	Nem	Nem	Nem (bár a parlament elfogadott egy pótköltségvetést, a rendkívüli helyzet végrehajtásáról szóló törvény számos egyéb jogszabályt módosított)
Finnország	Igen (vészhelyzet)	Nem	Nem	Nem (bár a fertőző betegségekről szóló törvény keretében elfogadtak néhány intézkedést)
Franciaország	–	Igen (egészségügyi vészhelyzet)	Nem	Igen (módosították a nemzeti egészségügyi kódexet)
Görögország	–	Nem	Igen (az alkotmány 44. cikke alapján elfogadott több jogalkotási aktus)	Nem
Hollandia	Nem	Nem	Nem	Igen (a közegészségügyi törvény és a biztonsági régiókról szóló törvény alapján elfogadott intézkedések)
Horvátország	Nem	Igen	Nem	Igen (módosították a polgári védelmi rendszerről szóló törvényt és a fertőző betegségek elleni védelemről szóló törvényt)
Írország	–	Nem	Nem	Igen (az egészségügyi törvény és a vészhelyzeti törvény alapján elfogadott intézkedések)
Lengyelország	Nem	Igen (járványveszélyes állapot)	Nem	Igen (az emberi fertőző betegségek megelőzéséről és leküzdéséről szóló, 2008. december 5-i törvény alapján elfogadott intézkedések, elfogadták a Covid19 megelőzésével, leküzdésével kapcsolatos különleges megoldásokról szóló, 2020. március 2-i törvényt is)
Lettország	–	Igen (vészhelyzet)	Nem	Igen (a rendkívüli állapotról szóló 2013. évi törvény és a járványügyi biztonsági törvény alapján elfogadott intézkedések).
Litvánia	Nem	Igen (extrém helyzet)	Nem	Igen (a polgári védelemről szóló törvény és az emberek fertőző betegségeinek megelőzéséről és ellenőrzéséről szóló törvény alapján elfogadott intézkedések)

Rendkívüli eszközökkel való kormányzás az Európai Unióban

Luxemburg	Igen (krízishelyzet)	Nem	Nem	Nem (bár az 1885. március 25-i, a fertőző betegségek terjedésének megakadályozása érdekében meghozandó intézkedésekről szóló törvény alapján, valamint a közelműltban két Covid19-törvény alapján elfogadtak bizonyos intézkedéseket)
Magyarország	Igen (veszélyhelyzet)	Igen (egészségügyi válsághelyzet)	Nem	Nem
Málta	Nem	Igen (közegészségügyi veszélyhelyzet)	Nem	Igen (a módosított közegészségügyi törvény alapján elfogadott intézkedések)
Németország	Nem	Igen (országos jelentőségű járványügyi helyzet)	Nem	Igen (fertőzésvédelmi törvény, amelyet egy masszív jogalkotási „Covid19-válságcsomag” részeként vizsgáltak felül)
Olaszország	Nem	Igen (veszélyhelyzet)	Igen (az alkotmány 77. cikke szerinti rendeleti törvények)	Nem (bár a polgári védelmi törvénykönyv keretében elfogadtak néhány intézkedést)
Portugália	Igen (veszélyhelyzet)	Igen (veszélyhelyzet, riadókészültségi állapot)	Nem	Nem (bár a polgári védelemről szóló törvény keretében számos intézkedést fogadtak el)
Románia	Igen (veszélyhelyzet)	Igen (riadókészültségi állapot)	Igen (a román alkotmány 115. cikke alapján elfogadott sürgősségi rendeletek)	Nem
Spanyolország	Igen (riasztási állapot)	Nem	Igen (az alkotmány 86. cikke szerinti törvényerejű rendeletek)	Nem
Svédország	-	Nem	Nem	Igen (a fertőző betegségekről szóló törvényt módosították, a közrendről szóló törvény)
Szlovákia	Igen (veszélyhelyzet)	Igen (rendkívüli helyzet a 42/1994. törvény alapján)	Nem	Nem (bár a Covid19 sürgősségi törvéncsomag számos különböző módosítást vezetett be)
Szlovénia	Nem	Igen (Covid19 pandémia)	Igen (a fertőző betegségekről szóló törvényt, valamint néhány egyéb általános törvényt több törvéncsomag révén módosítottak).	

11.2. A pandémia és az európai demokrácia

A pandémiára adott európai rendkívüli törvényhozási és kormányzati intézkedések kapcsán láthattuk azt, hogy számos demokráciadeficit és -kockázat bontakozott ki. Mindezeket igen korán észlelte a Velencei Bizottság, és megpróbálta a pandémia során már az első válaszlépések értékelésével levonni az alkotmányos következtetéseket. A következőkben először e mentén járom körül a pandémia hatását az európai (tagállami és ezen keresztül uniós) demokráciákra, valamint ezen tapasztalatokra építve foglalkozom azzal, hogy a Covid19 milyen demokráciaminőséggel kapcsolatos szempontokat vetett fel.

11.2.1. A Velencei Bizottság és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás

Diaz Crego és Kotanidis kifejtették, hogy a Velencei Bizottság, amely az Európa Tanács alkotmányos kérdésekben illetékes tanácsadó testülete, jelentősen hozzájárult – bár nem kötelező erejű jogi eszközökkel – a világjárvány idején a sürgősségi hatáskörök korlátairól és követelményeiről szóló vitához, és feltárta emberi jogi korlátozásának határait.⁴⁴⁴ A Velencei Bizottság, amely egyébként 1995 óta vizsgálja a vészhelyzeti hatáskörök kérdéseit, nem sokkal a WHO-nak a Covid19-járvány kitörésére vonatkozó bejelentése után, 2020. április 7-én, „eszköztárat” adott ki a tagállamok számára (címe: *A demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása a Covid19 egészségügyi válság keretein belül*), amely egyfajta sűrített útmutató a kormányok számára a világjárvány által előidézett konkrét demokráciakihívások tekintetében.⁴⁴⁵ Ezeket az iránymutatásokat a Velencei Bizottság által 2020. június 19-én elfogadott jelentés tovább magyarázta és pontosította.⁴⁴⁶ Ezek után 2020. október 8-án az Európai Parlament elnökének felkérésére a Velencei Bizottság időközi jelentést adott ki, amelyben a Bizottság által korábban megerősített főbb elvek fényében vizsgálta meg azt, hogy az uniós tagállamokban hogyan alkalmazzák a Covid19 megfékezésére irányuló intézkedéseket.⁴⁴⁷

444 DIAZ CREGO – KOTANIDIS: *States of emergency in response...* 6–7. o.

445 VELENCEI BIZOTTSÁG: Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis – a toolkit for member states. Velencei Bizottság, Information Documents, SG/INF(2020)11, 2020. április 7.

446 VELENCEI BIZOTTSÁG: Report on Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency. Velencei Bizottság, CDL-AD(2020)014, 2020. június 29.

447 VELENCEI BIZOTTSÁG: Interim Report on the Measures Taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and Their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights. Velencei Bizottság, CDL-AD(2020)018, 2020. október 8–9.

A Velencei Bizottság 2020. június 19-i jelentésében részletesen feltárta a szükségállapotokra vonatkozó hatáskörök gyakorlásának problémás megnyilvánulásait, valamint azokat a területeket, ahol az ilyen hatáskörök hatással vannak az egyének életére és egy közösség demokratikus működés módjára. A Velencei Bizottság a szükségállapotot olyan kényszerhelyzetként jellemzi, amikor külső vagy belső fenyegetések miatt az állami hatalom szokásos gyakorlása nem lenne elegendő a válság leküzdésére, és ezért a hatalomnak a végrehajtó hatalom kezében történő különleges, fokozott koncentrációjára van szükség. Az állami működést ebben a helyzetben azonban a normalitáshoz való visszatérés szempontjából kell vizsgálni. A Velencei Bizottság meghatározta azokat a szempontokat, amelyeknek alá kell rendelni a rendkívüli kormányzást. A szükségállapotra a *szükségesség* elvét kell alkalmazni a testület szerint, mivel a szükségállapot kihirdetésének a legvégső megoldásnak kell lennie; továbbá érvényesülnie kell az *arányosság* elvének is, mivel az elfogadott intézkedések nem léphetik túl a szükséges mértéket; továbbá az *átmenetiség* elvét is figyelembe kell venni, mivel a rendkívül intézkedések alkalmazásának és hatásuknak időhöz kötöttnek kell lennie. Az átfogó elv azonban az, hogy a jogállamiság tiszteletben tartását a rendkívüli hatáskörök teljes gyakorlása során garantálni kell, méghozzá a parlamenti felügyelet és a bírósági felülvizsgálat lehetőségén keresztül.⁴⁴⁸ A Velencei Bizottság szerint a jogszerűség elvének a rendkívüli időszakban is érvényesülnie kell, továbbá a jogszerűségnek még a szükségállapot keretein belül is felül kell írnia a hatáskörök meghatározását, kinyilvánítását és gyakorlását, s erre a „normálállapotban” előre meghatározott részletes szabályokkal érdemes felkészülni. A vészhelyzeti hatásköröket csakis a valóban kivételes válsághelyzetekre kell alkalmazni.

A Velencei Bizottság három fő kérdést tekint kulcsfontosságúnak a rendkívüli hatalom gyakorlása során: az emberi jogok tiszteletben tartása, a hatalommegosztás és a választások megtartása.⁴⁴⁹ Ami a szükségállapotnak az emberi jogokra gyakorolt hatását illeti, a Velencei Bizottság úgy véli, hogy ez az Emberi Jogok Európai Egyezményében (EJEE) foglalt alapjogok tekintetében az államok gyakorlata a kivétel, a korlátozás vagy az eltérés formáját öltheti.⁴⁵⁰ Kivétel akkor létezik, amikor az emberi jogok védelmét bizonyos sürgősségi esetekben feloldják. Az emberi jogok korlátozása bizonyos nem abszolút jogok (pl. a véleménynyilvánítás vagy az egyesülési jog) ideiglenes visszafogását jelenti, méghozzá a jogszerűség, a törvényesség és a szükségesség

448 VELENCEI BIZOTTSÁG: Report on Respect for Democracy...

449 DIAZ CREGO – KOTANIDIS: *States of emergency in response...* 7. o.

450 VELENCEI BIZOTTSÁG: Report on Respect for Democracy... 9. o.

elvének figyelembevételével. Az EJEE 15. cikke szerinti az eltérés az ideiglenes felfüggesztésnél súlyosabb következményeket von maga után, kivéve néhány olyan esetén, amelyek nem engedik az azoktól való eltérést.⁴⁵¹ Ezenkívül az emberi jogi védelemtől való eltérés az arányosság elvének hatálya alá tartozik. A Velencei Bizottság elismeri, hogy az államoknak mérlegelési jogkörük van annak megítélésében, hogy fennáll-e rendkívüli fenyegetés, valamint abban is, hogy milyen a jogoktól való eltérés jellege, ugyanakkor ez korántsem lehet korlátlan. A világjárvány valószínűleg érinti a szabad mozgáshoz, az oktatáshoz, a tulajdonhoz és a vállalkozás szabadságához való jogot, valamint a gyülekezéshez, a véleménynyilvánításhoz, a személyes adatok védelméhez és a politikai jogokhoz kapcsolódó jogokat.⁴⁵² Az arányosság elve alapján egyensúlyt kell találni az ilyen jogok korlátozása és gyakorlása között.

A rendkívüli hatalomgyakorlás jelentős államszerkezeten és hatalommegosztási rendszeren belüli változtatásokkal is együtt jár, a kormányzati hatalom felértékeléséhez és centralizálásához vezet. A Velencei Bizottság azt javasolja, hogy a hatáskörök (végrehajtó hatalomra történő) kiterjesztését szabályozni és részletezni kell, az időbeli gyakorlásra és a fokozatos megszüntetésre vonatkozó rendelkezésekkel (megszüntetési záradékok). A demokratikus legitimációt semmiképpen sem szabad figyelmen kívül hagyni, és a parlamenteknek mindig lehetőséget kell biztosítani arra, hogy jóváhagyhassák vagy elutasíthassák. Ezen túlmenően a parlamentek számára lehetővé kell tenni, hogy teljes mértékben működhessenek, és nem szabad őket vészhelyzetben felosztatni. A parlamentnek garantálnia kell a kormány felügyeletét, akár már a konkrét válsághelyzet idején, akár utólag. Lehetővé kell tenni továbbá az alapvető jogokat érintő intézkedések bírósági felülvizsgálatát is.⁴⁵³

A szükségállapotok alkotmányos következményeinek harmadik iránya a választásokra gyakorolt hatásokban érhető tetten, amely tágabban azt a kérdést veti fel, hogy a politikai jogok gyakorlása hogyan őrizhető meg rendkívüli állapotban. A Velencei Bizottság elismeri, hogy a választójog gyakorlása szorosan összefügg más jogok gyakorlásával, mint például a gyülekezési jog, a véleménynyilvánítás szabadsága és a politikai pártok létrehozásának szabadsága. Ez utóbbi jogok esetleges korlátozásának – amint láthattuk – arányosnak kell lennie a vészhelyzettel.

A választások elhalasztását vészhelyzetben csak igen csekély mértékben szabad engedélyezni, ugyanakkor nincs általános szabály az ekkor alkalmazandó

451 Az EJEE szerint az élethez való jog (2. cikk), a kínzástól és más embertelen vagy megalázó bánásmódtól vagy büntetéstől való mentességhez való jog (3. cikk), a rabszolgaságtól való mentességhez való jog (4. cikk) és a visszamenőleges hatályú büntetőjog alkalmazásának tilalmához való jog (7. cikk).

452 DIAZ CREGO – KOTANIDIS: *States of emergency in response...* 7. o.

453 Uo. 8. o.

szabályokra. Számos európai alkotmány csak rendkívüli helyzetekben, illetve csak garanciák – például a parlamenti ciklus meghosszabbítása – mellett engedélyezi a választás elhalasztását. A Velencei Bizottság emlékeztet arra, hogy a választójog felfüggesztése csak szigorú arányossági teszt teljesülése esetén megengedett, és a halasztást különleges körülményeknek kell indokolniuk. A Velencei Bizottság ezek miatt azt javasolja, hogy a független igazságszolgáltatásnak legyen lehetősége a halasztásról szóló döntés vizsgálatára, továbbá a választások megtartására politikai megállapodással elfogadott megoldások szülessenek, és minden halasztás időhöz legyen kötve. Javasolja továbbá, hogy a kormányzatok találják meg a választási kampányok és a szavazás alternatív módozatait (mobil szavazóurnák, internet, levélszavazás) a különféle szükséghelyzeti szituációkban.⁴⁵⁴

Végül azt is érdemes hangsúlyozni, hogy a Velencei Bizottság nemcsak elvi szinten és ajánlásokkal kívánja segíteni a fenti elvek érvényesülését rendkívüli állapotok esetén, hanem létrehozott egy megfigyelőközpontot, amely információkat gyűjt az alkotmányos és alkotmány alatti vészhelyzeti hatáskörökről, a bírósági felügyeletről és a választási tapasztalatokról a világjárvány kapcsán az Európa Tanács tagállamaiban.⁴⁵⁵

11.2.2. A Covid19-pandémia hatása az európai demokráciaminőségre

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.⁴⁵⁶ A kutatás szerint erős az összefüggés az egyéni szabadságjogok alkotmányos védelme és tényleges

⁴⁵⁴ Uo.

⁴⁵⁵ A projekt neve: Venice Commission – Observatory on emergency situations. Elérhetősége: https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/By_topic-E.htm (letöltve: 2024. május 1.).

⁴⁵⁶ 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. o., 1095. o. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1900669>

tiszteletben tartása, valamint aközött, hogy egy kormányzat vonakodott-e a Covid19 elleni küzdelem részeként korlátozni ezeket a szabadságjogokat.⁴⁵⁷ A kutatók arra is rámutattak, hogy még egy globális válság esetén is meghatározók az adott országra jellemző speciális tényezők, amelyek determinálják a szakpolitikai válaszokat.⁴⁵⁸ Az erősebb demokráciák lassabban reagáltak a világjárványra, mert 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.⁴⁵⁹ 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.⁴⁶⁰ Mindezt a hazai vizsgálatok is megerősítik, amelyek arra következtetésre jutnak, hogy „[a] különleges jogrendet – és ezáltal rendeleti kormányzást – bevezető országokban a végrehajtó hatalom hatáskörének kibővítése számos esetben a törvényhozó hatalom kontrollfunkciójának bizonyos mértékű korlátozását eredményezte.”⁴⁶¹

12. Rendkívüli eszközökkel való kormányzás Európán kívül

12.1. A vészhelyzeti hatalomgyakorlás Ázsiában és a Covid19

Victor V. Ramraj és Arun K. Thiruvengada vizsgálatai rámutatnak, hogy a Covid19-nek a rendkívüli eszközökkel való kormányzásra való hatásai számos ellentmondásos jelenségre mutatnak rá, főként ha ezeket a vizsgálatokat

457 Uo. 1095. o.

458 Uo. 1096. o.

459 Uo.

460 Uo. 1096–1097. o.

461 HOJNYÁK Dávid – UNGVÁRI Álmos: Összegzés – A koronavírus-járvány kezelésének tapasztalatai a vizsgált államokban. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, 2021. 622. o.

globálisan és komparatív keretben végezzük el.⁴⁶² A szerzőpáros a következőképp fogalmazta meg az egyik legfontosabb ilyen ellentmondásos jelenséget: „Azt feltételezhetnénk, hogy a demokratikus nemzetek átláthatóság és szakértelem által jellemzett politikákat fogadnának el, miután a nyilvánosság részvételére törekedtek, és hogy az autoriter társadalmak központosított, felülről lefelé irányuló intézkedéseket fogadnának el. A valóság ennél sokkal vegyesebb.”⁴⁶³ Ramraj és Thiruvengada hasonlóan tipizálják a Covid19-modelleket, mint ahogyan azt korábban, Ginsburg és Versteeg elemzései kapcsán⁴⁶⁴ láthattuk (akik alkotmányos, jogalkotási és jogon kívüli modellekben gondolkodtak). Ramraj és Thiruvengada az ázsiai politikai rendszerek rendkívüli kormányzati tapasztalatait négy modell keretében elemezték: (1) alkotmányokba foglalt vészhelyzetek kihirdetése; (2) általános, meglévő törvények alkalmazása a vészhelyzet kezelésére; (3) speciális törvények és rendeletek kidolgozása a Covid19 által jelentett kihívásokra való reagálás érdekében; (4) továbbá végrehajtó hatalmi hatáskörök jogi korlátozások nélküli igénybevétele.⁴⁶⁵ Ezt a megközelítést alapul véve mutatom be a rendkívüli eszközökkel való kormányzás pandémiás tapasztalatait Ázsiában.

12.1.1. Az alkotmányos keretek problematikája (Japán)

Ramraj és Thiruvengada megközelítése is a Ginsburg–Versteeg-féle alkotmányos megközelítésből⁴⁶⁶ indul ki, vagyis hogy a világ alkotmányainak döntő többsége szabályozza az alkotmányos normál állapotnak a felfüggesztését és a rendkívüli kormányzati eszközök bevezetését vészhelyzetek felmerülése esetén (amelyek általában külső támadások, polgárháborúk), s csak az alkotmányok 26%-a rendelkezik a normalitás felfüggeszthetőségéről „nemzeti katasztrófa” esetén.⁴⁶⁷ Ezeket az alkotmányos megoldásokat szigorú törvényi előírások egészítik ki: a rendkívüli jogrend bevezetését a törvényhozások engedélyezik, és más alkotmányos intézményekkel együtt ellenőrzik a végrehajtó hatalmat; az alapvető cél a hatalom korlátozottságának fenntartása még a rendkívüli időkben is, továbbá a visszaélések és a szükségállapotok tartós rögzülésének megakadályozása. Ramraj és Thiruvengada szerint éppen az alkotmányosan korlátozott megoldások szigorú szabályai támasztják alá azt,

462 RAMRAJ, Victor V. – THIRUVENGADAM, Arun K.: *Pandemics and Emergency Powers in Asia*. In RAMRAJ, Victor V. (szerk.): *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts*. New York, 2021. 133–146. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0009>

463 Uo. 134. o.

464 GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive...*

465 RAMRAJ–THIRUVENGADAM: *Pandemics and Emergency Powers in Asia*. 134. o.

466 GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive...*

467 RAMRAJ–THIRUVENGADAM: *Pandemics and Emergency Powers in Asia*. 134. o.

hogy a Covid19 pandémia kapcsán Ázsiában csak néhány ország, Kelet-Timor, Indonézia, Japán, Mauritius, a Fülöp-szigetek és Thaiföld döntött úgy,⁴⁶⁸ hogy a világjárványra reagálva hivatalos vészhelyzetet rendel el.⁴⁶⁹

Japán helyzete speciális, ugyanis a 20. századi tapasztalatok nyomán az alkotmány a visszaélések elkerülése érdekében korlátozza a végrehajtó hatalom jogköreit a rendkívüli helyzetekben, pontosabban az alkotmány nem is rendelkezik a rendkívüli helyzetekről, illetve a kormányzat rendkívüli eszközökkel való felhatalmazásáról. A japán kormány 2020. április 7-én kivételes állapotot hirdetett ki, amely május 6-ig volt érvényben, és amely Tokióra és több más városi prefektúrára is kiterjedt. Ahol alkalmazásra került, ott a lakosokat arra kérték, hogy a lehetőségekhez mérten maradjanak otthon, a kormányzók kérésére vagy utasítására korlátozták az iskolák és kereskedelmi létesítmények használatát. Japánban azonban a kivételes állapot (a jelzett okok miatt) sokkal kevesebb lehetőséget ad a végrehajtó hatalom számára, mint máshol, mivel nem ró semmilyen jogi kötelezettséget a lakosságra. A rendkívüli helyzet során a kormányzat kéréseket fogalmaz meg, amelyeket nem lehet jogilag kikényszeríteni. A kormánynak lényegében nincs hatalma általános lezárás bevezetésére vagy pedig a társadalom tagjai szabad mozgásának a korlátozására.⁴⁷⁰

A japán helyzet tehát nagyon speciális, hiszen egyrészt rámutat arra, hogy a rendkívüli szituációk során az 1946-os alkotmány abszolút korlátként funkcionált, mivel a kormányzatnak nincs semmilyen felhatalmazása, azt is mondhatjuk, hogy a japán alkotmány kizárja a rendkívüli eszközökkel való kormányzást.⁴⁷¹ Másrészt az egymásra torlódó válságok korában mindez számos dilemmát vet fel: a Covid19-pandémia kapcsán elindult Japánban is a vita arról, hogy a rendkívüli állapotra vonatkozó rendelkezések alkotmánymódosítással kerüljenek elfogadásra. A korábbi miniszterelnök, Abe Shinzo is a lelkes szószólója volt az alkotmánymódosításnak, és a Covid19-vilájárvány kapcsán a rendkívüli jogrendre vonatkozó alkotmányos záradék elfogadása mellett érvelt, javaslatát azonban azzal kritizálták, hogy az a katasztrófákat kihasználó alkotmányos reformokat tartalmaz.⁴⁷² Ugyanakkor azt is érdemes ennek kapcsán megemlíteni, hogy a rendkívüli eszközökkel való kormányzásra vonatkozó alkotmányos rendelkezés hiányában is van arra lehetőség, hogy

468 A szerzőpáros kutatása a genfi székhelyű Centre for Civil and Political Rights adatbázisára támaszkodik, amely elérhető: <https://ccprcentre.org/> (letöltve: 2024. május 1.).

469 RAMRAJ–THIRUVENGADAM: *Pandemics and Emergency Powers in Asia*. 134. o.

470 ONO, Tomoya – MATSUI, Shigenori: Japan: Keeping the Death Toll to the Minimum. In RAMRAJ, Victor V. (szerk.): *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts*. New York, 2021. 147–160. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0010>

471 Uo. 159. o.

472 Uo.

a törvényhozás veszélyhelyzetről szóló jogszabályokat hozzon, felhatalmazva a kormányt a rendkívüli állapot idejére széles körű hatáskörök gyakorlására. Japánban mind az alkotmányos, mind az *ad hoc* jellegű törvényhozási megoldást a Covid19-es pandémiáig meglehetősen nagy szépségszisz és visszautasítás övezte, a mindenkori kormányzat még közegészségügyi vészhelyzet idején is csak a fertőző betegségek megelőzésére vonatkozó specifikus jogszabályokra támaszkodhatott.⁴⁷³ A 2021. február 3-án elfogadott új influenza elleni különleges intézkedésekről szóló törvény (*New Influenza Special Measures Act*)⁴⁷⁴ értelmében a kormány a parlament jóváhagyása nélkül, önállóan is kihirdetheti a szükségállapotot. Ennek kapcsán Tomoya Ono és Shigenori Matsui úgy érvelnek, hogy figyelembe véve a Japánban a rendkívüli állapotra vonatkozó hatáskörökkel való durva visszaélések történetét, indokolt a parlament előzetes jóváhagyásának megkövetelése, továbbá mivel egyes országokban a diktatúrák megerősítésére használták a rendkívüli helyzeteket, nagyon erős érv szól amellett, hogy a rendkívüli kormányzás nem korlátozhatja a véleménynyilvánítás és a kormány bírálatainak szabadságát.⁴⁷⁵

12.1.2. A meglévő jogszabályi keretek felhasználása a pandémia kapcsán (Thaiföld, India, Kína)

Az egyik legáltalánosabb megoldás Ázsiában a már meglévő vészhelyzeti és katasztrófákkal kapcsolatos törvényi rendelkezések alkalmazása volt a Covid19 okozta pandémiára.⁴⁷⁶ Thaiföld válasza a Ramraj-Thiruvengada-féle vizsgálat⁴⁷⁷ első és a második mintáját ötvözte egy 2005-ös vészhelyzeti rendelet és a 2015-ös fertőző betegségekről szóló törvény alkalmazásával. A thai kormányzat a pandémia berobbanásával amellett döntött, hogy széles körű végrehajtó hatalmi intézkedéseket alkalmaz. A járványügyi intézkedések bevezetésének egyik fő közigazgatási szerve a thaiföldi Polgári Légiközlekedési Hatóság (CAAT) volt. 2020. március 1-jén a közegészségügyi miniszter a 2015. évi fertőző betegségekről szóló törvény értelmében a Covid19-et „veszélyes fertőző betegségnek” nyilvánította, ezzel a tartományi kormányzókat felhatalmazták arra, hogy a járvány ellenőrzéséhez szükséges rendeleteket adjanak ki a hatáskörükön belül.⁴⁷⁸ 2020. március 26-án a kormány a járványhelyzet fokozódásával úgy

473 Uo.

474 Elérhető: https://www.japaneselawtranslation.go.jp/outline/30/210621192151_905R207.pdf (letöltve: 2024. május 1.).

475 ONO–MATSUI: Japan... 159–160. o.

476 Uo. 135. o.

477 RAMRAJ–THIRUVENGADAM: Pandemics and Emergency Powers in Asia.

478 LEELAPATANA, Rawin – TANGTHAVORN, Chompunoot: Thailand: Emergency Responses or More Social Turbulence? In RAMRAJ, Victor V. (szerk.): *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts*. New York, 2021. 161–172. o. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0011>

döntött, hogy a vészhelyzeti közigazgatásról szóló 2005. évi rendelet alkalmazásával fokozza válaszlépéseit, ami több zárlat bevezetését eredményezte. A thai eset élesen mutatott rá arra, amit a rendkívüli kormányzás gazdasági szempontú felhasználása kapcsán az Egyesült Államok esetén már láthattuk: a kivételes állapot bevezetésére nagyon sokszor az eredeti célkitűzések alapos átértelmezésével kerül sor. Rawin Leelapatana és Chompunoot Tangthavorn rámutattak arra, hogy a pandémiás rendkívüli kormányzás alapja, a 2005-ös rendelet célja a közrendet, a nemzeti függetlenséget, a területi integritást, az egyéni jogokat és szabadságjogokat vagy a trónt fenyegető veszélyhelyzet – például terrorizmus vagy háború – felszámolása.⁴⁷⁹ Mindez lehetővé tette a kormány számára, hogy kemény intézkedéseket hozzon a közellenségként megjelölt személyekkel vagy ideológiákkal szemben. Mindezt a gyakorlatban 2008 és 2014 között a királypárti-konzervatív frakció és demokráciapárti ellenlábasa közötti szüntelen konfliktusból eredő tömegtüntetések, valamint 2004 és napjaink között a déli maláj-muszlim lázadásra adott válaszlépések kezelésére alkalmazták. A szükségállapot kihirdetése gyakorlatilag a terroristákkal és a lázadókkal egyenértékű közellenségként határozta meg a koronavírust. A thaiföldi intézkedések nagyon élesen vetették fel a kivételes állapot klasszikus dilemmáit: egyesek a széles körű végrehajtási intézkedéseket a Covid19 elleni küzdelem célszerű és szükséges eszközeinek tekintették, mások a jogállamiságra gyakorolt káros hatásaik és más negatív társadalmi-gazdasági következményeik miatt aggódtak.⁴⁸⁰ Leelapatana és Tangthavorn szerint a thai miniszterelnök, Prayuth Chan-o-cha kormányzata által bevezetett válasz a *paternalista nacionalizmus* kifejezéssel jellemezhető,⁴⁸¹ amelynek értelmében a thai politikai közösség olyan társadalomként jelenik meg, mint egy patriarchális család, amelyben az uralkodó a jóindulatú apa szerepét játssza, aki a népet, gyermekeit, a helyes irányba tereli.⁴⁸² A paternalista nacionalizmus szerint az egyéni jogoknak és a szabadságjogoknak a nemzet biztonságának kell átadniuk a helyüket, eközben az ellenkezőket közellenségnek bélyegezték, és elnyomták. Ezt a stratégiát Prayuth arra használta, hogy elnyomja ellenzékét, különösen Thaksin Shinawatra volt miniszterelnök támogatóit és más liberális mozgalmakat. A Covid19 esetében azonban a paternalista nacionalista stratégia problematikusnak bizonyult, hiszen a jogállamiságtól való eltérés nem garantálta a Covid19 sikeres megelőzését és enyhítését. Valójában a 2005-ös rendelet által engedélyezett egyes intézkedések kontraproduktív módon társadalmi-gazdasági nyugtalanságot generáltak. Leelapatana és Tangthavorn szerint a tajvani tapasztalatok azt

479 Uo. 167. o.

480 Uo. 162. o.

481 Uo. 171. o.

482 Uo. 172. o.

mutatják, hogy a liberális demokratikus normák együtt tudnak létezni a Covid19-re adott hatékony válasszal, miközben segítenek elkerülni a súlyosabb gazdasági következményeket.⁴⁸³ Leelapatana és Tangthavorn élesen mutatnak rá arra, hogy: „Egy láthatatlan mikroba ellen keményvonalas biztonsági erőket alkalmazni teljesen hiábavaló. Kétségtelen, hogy a Covid19 országos szintű kétségbeesést keltett, ami sürgősségi választ igényelt. Amire azonban a vírus terjedése során az emberek igazán vágytak, az nem tankok vagy tengeralattjárók voltak, hanem Covid19-tesztkészletek, arcmaszkok és más életmentő orvosi eszközök. A 2005-ös rendelet szerinti szükségállapotot – tekintettel annak fizikai biztonságra összpontosító jellegére – nem arra tervezték, hogy a közegészségügyi aggályokkal foglalkozzon.”⁴⁸⁴ Ugyanakkor a 2015-ös fertőző betegségekről szóló törvény sokkal egyértelműbben meghatározta a világjárvány kezeléséhez szükséges kritériumok és feltételek kijelölését közvetlenül célzó közegészségügyi intézkedéseket. Amikor Thaiföldön kihírdették a vészhelyzetet, akkor az olyan magas Covid19-kockázatú országok, mint Tajvan, Dél-Korea, Malajzia és Szingapúr, sikeresen megbirkóztak a járvány kitörésével anélkül, hogy rendkívüli kormányzati hatáskörökhöz folyamodtak volna, vagy kompromisszumot kötöttek volna a nemzetbiztonság és az átlátható, jogállamiság-barát megközelítések között.⁴⁸⁵

Mindezek alapján joggal állíthatjuk azt, hogy a meglévő rendkívüli kormányzással kapcsolatos jogszabályoknak a Covid19-pandémiára alkalmazása megkérdőjelezhető: ugyanis – ahogyan Ramraj és Thiruvengada is kifejtik – ezeket a meglévő törvényeket más fenyegetések kezelésére tervezték, és olyan autoriter intézkedéseket tesznek lehetővé, amelyek kétségtelenek egy világjárvány kezeléséhez.⁴⁸⁶ Indiának a gyarmati időszakig visszanyúló története van a politikai válsághelyzetekben való kivételes jogrendek bevezetését illetően. Bár India nem hirdetett hivatalos alkotmányos vészhelyzetet a Covid19 első, 2020. január 30-án bejelentett esete után, alig nyolc hét alatt az ország az „egészségügyi vészhelyzettől az egész országra kiterjedő, huszonegy napos zárlatig jutott el 2020. március 25-én. Ezt a zárlatot kétszer meghosszabbították, minden alkalommal két héttel, április 14-től május 3-ig, majd május 4-től május 17-ig.”⁴⁸⁷ India szövetségi alkotmánya az államokra ruházza a közegészségügyi felelősséget. A múltban India több sikertelen kísérletet tett egy

483 Uo. 172. o.

484 Uo. 167. o.

485 Uo.

486 RAMRAJ-THIRUVENGADAM: *Pandemics and Emergency Powers in Asia*. 135. o.

487 TREMBLAY, Reeta Chowdhari – GEORGE, Namitha: India: Federalism, Majoritarian Nationalism, and the Vulnerable and Marginalized. In RAMRAJ, Victor V. (szerk.): *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts*. New York, 2021. 173–187. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0012>

integrált nemzeti közegészségügyi jogi keret felállítására. Ilyen integrált jogi keret hiányában két politikai eszközre kellett támaszkodnia Narendra Modi miniszterelnöknek: az elavult 1897-es gyarmati járványügyi törvényre, amelyet a bombay-i bubópestisjárvány kezelésére dolgoztak ki, és a 2005-ös nemzeti katasztrófákról szóló törvényre (DMA), amelyet az 1999-es orisszai ciklon, a 2001-es bhuj-gudzsiri földrengés és a 2004-es indiai-óceáni cunami után dolgoztak ki. Az említett indiai törvények alkalmazhatósága erősen megkérdőjelezhető, mivel a világvárvány nem olyan „természeti katasztrófa”, mint amelyet az említett törvények előíranyoznak. Az 1897. évi járványügyi törvény, bár felhatalmazza mind az államokat, mind a központi kormányt a járványok kezelésének szabályozására, alapvetően az állami hatóságokra ruhazza a felelősséget ezen intézkedések végrehajtása tekintetében.⁴⁸⁸ A DMA a katasztrófaelhárítás három aspektusával foglalkozik egyszerre: a felkészültséggel, a megelőzéssel és a tervezéssel. A hatáskört az indiai miniszterelnök által elnökölt Nemzeti Katasztrófavédelmi Hatóságra (National Disaster Management Authority, NDMA) ruhazza. 2020. március 24-én Modi országos beszédében, előzetes egyeztetés nélkül, három hétre lezárta az országot, mindössze négy óra felkészülési időt engedve a lakosoknak – és az állami kormányzatoknak. A DMA és a huszonegy napos zárlat elrendelése révén a központi kormány átvette az államok hatáskörét az egészségügyi ellátás és a járvány kezelése terén. Felülről irányított, központi bürokráciával rendelkező munkacsoportot hoztak létre, amely közvetlenül a miniszterelnöknek, az NDMA elnökének jelentett. A Covid19 kiváló politikai lehetőséget adott Modinak és a kormányzó hindu nacionalista pártjának, a BJP-nek (Bhárátíja Dzsanaatá Párt, angolul: Bharatiya Janata Party), hogy megszilárdítsa az etnikai többséget, amely a populista politikára alapozva figyelmen kívül hagyja az eltérő véleményeket és a kisebbségek jogait. Amióta 2019-ben elsőprő többséget szerzett a nemzeti parlamentben, a BJP elhallgattatja kritikussait az azal a populista retorikával, hogy megvédi Indiát mind a belső (értsd: muszlim kisebbségi), mind a külső biztonsági fenyegetésekkel szemben, s ez a biztonsági-asításon alapuló megközelítés felhasználásra került a Covid19-pandémia során is.⁴⁸⁹ A Covid19 tehát biztosította a Modi-kormányzatnak a centralizáció lehetőségét, megerősítve az autoriter populista, többségi nacionalizmus tendenciáit Indiában, tovább erodálva ezzel a demokráciát.⁴⁹⁰

A járványhelyzet Kínából indult ki, ahol szintén elevenen éltek a 2003-as SARS-járvánnyal kapcsolatos tapasztalatok. Ugyanakkor a rendkívüli eszközökkel való kormányzásnak egy olyan keretrendszerét alkalmazták, amely

488 Uo. 180. o.

489 Uo. 185. o.

490 Uo. 187. o.

alapvetően kívül esik a kivételes kormányzás alkotmányos rendszerein: hiszen – ahogyan Carl Henrik Knutsen és Palina Kolvani rámutatnak – a kínai lezárás során hozott szigorú intézkedések olyan mértékben sértették a polgári szabadságjogokat, ami egy demokráciában megvalósíthatatlan lenne.⁴⁹¹ A kínai hatóságok több tízmillió embert helyeztek szigorú zárlat alá, szinte minden előzetes értesítés nélkül, egyes területeken pedig teljes kijárási tilalmat rendeltek el. Bár a WHO összefoglalása szerint a kínai válaszlépés "a történelem legambiciózusabb, legmozgékonyabb és legagresszívabb járványmegfékezési erőfeszítése volt".⁴⁹² Dornfeld László kifejti, hogy a kínai 1982-es alkotmány csak szükségszerűen foglalkozik a különleges jogrenddel, azt nem tölti meg normatív tartalommal.⁴⁹³ A kivételes kormányzást illetően az ún. Veszélyhelyzeti törvény tartalmaz rendelkezéseket, amely csupán az egyik összetevője a kivételes kormányzati eszközrendszernek: "A különleges jogrendre való felkészülés szabályait elsősorban a Veszélyhelyzeti törvény tartalmazza. Ez azonban csak egy komponense a 2003-as SARS-járvány után életre hívott Állami Katasztrófavédelmi Rendszernek, amely négy pillérből áll (a kínai államigazgatásban népszerű szlogenek közül ez az »egy terv, három alrendszer« megnevezést kapta). Ebből az első, a »terv« megnevezés a Katasztrófaelhárítási Általános Állami Tervre vonatkozik, amelyet még 2003-ban hívtak életre. Emellett létezik 28 a különböző veszélyhelyzeti tervekből, amelyek eltérő kihívásokra (például természeti katasztrófák, balesetek, társadalmi zavarok) válaszolnak, illetve 160 szektorspecifikus veszélyhelyzeti terv, amelyek így együtt egy részletes tervezési rendszert alkotnak."⁴⁹⁴ Mivel a kínai alkotmány eleve az államrendet helyezi az alapjogok elé, ezért az állampolgárok normál állapotban is csak úgy gyakorolhatják alapjogaikat, amennyiben nem sértik az állam vagy a közösség érdekeit: „[e]z azt jelenti, hogy az állam rendes működése során különleges felhatalmazás nélkül is igen széles lehetőség nyílik az állam számára az alapjogok korlátozására.”⁴⁹⁵ Dornfeld felhívta a figyelmet arra az érdekes ellentmondásra, hogy amíg az egyik oldalról a kínai alapjogvédelem korláto-

491 KNUTSEN, Carl Henrik – KOLVANI, Palina: Fighting the Disease or Manipulating the Data? Democracy, State Capacity, and the COVID-19 Pandemic. *V-Dem Working Paper* 127. 2022. január. 2. o. https://v-dem.net/media/publications/Working_Paper_127_final.pdf (letöltve: 2024. május 1.) DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4019437>

492 WORLD HEALTH ORGANIZATION: Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). 2020. február 16–24. <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-COVID-19-final-report.pdf> (letöltve: 2024. május 1.).

493 DORNFELD LÁSZLÓ: A korlátlan államhatalom sajátos korlátja: a különleges jogrend Kínába. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, 2021. 592. o.

494 DORNFELD: A korlátlan államhatalom sajátos korlátja... 596. o.

495 Uo. 599. o.

zott a normalitásban, addig a Veszélyhelyzeti törvény értelmében a rendkívüli intézkedéseket meghatározott feltételekhez kell igazítani, és arányosaknak kell lenniük a veszéllyel.⁴⁹⁶ A rendkívüli kormányzásra vonatkozó kínai megközelítés a Covid19-pandémiát alapvetően szükségállapot nélkül, ugyanakkor a meglévő jogszabályi keret kihasználásával kezelte: vagyis alkotmányos szükségállapot nem került kihirdetésre, ugyanakkor a Veszélyhelyzeti törvény szerinti legmagasabb, egyes szintű (különösen komoly) veszélyhelyzet került elrendelésre, amely alapján a tartományok meghozhattak olyan intézkedéseket, mint városok és utak lezárása.⁴⁹⁷ A kínai jogrend nem alkotmányos szinten, hanem a meglévő eszközökkel reagált a pandémiára, ugyanakkor számos (más, főként a nyugati jogrendekben rendkívüli kormányzati felhatalmazást igénylő) korlátozó intézkedés bevezetéséhez nem volt szükség rendkívüli jogrend bevezetésére.⁴⁹⁸ A liberális demokráciákkal kapcsolatos elvárások nem kérhetők számon a kínai rendkívüli kormányzati eszközökön, ugyanakkor a járványkezelési gyakorlatok során kialakult azon percepció, amely szerint egy globális világjárványra adott gyors és erőteljes választ leginkább a nagy kapacitású, tekintélyelvű országok képesek megadni,⁴⁹⁹ erősen árnyalható. Dornfeld kifejtette, hogy a korai védekezés fázisában a kínai hatóságok csak 2020 januárjának végén biztosították a nyilvánosságot annak a kulcsfontosságú ténynek, hogy a vírus emberről emberre is képes terjedni, holott az erről szóló információk már decemberben is rendelkezésre álltak.⁵⁰⁰

12.1.3. Speciális Covid19-szabályok (Tajvan, Szingapúr)

A thaiföldi és indiai példák a politikai visszaélések mellett arra is rámutatnak, hogy a meglévő jogszabályok alkalmazása nem minden esetben tekinthető problémamentesnek, különösen akkor nem, ha a jogi kereteket nem az aktuális közegészségügyi vészhelyzetek kezeléséhez igazították. 2002 és 2003 után a súlyos akut légzőszervi szindróma (Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS) és a közel-keleti légúti koronavírus (Middle East respiratory syndrome coronavirus, MERS) kapcsán Dél-Koreától Vietnámig a hatóságok speciális közegészségügyi és fertőző betegségekre vonatkozó jogszabályokat fogadtak el a járvány során felmerült számos kihívás kezelésére. Bár ezek a jogalkotási kezdeményezések nem láthatták előre a Covid19 méretű világjárvány minden

496 Uo.

497 Uo. 600. o.

498 Uo.

499 KNUTSEN-KOLVANI: Fighting the Disease or Manipulating the Data? 2. o.

500 DORNFELD: A korlátlan államhatalom sajátos korlátja... 601. o.

kihívását, ugyanakkor olyan jogalkotási kiindulópontot biztosítottak, amelyből kiindulva reagálni lehetett az új típusú válságra.⁵⁰¹

Éppen ezért érdemes a harmadik modellre is utalni, amikor az adott rendkívüli szituációra a politikai rendszer külön törvények, rendeletek elfogadásával reagál. Ez történt Tajvan és Szingapúr esetében is, amelyek jelentősen megszenvedték a 2003-as SARS-járványt, és jogi válaszaikban ezekből a tapasztalatokból merítettek.⁵⁰² Tajvanon a „társadalomorientált megközelítés” gyakorlata, nevezetesen a közegészségügyi technológiák, a kormány és a civil társadalmi csoportok közötti együttműködési projektek alkalmazása rendkívül sikeres stratégiának bizonyult. A SARS-szal kapcsolatos tapasztalatok következtében Tajvan 2019 decembere óta szorosán figyelemmel kísérté a wuhani eseményeket. A 2003-as járvány tapasztalataiból levont tanulságok miatt Tajvan jelentősen javította a fertőző betegségek megelőzésének és kezelésének jogi mechanizmusát: a 2003. március 15-től 2004. december 31-ig hatályos a súlyos akut légúti szindróma megelőzésére és enyhítésére irányuló ideiglenes törvény (SARS-törvény) elfogadása 2003. július 5-re segített ellenőrzés alá vonni a SARS-járványt Tajvanon.⁵⁰³ Ez a tapasztalat arra készítette az országot, hogy elővigyázatos megközelítést alkalmazzon a fertőző betegségekkel szemben, amint azt a fertőző betegségek ellenőrzéséről szóló törvény (a továbbiakban: CDC-törvény) 2004-es teljes felülvizsgálata is példázza. A SARS-törvény 2004. december 31-én hatályát veszítette, és beépült a CDC-törvénybe, amely meghatározta a fertőző betegségekre vonatkozó vészhelyzeti reagálási mechanizmusokat. A Covid19 kapcsán Tajvan kezdetben a CDC-törvényre támaszkodott, majd a törvényhozás 2020. február 20-án (2020. január 15-étől visszamenőleges hatállyal) elfogadta a Covid19-törvényt, amely 2021. június 30-ig volt hatályban. A jogalkotási eljárások és a szabályozás hatékonysága szempontjából a Covid19-törvény a vészhelyzeti rendeletek kibocsátásával egyenértékű hatásokkal rendelkezett.⁵⁰⁴ A speciális szabályozás a járvány megfékezése érdekében olyan módon engedélyezte a karanténokat és a kapcsolattartás nyomon követését, amely szükségszerűen korlátozta a szokásos polgári szabadságjogokat (például a magánélethez való jogot). A törvény arányosságra törekedett, nem zárta ki a bírósági felülvizsgálatot, és a liberális alkotmányos

501 RAMRAJ–THIRUVENGADAM: *Pandemics and Emergency Powers in Asia*. 136. o.

502 Uo.

503 LEE, Chien-Liang: Taiwan’s Proactive Prevention of COVID-19 under Constitutionalism. *Verfassungsblog*, 2020. 04. 22., <https://verfassungsblog.de/taiwans-proactive-prevention-of-covid-19-under-constitutionalism/> (letöltve: 2024. május 1.). DOI: <https://doi.org/10.17176/20200422-182603-0>

504 Uo.

elveknek megfelelően tartalmazott egy lejáratí záradékot.⁵⁰⁵ A különféle vészhelyzetek kezelésének választott tajvani megoldása tehát az adott válságszituációra speciálisan kidolgozott és elfogadott jogi megoldásokban rejlik. Mindezt megerősítette a tajvani alkotmánybíróság is, amely 2002-es értelmezésében kimondta, hogy a vészhelyzeti rendeletek tartalmának alaposnak és részletesnek kell lennie, hogy azokat gyorsan végre lehessen hajtani anélkül, hogy kiegészítő rendeletekre lenne szükség. Időhiány esetén, valamint olyan esetekben, amikor a részletességre vonatkozó rendelkezések nem végrehajthatók, a rendeleteknek pontos célokat kifejező rendelkezéseket kell tartalmazniuk, és csak a parlament általi megerősítés után lehet kihirdetni őket.⁵⁰⁶ A tajvani megközelítés lényege tehát az, hogy a rendkívüli eszközök alkalmazása csakis a lehető legszükségesebb alapjog-korlátozással járjon együtt, hiszen a célkitűzés az – ahogyan ezt Chien-Liang Lee elemzi –, hogy „az alapvető jogokba való beavatkozás szélessége és intenzitása minimálisra csökkenjen”.⁵⁰⁷

A tajvanihoz nagyon hasonló vegyes tendenciákat tapasztalhattunk Szingapúr esetében is. Szingapúr, Lynette J. Chua és Jack Jin Gary Lee szerint, a járványok kezelésének keretében megerősödő végrehajtó hatalom történelmi eseteit tükrözi, hiszen példája az erősen centralizált állami infrastruktúráknak, amelyek képesek a totalizációs fordulatra: ugyanis gyarmati és posztkolonialis történelmének mintegy 150 éve alatt a végrehajtó hatalom játszott a központi szerepet a járványok kezelésén keresztül történő kormányzás során.⁵⁰⁸ A törvényhozó testület által hatékonyan elfogadott elsődleges jogszabályokkal felruházva a végrehajtó hatalom írja elő a jogi ellenőrzések sokféle részleteit, mozgósítja az állami apparátusokat a végrehajtás érdekében, illetve a pandémiás helyzet változásával gyorsan felülvizsgálja ezeket a rendeleteket és irányelveket.⁵⁰⁹ Ugyan a szingapúri alkotmány lehetővé teszi a vészhelyzeti hatáskörök alkalmazását világjárvány esetén, de ezzel a hatáskörrel nem éltek. A Covid19-pandémia kitörésére Szingapúr a SARS-járvány idején módosított, fertőző betegségekről szóló törvény alkalmazásával válaszolt. Majd pedig a parlament 2020. április 7-én elfogadta a Covid19 ideiglenes intézkedésekről szóló 2020. évi törvényt (*Covid19 Temporary Measures Act, CTMA*), amely egy évig (kétszer annyi ideig, mint az alkotmány szerinti vészhelyzet kihirdetése) volt hatályos. Ez a különleges törvény lehetővé tette a kormány számára, hogy

505 RAMRAJ–THIRUVENGADAM: *Pandemics and Emergency Powers in Asia*. 136. o.

506 LEE: *Taiwan's Proactive Prevention of COVID-19...*

507 Uo.

508 CHUA, Lynette J. – LEE, Jack Jin Gary: *Governing through Contagion*. In RAMRAJ, Victor V. (szerk.): *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts*. New York, 2021. 115–132. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0008>. 115.

509 Uo. 118.

szabályozza a mozgást és a társadalmi kapcsolatrendszereket, továbbá közegészségügyi és gazdasági elemeket is tartalmazott. Szingapúr nem vezetett be drákói intézkedéseket, sőt a CTMA a világjárvány gazdasági következményeit is megpróbálta kezelni, például a koronavírus miatt előálló szerződésszegések ügyében folytatott bírósági eljárások felfüggesztésével, a fizetéseképtelenségre és egyéb polgári jogi adósságbehajtási intézkedésekre vonatkozó jogszabályok hatásának enyhítésével, valamint a nem lakáscélú bérleti szerződéseknek a bérleti díj nem fizetése miatti felmondása esetén a bérlők védelmével.⁵¹⁰ Vagyis bár a CTMA kiterjesztette a végrehajtó hatalmat a tevékenységek korlátozására, és a büntetőjogi felelősségre vonás erejével kényszerítette az engedelmességet, de mégis túlnyomórészt gazdasági jogszabály volt,⁵¹¹ és erősen emlékeztet a korábban az USA kapcsán vizsgált gazdasági kivételes állapot bevezetésére. Szingapúr SARS- és Covid19-periódusokban adott válaszai azt sugallják, hogy a jogi technológia fokozatosan hozzájárult a kormányzás totalizálásához a mindenkor pandémiák adta keretek között.

12.1.4. A végrehajtó hatalom jogi korlátok nélküli mozgósítása (Kambodzsa)

A válságra való reagálás negyedik módszere a végrehajtó hatalom jogköreinek a mozgósítása, méghozzá úgy, hogy az nem elsősorban az alkotmányos vagy törvényi felhatalmazás keretében történik meg. Ramraj és Thiruvengada elemzése szerint Kambodzsában a világjárvány gazdasági következményeinek kezelésére irányuló végrehajtó hatalmi intézkedések egy része teljesen megkerülte a törvényhozást.⁵¹² Vandanet Hing Ratana Ly és Kimsan Soy kifejti, hogy a példa nélküli Covid19-járvány azonban *ad hoc* jogi válaszokat váltott ki: a Covid19 elleni küzdelemre és a gazdaság újraélesztésére irányuló politikák, rendeletek és stratégiák elsősorban a végrehajtó hatalomtól érkeztek, a miniszterelnökön, a minisztereken és a magas rangú kormányzati tisztviselőkön keresztül.⁵¹³ 2020. április 29-én került elfogadásra a törvény "a nemzet irányításáról rendkívüli állapot esetén", amely felhatalmazza a kambodzsai királyt, hogy nagy veszély esetén – például háború, katonai agresszió, közegészségügyi vészhelyzet, az állam biztonságát és a közrendet fenyegető súlyos veszélyek, valamint az országos szintű veszélyt jelentő természeti katasztrófák esetén – három hónapos időtartamra szükségállapotot hirdessen ki, amely

510 RAMRAJ–THIRUVENGADAM: *Pandemics and Emergency Powers in Asia*. 136. o.

511 CHUA– LEE: *Governing through Contagion*. 121. o.

512 RAMRAJ–THIRUVENGADAM: *Pandemics and Emergency Powers in Asia*. 137. o.

513 LY, Ratana Vandanet Hing – Soy, Kimsan: *Cambodia: Public Health, Economic, and Political Dimensions*. In RAMRAJ, Victor V. (szerk.): *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts*. New York, 2021. 293–306. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0020>

meghosszabbítható.⁵¹⁴ A törvény igen jelentős hatalmat biztosít a kormányzat számára rendkívüli állapot esetén: a végrehajtó hatalom betilthatja vagy korlátozhatja a mozgást, a gyülekezést és a munkavégzést; elrendelhet zárlatot és önelszigetelést; kiűríthati, lefoglalhatja vagy kártalanítással kezelheti a magántulajdont; meghatározhatja az áruk és szolgáltatások árait; lezárhatja a köz- és magánterületeket; ellenőrizheti az összes távközlési eszközt; és betilthatja vagy korlátozhatja az olyan hírek közlését, amelyek félelmet, káoszt és zűrzavart kelthetnek a nyilvánosságban, és amelyek hatással lehetnek az állam biztonságára.⁵¹⁵ A jogsértésekért súlyos büntetések járnak. Ly és Soy rámutatnak, hogy a kormányzat arra használta fegyverként a jogrendszert, beleértve a rendkívüli állapotról szóló törvényt, hogy politikai ellenfeleit ellehetetlenítse: „Ez (a törvény) konszolidálja és legitimálja a kormányt homályosan meghatározott helyzetekben; veszélyes lenne, ha a közrend biztosítására használnák a jogokkal kapcsolatos tevékenységek, például a békés gyülekezés vagy a kormány egészségügyi, gazdasági vagy politikai válaszlépései miatti tiltakozások elfojtásával.”⁵¹⁶ Ramraj és Thiruvengada mindennek kapcsán arra figyelmeztet, hogy a végrehajtó hatalomnak rendkívüli kormányzati eszközökkel való megerősítését igen sokszor a korábban már látott schmittiánus szemponttal igazolják – hogy „az a szuverén, aki a kivételtől dönt” –, ugyanakkor ez a jelenség nem szól másról, mint a kivételes hatalomgyakorlásnak a jog korlátozó képességén kívül helyezéséről.⁵¹⁷

12.2. A vészhelyzeti kormányzás az angolszász rendszerekben (USA, Egyesült Királyság)

Amint láthattuk a korábbiakból, az Egyesült Államok esetén a végrehajtó hatalomnak igen komoly 20. századi (gazdasági kivételes állapot) és 21. századi (Guantanamo) tapasztalatai vannak a rendkívüli eszközökkel való kormányzás tekintetében. Kiindulópontként fontos hangsúlyozni, hogy az USA szövetségi kormánya nem rendelkezik teljes hatáskörrel a személyek és a tulajdon szabályozására a közegészség, a közbiztonság vagy a közjólét védelme érdekében, ugyanis a tagállami kormányok rendelkeznek ezzel a hatáskörrel.⁵¹⁸ Lindsay

514 LY-SOY: Cambodia... 304. o.

515 Uo.

516 Uo. 305.

517 RAMRAJ-THIRUVENGADAM: Pandemics and Emergency Powers in Asia. 137. o.

518 WILEY, Lindsay F. – YEARBY, Ruqaiyah – HAMMOND, Andrew: United States: Legal Response to Covid-19. In KING, Jeff – FERRAZ, Octávio LM. (szerk.): *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*. Oxford, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/law-occ19/e24.013.24>

F. Wiley és munkatársai rámutattak arra, hogy a Covid19-re való reagálásra vonatkozó közegészségügyi irányelvek túlnyomó többségét a járvány előtti törvényi rendelkezésekre támaszkodó végrehajtási nyilatkozatok és rendeletek útján fogadták el, nem pedig új jogszabályok útján.⁵¹⁹ Vagyis, a korábbiakat figyelembe véve, az USA is a meglévő törvényekre és a végrehajtó hatalom intézkedéseire alapuló modelleket követte a pandémia kezelése kapcsán. Ugyanakkor azt is érdemes hozzátenni, hogy a szövetségi kormány a pandémia kapcsán is a korábban ismertetett gazdasági kivételes állapot logikája mentén próbálta a válságot kezelni, hiszen az elfogadott új jogszabályok többnyire a pénzügyi támogatások és a jogi védelem biztosítására összpontosítottak (különösen a lakhatás és a foglalkoztatás terén), hogy lehetővé tegyék a közegészségügyi iránymutatásoknak való megfelelést és a világjárvány gazdasági hatásainak enyhítését.⁵²⁰ Szövetségi szinten a fertőző betegségek ellenőrzésére vonatkozó elsődleges jogszabály az 1944. évi Közegészségügyi törvény (*Public Health Service Act*), amely felhatalmazza az USA egészségügyi és humánminiszterét arra, hogy megállapítsa, hogy közegészségügyi vészhelyzet áll fenn. Mindehhez nem szükséges a törvényhozás jóváhagyása, és a miniszteri aktus a Kongresszus által előzetesen átruházott sürgősségi hatásköröket vált ki: ezek közé tartoznak az állami, területi, törzsi és helyi önkormányzatoknak nyújtott segítség; bizonyos szövetségi törvényi és szabályozási követelmények felfüggesztése vagy módosítása, amelyek akadályozhatják az egészségügyi ellátást és a közegészségügyi beavatkozásokat; valamint a rendelkezésre álló pénzeszközök felhasználása a közegészségügyi vészhelyzet kezelésére.⁵²¹

Wiley és munkatársai kifejtették azt is, hogy tagállami szinten a pandémia-ra való reagálásra vonatkozó hatáskörök a közegészségügyi jogszabályokban, valamint az általános vészhelyzetekre, természeti katasztrófákra és polgári zavargásokra vonatkozó jogszabályokban találhatók, s ezek a jogszabályok meghatározott feltételek mellett előzetesen engedélyezik az állami és helyi végrehajtási intézkedéseket.⁵²² Mivel ezek a jogszabályok meglehetősen tágan fogalmazzák meg a vészhelyzeti és katasztrófaszabályokat, ezért a „közbiztonság” biztosítása érdekében elfogadott polgári védelmi státútumok úgy is értelmezhetők, hogy azok a közegészségügyi vészhelyzetekre is kiterjednek.⁵²³ 2020. január 31-én, egy nappal azután, hogy az USA Járványügyi és Megelőzési Központja (Centers for Disease Control and Prevention, CDC) jelentette az első emberről emberre történő átvitel esetét, Alex Azar egészségügyi miniszter a közegészségügyi

519 Uo. 6. o.

520 Uo.

521 Uo.

522 Uo. 7. o.

523 Uo.

törvény alapján közegészségügyi vészhelyzetet hirdetett ki. Mindez megkönnyítette a tesztek, terápiák és vakcinák fejlesztésének és forgalmazásának támogatását, és egyéb szabályozási rugalmasságot tett lehetővé. 2020 márciusára mind az 50 tagállam,⁵²⁴ továbbá számos törzsi, területi és helyi önkormányzat saját joganyaga alapján vészhelyzeteket nyilvánított ki. A föderális szintű járványkezelés következő lépése pedig az volt, hogy 2020. március 13-án Donald Trump elnök kihirdette az országos veszélyhelyzetet részben a Közegészségügyi törvény, részben pedig az 1976-os (a gazdasági kivételes állapot kapcsán említett) Nemzeti vészhelyzeti törvény (*National Emergencies Act*) alapján – vagyis innentől párhuzamosan volt hatályban a közegészségügyi és az országos vészhelyzet (illetve a tagállami intézkedések).⁵²⁵ Az USA Kongresszusa hatáskörébe tartozik a katasztrófák és a közegészségügyi válságok elhárítása, ugyanakkor számos ilyen hatáskört a törvényhozás át is ruházhat az elnöki végrehajtó hatalomra azzal, hogy „továbbra is a törvényhozás irányítja a szövetségi államok pénzügyi segélyeinek adminisztrációját és elosztását”.⁵²⁶ Ennek kapcsán Béres Nóra megjegyezte, hogy az USA költségvetési joga háromféle előirányzatot ismer: szokásos előirányzatok (*regular appropriations*), folytatólagos ráfordítások (*continuing resolutions*) és kiegészítő előirányzatok (*supplemental appropriations*). A koronavírus közegészségügyi veszélyhelyzetével együtt járó költségvetési kérdések természetesen a kiegészítő kategóriába sorolhatók.⁵²⁷ Itt mutatkozott meg a gazdasági kivételes állapot tradíciójának továbbélése a pandémia kapcsán, ugyanis a Kongresszus több olyan törvényt is elfogadott, amely a tagállamok, helyi önkormányzatok, vállalkozások és magánszemélyek járványkezelési költségeinek vagy a járvány miatt felmerült egyéb kiadásainak finanszírozását támogatja. Mindennek komolyan járványügyi, de azon túlmenően gazdaságélénkítési funkciója is volt.⁵²⁸ A pandémiával kapcsolatos legfontosabb törvények a következők voltak: a koronavírus miatti készségről és kiegészítő előirányzatokról szóló törvény (*Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act*, 2020); "A családok az elsők" törvény (*Families First Coronavirus Response Act*, 2020); a koronavírus-segélyről, járványkezelésről és gazdaságvédelemről szóló törvény (*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act*, 2020); a fizetések védelméről és az egészségügyi

524 A tagállami vészhelyzetek deklarációi elérhetők itt: <https://nashp.org/state-tracker/states-covid-19-public-health-emergency-declarations/> (letöltve: 2024. május 1.).

525 BÉRES, Nóra: Ahol a különleges jogrend egyáltalán nem is különleges: az amerikai modell. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, 2021. 563–591. o., 577. o.

526 Uo. 578. o.

527 Uo.

528 Uo.

ellátás színvonalának növeléséről szóló törvény (*Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act*, 2020); a konszolidált előirányzatokról szóló törvény (*Consolidated Appropriations Act*, 2021); az amerikai mentési tervről szóló törvény (*American Rescue Plan Act*, 2021).⁵²⁹

Az USA korábbi és 2020-tól pandémiás esetben alkalmazott rendkívüli kormányzati tapasztalatai rámutatnak arra, hogy a különleges jogrend nagyon is hozzátartozik (főként gazdasági tematikaként) a kormányzás normál menetrendjéhez.⁵³⁰ Mindez felértékeli a végrehajtó hatalom feletti kontrollmechanizmusokat, különösen a bíróságok és az USA Legfelsőbb Bírósága tekintetében.⁵³¹ Béres utal arra, hogy az USA Legfelsőbb Bírósága kimondta, hogy "a tagállamoknak hatáskörében áll a karantén elrendelése közegészségügyi okokból addig, amíg a Kongresszus ezzel ellentétes tartalmú jogszabályt nem hoz (*Compaign Francaise de Navigation a Vapeur v. Louisiana Board of Health* ügy); továbbá kimondta, hogy a társadalmi együttélés természetes velejárója, hogy az egyén érdeke és köz érdeke olykor ütközik, és előfordulnak olyan súlyos veszéllyel fenyegető helyzetek, amikor az egyén szabadságát a köz érdekében korlátozásoknak kell alávetni, valamint hogy a kötelező védőoltás elrendelése nem önkényes és elnyomó akkor, ha a közbiztonság észszerű érdeke úgy kívánja meg (*Jacobson v. Massachusetts* ügy); és végül, hogy az iskola járványügyi okokból megtagadhatja az olyan tanuló felvételét, aki egy kötelező védőoltást nem kapott meg (*Zucht v. King* ügy)."⁵³²

Az Egysült Királyság modern alkotmány- és politikatörténetében a rendkívüli eszközökkel való kormányzás kezdettől fogva az aktuális, erre a célra

529 A bevezetett intézkedésekre lásd részletesen: BÉRES: Ahol a különleges jogrend egyáltalán nem is különleges... 579–583. o.

530 BÉRES: Ahol a különleges jogrend egyáltalán nem is különleges...

531 Érdemes arra is utalni, hogy az exogén válsághelyzetek milyen alapvető hatással vannak a bírósági döntéshozási mechanizmusokra, illetve egyes bírák szempontjait és percepcióit hogyan változtatják meg. Michael Catalano és Aaron Chan azt vizsgálták, hogy a Covid19 miként hatott a *common law*-rendszerekre, és különösen azok bírósági esetjogára. Az amerikai eset kapcsán azt állapították meg, hogy „[a] bíróság legitimációjára gyakorolt társadalmi hatások és következmények miatti aggodalom magyarázhatja, hogy a jobbra hajló amerikai főbíró, John Roberts miért szavazott a balra hajló bírákkal az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságában. Megfigyelték, hogy Roberts főbíró mennyire törődött az amerikai igazságszolgáltatás legitimitásának ápolásával. Roberts főbíró – ismerve a vészhelyzetben történő ideiglenes kormányzati beavatkozások túlszordulásának lehetséges negatív következményeit – inkább a politikák fenntartása és a bíróságra vetett bizalom megőrzése mellett döntött, mintsem hogy az említett politikák felborításával a válság elmélyülését kockáztassa.” (CATALANO, Michael – CHAN, Aaron: *Common Law Systems and COVID-19 Policy Response: Protective Public Health Policy in the United States, Canada, New Zealand, and Australia*. In SHVETSOVA, Olga (szerk.): *Government Responses to the COVID-19. Pandemic Between a Rock and a Hard Place*. Cham, 2023. 197–222. o., 219. o. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-30844-4_9)

532 Uo. 587–588. o.

elfogadott külön törvényen alapuló modell keretében alakult ki. Ennek kapcsán meg kell említeni az 1984. évi Közegészségügyi (betegségellenőrzési) törvényt (*Public Health [Control of Disease] Act*), amely a világjárványok kezelésére vonatkozó hatásköröket tartalmazza, valamint meghatározza, hogy rendeletek hozhatók olyan fertőzések kezelésére, amelyek jelentős kárt okoznak vagy okozhatnak az emberi egészségben. Ezen kívül az Egyesült Királyság válságmenedzselése gyakorlatilag egyetlen törvényre, a 2004. évi Polgári vészhelyzetekről szóló törvényre (*Civil Contingencies Act, CCA*) épül,⁵³³ amely általánosságban rendelkezik arról, hogy a miniszterek szükséghelyzeti hatásköröket gyakorolhatnak. A jogszabály „katasztrofális vészhelyzet” esetén alkalmazandó, amikor a kormánynak gyorsan kell hatásköröket bevezetnie, a CCA-t csak „hármas kategóriájú” (legmagasabb szintű) vészhelyzet esetén és csak végső esetben szabad alkalmazni. A Közegészségügyi törvény lehetővé teszi az illetékes miniszter számára, hogy a fertőzés terjedésének megelőzése vagy megfékezése érdekében rendelkezéseket hozzon, beleértve az iskolák, üzletek, éttermek és egyéb helyiségek bezárására, rendezvények vagy összejövetelek betiltására vagy korlátozására, valamint a nyilvánosság tevékenységének korlátozására vonatkozó rendelkezéseket is.

Domaniczky Endre rámutat, hogy a 2000-es évek eleji SARS-járvány nem csak az ázsiai rendkívüli kormányzati rendszerekre gyakorolt hatást, hanem Európában is: ugyanis a Közegészségügyi törvény 2008-as módosításával (*Health and Social Care Act*) lehetővé tették, hogy a törvényt az újfajta kórokozók elleni védekezésben is hasznosítani lehessen.⁵³⁴ A koronavírus elleni védekezés kapcsán pedig 2020-ban a védekezéshez szükséges első jogszabályokat ezen módosítás keretében alkották meg. Az első Covid19-cel kapcsolatos jogszabály egy miniszteri rendelet volt, amely 2020. február 10-én lépett hatályba, azonban csak Angliára és Walesre vonatkozott. Skóciában, Walesben és Észak-Írországbán a Közegészségügyi törvény alapján szintén rendeleteket hoztak a Covid19-cel kapcsolatos irányelvek érvényesítésére. A Közegészségügyi törvény alapján hozott rendeleteket a parlamentnek 28 napon belül jóvá kell hagynia, különben hatályukat veszti. A világjárvány első hónapjaiban azonban az egészségügyi miniszter a „sürgősségi eljárás” alkalmazásával hozta be ezeket a rendeleteket, amelyek így még azelőtt hatályba léptek, hogy a parlamentnek lehetősége lett volna megvitatni és megszavazni őket – mindez jelentős vitákat váltott ki.

533 DOMANICZKY, Endre: A különleges jogrend az Egyesült Királyságban. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, 2021. 252–276. o. DOI: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_11

534 Uo. 265. o.

A brit kormányzat 2020 márciusára egy jelentősen romló járványhelyzettel nézett szembe, és emiatt megvizsgálták a szükségállapot bevezetésének lehetőségét, azonban végül nem a Polgári vészhelyzetekről szóló törvény keretrendszerében léptek tovább (holott a törvény hatálya az egész Egyesült Királyságra kiterjed), hanem egy koronavírussal kapcsolatos szükségállapot törvény megalkotása mellett döntöttek.⁵³⁵ Ez lett a Koronavírus-törvény (*Coronavirus Act*, CVA), amelynek három fő célja volt: további hatáskörök biztosítása a kormány számára a vírus terjedésének lassítása érdekében; a közintézmények erőforrás- és adminisztratív terheinek csökkentése; az esetleges létszámhiánynak a közszolgáltatásokra gyakorolt hatásának korlátozása. A törvény a pandémia közegészségügyi kezelése mellett a kormányzat rendvédelmi rendkívüli felhatalmazását is meg kívánta erősíteni, ugyanis a rendőrség és a bevándorlási hivatalnokok jogosultak lettek olyan személyeket őrizetbe venni, akik fertőzőek lehetnek. A törvény rendelkezik továbbá a Covid19 által bizonyos nemzetbiztonsági folyamatokban okozott esetleges zavarok kezeléséről. Enyhítette a belügyminiszter számára biztosított, a lehallgatások elrendelésével kapcsolatos bírói biztosítékokat. A törvény lehetőséget adott arra is, hogy a rendőrség a szokásosnál hosszabb ideig őrizze meg az újjelenyomat- és DNS-adatokat. Az adminisztratív és személyzeti hiányosságok enyhítése érdekében a törvény olyan intézkedéseket vezetett be, mint a bírósági videómeghallgatások kiterjesztése; további foglalkoztatási biztosítékokat adott, amelyek lehetővé tették, hogy az egészségügyi és szociális ellátási ágazatban dolgozó önkéntesek elhagyhassák főállásukat, és ideiglenesen támogassák a kárenyhítési erőfeszítéseket; valamint a nyugdíjba vonult egészségügyi szakemberek sürgős újbóli nyilvántartásba vételét irányozta elő. Domaniczky szerint a törvényt "a koronavírus-járvány elleni védekezés generális keretjogszabályaként alkották meg. Szabályai számos, az EJEE-ben rögzített jog korlátozását teszik lehetővé [...]. Ezenbelül a törvény a társadalom működése szempontjából kiemelt fontosságú szolgáltatások, mint a kommunikáció, médiaszabályozás, gazdaság és közlekedés területén több korlátozási lehetőséget is biztosít a kormány számára."⁵³⁶ A brit kormányzat már a törvény elfogadása előtt elkezdte előkészíteni az országos és lokális lezárásokat (*national és local lockdown*).

A 2020-as Koronavírus-törvény több ellenőrzési lehetőséget is tartalmaz a parlament számára. Az illetékes államtitkárnak kéthavonta jelentést kell közzétennie a törvény nem decentralizált, központi kormányzathoz kötődő aspektusainak alkalmazásáról. A képviselők hathavonta szavaznak a törvény átmeneti rendelkezéseinek további alkalmazásáról. A hatáskörökről azon-

⁵³⁵ Uo. 266. o.

⁵³⁶ Uo. 267. o.

ban csak egészében lehet szavazni, a képviselőknek nincs lehetőségük arra, hogy csak egyes rendelkezéseket szavazzanak le. Ha a képviselők a törvény rendelkezéseinek hatályban tartása ellen szavaznak, a kormánynak 21 napon belül rendeletet kell alkotnia a rendelkezések hatályban tartásának megakadályozására. Fontos garancia továbbá, hogy a CVA hatálya korlátozott volt: alapesetben az elfogadástól számított 2 év, amely fél évvel csökkenthető vagy fél évvel növelhető.

Az itt jelzett garanciák ellenére a kormányzat ilyen széles körű felhatalmazása igen jelentős vitákat (a járvánnyal kapcsolatos lezárások, egyéb alapjog-korlátozások szükségessége és arányossága) váltott ki az Egyesült Királyságban.

13. A vészhelyzeti kormányzás általános tapasztalatai a pandémia során: demokrácia és intézményi ellenálló képesség

A Covid19-pandémiának globális és lokális szinten jelentős hatásai voltak, s ezen gazdasági, társadalmi és politikai hatásmechanizmusok közül kiemelkedik a járványhelyzetnek a globális kormányzásra és demokráciára gyakorolt kihívása. A következőkben azt vizsgálom meg, hogy a pandémia milyen hatást gyakorolt a már meglévő illiberális/autoriter és populista tendenciákra, továbbá mindebből milyen következtetések vonhatók le a rendkívüli eszközökkel való kormányzás és a demokrácia viszonyára globális szinten.

13.1. Illiberalizmus, autokrácia és populizmus a Covid19 kontextusában

A V-Dem Institute, amely a demokrácia és az alkotmányosság európai és globális monitorozásával foglalkozik, különösen fontosnak tartotta a Covid19 széleskörű hatásainak vizsgálatát a demokráciák működés módjára, továbbá annak feltársát, hogy az ilyen jellegű krízisek miként hatnak az autokráciák megerősödésére. Maerz és munkatársai egy átfogó vizsgálat keretében nézték meg azt, hogy a pandémia első hulláma milyen tendenciákra világít rá.⁵³⁷ A V-Dem-kutatás szemléletes kiindulópontja éppen az, hogy a demokráti-

537 MAERZ, Seraphine F. – LÜHRMANN, Anna – LACHAPPELLE, Jean – EDGELL, Amanda B.: Worth the Sacrifice? Illiberal and Authoritarian Practices during Covid-19. V-Dem Working Paper 110. 2020. szeptember, https://v-dem.net/media/publications/wp_110_final.pdf (letöltve: 2024. május 1.). DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3701720>

kus normák több kormány által elkövetett megsértése (a rendkívüli hatalom túlzott alkalmazása és a médiaszabadság korlátozása) olyan aggodalmakat kelthet, hogy a Covid19-járvány „megfertőzheti” magát a demokráciát.⁵³⁸ Azonban ez a folyamat beleilleszkedik a populizmus korszellemével összekapcsolódó globális autokratizálódási irányokba. Mindez további dilemmákat és ellentmondásokat is felvet, hiszen a szerzők arra is rámutatnak, hogy azok, akik megsértik a rendkívüli eszközökkel való kormányzás demokratikus normáit, gyakran az emberi élet védelmére hivatkozva teszik ezt, ami arra utal, hogy válságok idején az élet iránti normatív preferenciák a demokratikus játékszabályok fölé kerekednek.⁵³⁹ Ezen a ponton vetik fel Maerz és szerzőtársai azt a dilemmát, amely tulajdonképpen a modern kori rendkívüli eszközökkel való kormányzás és a rendkívüli jogrend legfontosabb kétsége: a pandémia kapcsán az autokráciák és a rosszul teljesítő demokráciák, például az Egyesült Államok, összehasonlítása felveti a kérdést, hogy a demokrácia vajon nem jelent-e hátrányt a világjárványok és hasonló válságok idején.⁵⁴⁰ Sőt, idézve JoséAntonio Cheibub és munkatársai megállapítását: „amikor a halálos fenyegetés eléggé súlyossá vált, sok demokrácia ugyanolyan intézkedésekhez folyamodott, mint az autokráciák”.⁵⁴¹

A V-Dem kutatása a demokratikus normák tiszteletben tartása és az autokrácia irányába tett fordulat kapcsán az ENSZ-szakértők megközelítéséből indul ki, akik a pandémia kezdetén arra hívták fel a figyelmet, hogy a kormányzati válaszoknak „arányosnak, szükségesnek és megkülönböztetésmentesnek” kell lenniük.⁵⁴² Ez a megközelítés az ENSZ XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányán (PPJNE) alapul, amelynek 4. cikke szerint: "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." Az eltérés tehát egy jogi kötelezettség, a politikai és polgári jogok tiszteletben

538 Uo. 1. o.

539 Uo.

540 Uo.

541 CHEIBUB, Jose Antonio – HONG, Ji Yeon Jean – PRZEWORSKI, Adam: *Rights and Deaths: Government Reactions to the Pandemic*. 2020. 07. 07. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3645410>

542 UNITED NATIONS EXPERTS: COVID-19: States should not abuse emergency measures to suppress human rights. 2020. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/covid-19-states-should-not-abuse-emergency-measures-suppress-human-rights-un> (letöltve: 2024. május 1.)

tartására vonatkozó kötelezettségvállalások felfüggesztése, eltérése azoktól vagy megszüntetése. A PPJME is egyértelmű korlátokat szab az ilyen eltéréseknek, többek között azt, hogy azoknak arányosnak és megkülönböztetésmentesnek kell lenniük, továbbá az eltérésről értesíteni kell az ENSZ főtitkárát. Mindebből az következik, hogy a nemzetközi emberi jogi jogszabályok alapján a vészhelyzeti intézkedések csak bizonyos határokon belül változtathatják meg a demokratikus intézményeket, jogokat és eljárásokat. Amíg a Covid19-re adott válaszlépések a mozgás- és gyülekezési szabadság korlátozásával biztosíthatják a fizikai távolságtartást, nem sérthetnek meg bizonyos nem elidegeníthető jogokat, például az élethez való jogot vagy a kínzástól való mentességet. Maerz és munkatársai szerint a mozgáshoz vagy gyülekezéshez való jogtól való eltérés vagy annak korlátozása nem tekinthető a demokratikus normák megsértésének (pl. lezárások, iskolák és munkahelyek bezárása), kivéve, ha ezek az intézkedések aránytalanul, diszkriminatívan vagy visszaélészerűen kerültek alkalmazásra. A V-Dem kutatói a választások elhalasztását sem számítják a demokratikus normák megsértésének, mivel nem mindig egyértelmű, hogy a választásokat és a kampányokat hogyan lehet vagy kell biztonságosan megszervezni a világjárvány idején.⁵⁴³ A szerzők amellet érvelnek, hogy a tekintélyelvű és illiberális gyakorlatok minden rezsimtípusban megjelenhetnek,⁵⁴⁴ éppen ezáltal válnak megragadhatóvá a demokráciák és autokráciák rossz gyakorlatai. Maerz és munkatársai Marlies Glasius-ra hivatkozva fejtik ki, hogy két egymást átfedő kategóriára van szükség az elemzéshez, ugyanis az autoriter gyakorlatok ártanak a demokráciának azáltal, hogy akadályozzák az információhoz való hozzáférést, és így szabotálják az elszámoltathatóságot, ami a demokrácia alapvető eleme; az illiberális gyakorlatok pedig elsősorban emberi jogi problémát jelentenek, mivel sértik a személyes autonómiát és méltóságot. A két kategória közötti metszéspontba tartozik minden olyan gyakorlat, amely egyszerre ássa alá az elszámoltathatóságot, és sérti a személyes autonómiát és méltóságot.⁵⁴⁵ Mindezek alapján Maerz és munkatársai felállítottak egy olyan elemzési modellt, amelynek alapján a rendkívüli kormányzati eszközök alkalmazásának demokratikus kockázatait megvizsgálták. Illiberális gyakorlatként határozták meg: diszkriminatív intézkedések, nem korlátozható jogoktól való eltérés, visszaélészerű végrehajtás. Autokratikus gyakorlatként fogták fel a következőket: a rendkívüli intézkedések időbeli

543 MAERZ ET AL.: Worth the Sacrifice? 3. o.

544 GLASIUS, Marlies: What authoritarianism is... and is not: a practice perspective. *International Affairs*, 94. (2018), 3., 515–533. o., <https://doi.org/10.1093/ia/iyy060>

545 MAERZ ET AL.: Worth the Sacrifice? 3. o.

korlátlansága, a törvényhozás korlátozása, félrevezető kormányzati kampányok indítása. A közös metszetnek pedig a média korlátozását tekintették.⁵⁴⁶

Ezen elméleti és módszertani alapvetések alapján a V-Dem létrehozta a Pandemic Democratic Violations (PanDem) adatbázist és indexet, amelynek keretében elemezték a Covid19-re adott rendkívüli eszközökkel való kormányzás tapasztalatait.⁵⁴⁷ Maerz és munkatársai arra jutottak, hogy a demokratikus normák megsértése meglehetősen széles körben elterjedt: a vizsgált 143 országból 83-ban legalább valamilyen mértékben megsértették azokat.⁵⁴⁸ A kormányok 11 országban súlyosan megsértették a demokratikus normákat. Ezek közül több is megsértette az emberi méltóságot illiberális gyakorlatok révén, beleértve a kisebbségek diszkriminációját Ománban, Szerbiában és Srí Lankán; a nem elidegeníthető jogok megsértését El Salvadorban, a Fülöp-szigeteken és Srí Lankán; és a visszaélészerű végrehajtást Ugandában. Mások olyan önkényuralmi gyakorlatokat alkalmaznak, amelyek szabotálták a kormányzat elszámoltathatóságát, beleértve a felhatalmazási határidő hiányát Brazíliában, Ománban és Ugandában; a törvényhozás szerepének korlátozását, például felosztatását vagy felfüggesztését, Indiában és a Kongói Demokratikus Köztársaságban; és dezinformációs kampányokat, mint például Brazíliában, Algériában, Szerbiában, Mexikóban és a Kongói Demokratikus Köztársaságban. Ezekben az esetekben a kormánynak a világjárványra adott válasza következtében egyúttal a média súlyos korlátozásokkal is szembesült.⁵⁴⁹ Maerz és munkatársai arra is rámutattak, hogy az illiberális gyakorlatok közül 10 országban figyeltek meg kifejezetten jogellenes diszkriminatív intézkedéseket, és 6 esetben olyan jogoktól való eltérést, amelyek korlátozása nem lett volna megengedhető.⁵⁵⁰ A kutatás arra is rámutat, hogy az illiberális és autoriter gyakorlatok alkalmazása diffúz módon történt: egyaránt érintettek voltak a demokráciák és a nem demokratikus berendezkedések. Sőt, az autoriter gyakorlatok meglehetősen nagy elterjedést mutatnak. 27 országban alkalmaztak hivatalos határidő nélküli rendkívüli kormányzati intézkedéseket, amelyek a legtöbb nagy geopolitikai régiót lefedték, és amelyek között demokráciák és autokráciák is voltak (pl. Bosznia-Hercegovina, Kambodzsa, Elefántcsontpart és az Egyesült Államok). 28 országban gyakorlatilag aláásták súlyosan a törvényhozás azon képességét, hogy a végrehajtó hatalmat felelősségre vonja. Eritrea és Zambia például a parlamentet az ülésezés folytatására vonatkozó ütemterve nélkül elnapolta, más esetekben, mint például Magyarországon és Ghánában, az új jogszabályok széles körű felhatalmazást

546 Uo. 4. o.

547 Uo. 6. o.

548 Uo. 7. o.

549 Uo. 8. o.

550 Uo.

biztosítottak a végrehajtó hatalom számára, hogy rendeletekkel kormányozzon, amelyeket a homályos megfogalmazás miatt a világjárványhoz közvetlenül nem kapcsolódó területeken is ki lehet használni. Végül 14 esetben aktív kormányzati dezinformációs kampányok jelennek meg, köztük olyan nagy horderejű esetekben, mint Donald Trump esetében az Egyesült Államokban és Jair Bolsonaro vonatkozásában Brazíliában.⁵⁵¹ Amint láthattuk az elemzési modellben, az illiberális és az autoriter gyakorlatok metszéspontjában a sürgősségi intézkedésekre vonatkozó demokratikus normák megsértésének hét típusa közül leggyakrabban a médiára vonatkozó korlátozásokat figyelhetjük meg: meglehetősen sok, 66, országban az információáramlás korlátozásával vagy az újságírók zaklatásával súlyos jogsértéseket regisztráltak.⁵⁵²

Bár a Covid19-világjárvány idején a vészhelyzeti intézkedésekre vonatkozó demokratikus normák megsértése leginkább autokráciákban történt, ugyanakkor számos demokrácia is érintett. Ez arra utal, hogy a tekintélyelvű és illiberális gyakorlatok, még ha ideiglenesen is, de válságok idején jobban elterjednek. Maerz és munkatársai nem találtak bizonyítékot arra, hogy a jobb közegészségügyi eredmények eléréséhez korlátozó és potenciálisan aránytalan vészhelyzeti intézkedésekre lenne szükség: a demokratikus normák pandémiából fakadó megsértése az emberi élet nevében indokolatlan, és empirikusan megalapozatlan. Úgy tűnik, hogy a demokratikus normákat megsértő kormányok nem teljesítenek jobban a Covid19-hez kapcsolódó halálozás tekintetében, ha a demográfiai tényezőket is figyelembe vesszük. Ezeket a jogsértéseket inkább szorosan nyomon kell követni, mivel a demokratikus normák válságok által vezérelt megsértése hosszú távú hatással lehet a demokrácia minőségére.⁵⁵³ Mivel az autokráciák nem teljesítettek jobban a kutatás szerint a pandémiával kapcsolatos közdelmek tekintetében, ezért Maerz és munkatársai óvnak ezen berendezkedések biztonságiasítással kapcsolatos technikáitól.⁵⁵⁴ Ugyanis a gyenge demokráciákban és a hibrid rendszerekben a demokratikus normák megsértése az autokratizálódás előjele lehet, mivel a vezetők kihasználhatják a világjárvány kivételes körülményeit a hatalom megszilárdítására, az ellenzék háttérbe szorítására és a kritikusok elhallgattatására.⁵⁵⁵

A V-Dem egy másik kutatásában Michael Bayerlein és munkatársai azt vizsgálták, hogy a populistá kormányzatok miként válaszoltak a Covid19 ál-

551 Uo. 8. o.

552 Uo. 9. o.

553 Uo. 1. o.

554 Uo. 13. o.

555 Uo. 13. o.

tal jelentett összetett kihívásokra.⁵⁵⁶ A kutatók ökonometriai modellekkel, egy 42 országból álló minta nyomán alátámasztott megállapításai azok voltak, hogy a populista kormányok kevésbé messzire mutató politikai intézkedéseket hoznak a világjárvány leküzdésére; csökkentik a polgárok erőfeszítéseit a világjárvány leküzdésére; továbbá közegészségügyi szempontból rosszabbul érinti őket a világjárvány.⁵⁵⁷ A V-Dem kutatás legfontosabb eredménye annak megállítása volt, hogy a populista kormányzatok esetén a többlethalálozás 10 százalékponttal (azaz 100%-kal) meghaladja a hagyományos országok többlethalálozását. Bayerlein és munkatársai úgy vélik, hogy eredményeik fontos következményekkel járnak a populista kormányok teljesítményének értékelésére általában, valamint a járványellenes intézkedésekre különösen, mivel bizonyítékot szolgáltatnak arra, hogy az opportunisták és nem megfelelő politikai válaszok, valamint a félretájékoztató terjesztése és a világjárvány lekicsinyítése szoros összefüggésben van a Covid19-halálozások növekedésével.⁵⁵⁸ A V-Dem kutatása arra is rámutatott, hogy a populista erők milyen okokból kifolyólag teljesítenek rosszabbul a válságok kezelését illetően.⁵⁵⁹ A populista kormányzatok kevésbé hajlamosak hosszútávú és népszerűtlen politikákat végrehajtani, hanem inkább a rövidtávú, gyors megoldásokra hajlamosak; továbbá nemcsak konkrét politikákkal, hanem a világjárvány súlyosságáról szóló kommunikáció eszközeivel is befolyásolják a polgárok viselkedését. Bayerlein és munkatársai szerint a populista kormányok tudományellenes álláspontokat képviseltek, és alábecsülték a világjárvány súlyosságát, így a mindennek kitett polgárok kisebb valószínűséggel vették komolyan a vírust, és tartották be a közegészségügyi előírásokat.⁵⁶⁰

13.2. A pandémia globális hatásai és a demokrácia

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,⁵⁶¹ de mondhatjuk azt is, hogy egy globális kontextusban elemezzük. A következőkben olyan komparatív vizsgálatokat, országtanul-

556 BAYERLEIN, Michael – BOESE-SCHLOSSER, Vanessa Alexandra – GATES, Scott – KAMIN, Katrin – MURSHED, Syed Mansoob: Populism and COVID-19: How Populist Governments (Mis)Handle the Pandemic. V-Dem Working Paper 121, 2021. május. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3849284>

557 Uo. 2. o.

558 Uo. 30. o.

559 Uo.

560 Uo.

561 ROONEY, Bryan: Emergency Powers in Democracies and International Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 63. (2019) 3., 644–671. o. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022002718755251>

mányokat 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 gyűjtöttek⁵⁶² mintegy 106 országot illetően a világjárványra adott válaszlépésekről 2020. július közepéig, és ebből jelentős adatbázist állítottak össze.⁵⁶³ 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 világjárvány során. A szerzőpáros megállapította, hogy a leggyakoribb válasz a világjárványra a jogalkotási modell valamely elemének alkalmazása volt, az általuk vizsgált országok 52 százaléka támaszkodott jogszabályokra a világjárványra 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.⁵⁶⁴ 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.⁵⁶⁵ 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 demok-

562 GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive*... 1513. o.

563 Vizsgálatauk 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: 2024. május 1.). Tovább Ginsburg és Versteeg is utal az Oxfordi Egyetem *Blavatnik School of Governance* koronavírusra és a kormányzati reakciókkal kapcsolatos kutatására: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/covid-19-government-response-tracker> (letöltve: 2024. május 1.). Valamint a *Center for Civil and Political Rights* kutatásaira: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/1sHT8quopdfavCvSDk7t-zvqKIS0Ljiu0/page/dHMKB> (letöltve: 2024. május 1.). Illetve az *International Center for Non-Profit Law* a civil szabadságjogok és koronavírus kapcsolatával foglalkozó vizsgálódásaira: <https://www.icnl.org/covid19tracker/> (letöltve: 2024. május 1.).

564 GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive*... 1516. o.

565 Uo. 1516. o.

ratikus rezsimek 42 százaléka és az autoriter rendszerek 33 százaléka élt ezzel a lehetőséggel.⁵⁶⁶ 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.⁵⁶⁷

A vizsgálódások arra is alkalmasak voltak, hogy felmérjék a végrehajtó hatalommal szembeni, rendkívüli időszak során érvényesülő fékeket és ellensúlyokat, méghozzá 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 százalékában a törvényhozás közvetlenül részt vett a világjárvány kezelésében (szükségállapotot hirdettek ki vagy hosszabbítottak meg, új jogszabályokat fogadtak el). Az alkotmányos modell szerint reagáló országok 75 százalékában a törvényhozásnak kellett kihirdetnie vagy meghosszabbítania a szükségállapotot, míg a jogalkotási modell szerint reagálók 45 százalékában a törvényhozás új törvényeket alkotott a világjárvány kezelésére, azonban ezeknek az országoknak a 72 százalékában a jogszabályok ideiglenesek voltak, és csakis a Covid19-re vonatkoztak.⁵⁶⁸ A demokratikus kontrollok és az intézményi ellenállóképesség erősségét mutatja, hogy a vizsgált országok 52 százalékában a törvényhozók folyamatosan részt vettek a pandémia elleni küzdelem hatalmi ellenőrzésében (demokratikus országok 68 százalékában, de még az autoriter rendszerek 30 százalékában is) és így a végrehajtó hatalom ellensúlyozásában.⁵⁶⁹ 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:⁵⁷⁰ 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.⁵⁷¹ 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, nem-

566 Uo.

567 Uo.

568 Uo.

569 Uo. 1517. o.

570 Uo.

571 Uo. 1518–1526. o.

zetállami szint alatt) is működőképes volt, hiszen az országok 82 százaléka esetén ebből a három faktorból legalább egy jelen volt.⁵⁷²

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.⁵⁷³ 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).⁵⁷⁴ Az előzőekben tárgyalt Engler és szerzőtársai⁵⁷⁵ 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.⁵⁷⁶

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,⁵⁷⁷ amelynek 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.⁵⁷⁸

572 Uo. 1517. o.

573 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>

574 Uo. 116. o.

575 ENGLER ET AL.: Democracy in times of the pandemic...

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

577 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>

578 Uo.

HARMADIK FEJEZET

A kivételes kormányzás alkalmazásának magyarországi tapasztalatai 2010 után⁵⁷⁹

Ebben a fejezetben a rendkívüli eszközökkel való kormányzás elméleti és gyakorlati kérdéseivel, továbbá a jogrendszer átalakulásával kapcsolatos kortárs dilemmákat a magyar helyzet vizsgálatára használom fel. A kötet elméleti és komparatív szinten foglalkozik a kivételes állapot alkotmányos és demokratikus hatásaival és a jogrendszerek alapvető változásaival, ugyanakkor a teljesebb kép vizsgálatához mindenképpen fontosnak tartottam a magyar tapasztalatok becsatornázását, ugyanis a hazai változások (egyfajta esettanulmány jelleggel) nagyban tükrözik a kutatás során feltárt nemzetközi tendenciákat.

A vizsgálat fő fókusza a 2010 utáni Orbán-rendszer viszonya a kivételes-séghez, 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. (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 hátterében természetesen az húzódik meg, hogy 2008/2009 után jelentős, egymásra ható és egymásra rakódó válságok rázzák meg Európát, és benne a magyar politikai rendszert (ahogyan korábban láthattuk: belépünk a polikrízis korszakába): ilyenek a gazdasági- és pénzügyi válság 2008-tól, a menekült- és bevándorlási válság 2015-től, a pandémia 2020-tól, és az orosz agresszió 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

579 Ehhez a fejezethez a következő írásomat használtam fel: ANTAL: *A kivételes kormányzás...* 55–96. o.

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 következőkben 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.

14. A kivételes jogrend alkotmányos rendszere a pandémia előtt

*14.1. Az 1989-ben létrehozott alkotmányos demokrácia rendkívüli jogrendje*⁵⁸⁰

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 kötet⁵⁸¹ foglalkozik átfogó jelleggel a rendkívüli jogrend történetével, rendszerváltás előtt és utáni szabályozási irányjaival, illetve a pandémia hatásaival, mindezt egy nemzetközi összehasonlító jogi keretben. Ebben a kötetben Domaniczky Endre tekinti át a különleges jogrend rendszerváltás utáni alakulását Magyarországon.⁵⁸² 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.

580 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.

581 NAGY–HORVÁTH: *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*.

582 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

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 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 tágra 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 szétszórtnak 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 ülésezik. 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 feloszlott 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 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 felosztását; (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*⁵⁸³ 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 repülő 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

583 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).

rendeleteket és intézkedéseket hozhat, ugyanakkor garanciaként került az Alkotmányba, 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.

14.2. 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."⁵⁸⁴

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.⁵⁸⁵ Az Alaptörvény megtartotta tehát a 2005. január 1-jétől hatályos elnevezési struktúrát: *hadiál-*

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

585 Uo. 123–124. o.

*lapot,*⁵⁸⁶ *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.⁵⁸⁷

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 hadművelleti 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.

586 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.

587 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 ülészik. 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”.⁵⁸⁸ 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 felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

588 Uo. 125. o.

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 repülő készségi erőkkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, 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 erőkkkel 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) bekezdés].⁵⁸⁹ Továbbra is fontos a törvényhozási kontroll, hiszen az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltóságát 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),⁵⁹⁰ 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

589 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].

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

hatvan napig tart. Az Alaptörvény plusz garanciaként rögzíti, hogy a kormány rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti [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 garanciaként 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.⁵⁹¹ Másrészt alapvetően csökkent a védendő alapjogok köre, az Alaptörvény ugyanis kimondta, hogy különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – az Alaptörvény II.⁵⁹² és a III.⁵⁹³ cikkében, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6)⁵⁹⁴ bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése⁵⁹⁵ szerinti mértéken túl korlá-

591 Uo.

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

593 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 fajnemeseitést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.

594 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 ítéltethető 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.

595 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 tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

tozható [54. cikk (1) bekezdés]. Mindebből látható, hogy „az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény jóval szűkebben vonta meg azon alapvető jogok körét, amelyek különleges jogrend idején sem függeszthetők fel vagy korlátozhatók. Az Alkotmány mintegy tucat alapjogot részesített ilyen fokú védelemben, többek között a vallásszabadságot és a szociális biztonsághoz való jogot is.”⁵⁹⁶

15. 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.⁵⁹⁷ 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 rendkívüli jogrend-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. 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.

⁵⁹⁶ Uo.

⁵⁹⁷ ANTAL: *The Rise of Hungarian Populism*. 77–93. o.

15.1. A menekültválság: a kivételes kormányzás első alkalmazása⁵⁹⁸

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.⁵⁹⁹ Nagy Zsófia is Agamben elméletének segítségével vizsgálta az Orbán-rendszer 2015-től kifejtett 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”.⁶⁰⁰ 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)⁶⁰¹ 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 félreérthető német nyilat-

598 Ehhez a ponthoz a következő írást használtam fel: Antal: *Kivételes állapotban. A modern politikai rendszerek biopolitikája*. 128–145. o.

599 AGAMBEN: Az ellenőrző államtól...

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

601 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: 2024. május 1.).

kozatok következtében) tömegesen Németországba indultak volna, hogy menekülési 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 kierőszakolt 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, amelyeket a déli határokon később „elrettető” célzattal 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.⁶⁰² Már a 2015-ös, kb. egymilliárd forintba kerülő nemzeti konzultáció címéből és a tizenkét kérdés megfogalmazásából, belső arányaiból⁶⁰³ is nyilvánvalóvá válhat, hogy az Orbán-rendszer

602 A Keleti pályaudvaron történteknek 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 törvényinket!”. Önmagában az üzenetek tartalmából és a magyar nyelvű megfogalmazásból is látszik, hogy a kormányzat kizárólagos célja a belpolitikai gyűlöletkeltés volt.

603 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: 2024. május 1.). 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: 2024. május 1.).

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.⁶⁰⁴ 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 nevezete 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 röszkei 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.⁶⁰⁵

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

604 401/2015. (VI. 17.) számú kormányhatározat. A kerítés megépítésnek részletei elérhetők: https://hu.wikipedia.org/wiki/Déli_határzár_Magyarországon (letöltve: 2024. május 1.).

605 A részletes történet elérhető: https://hu.wikipedia.org/wiki/Röszkei_zavargás (letöltve: 2024. május 1.).

körülmények uralkodnak, a magyar hatóságok szándékosan éhezették az oda kerülőket, akár nőket és gyermekeket is, nyilván azzal a szándékkal, hogy a kegyetlen bánásmód visszatartsa a menekülőket a magyarországi útvonaltól.⁶⁰⁶ Az ENSZ menekültügyi főbiztosa, Fillippo Grandi pedig azt nyilatkozta, hogy a tranzitónak inkább afféle börtönök.⁶⁰⁷

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. §).⁶⁰⁸ 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 nyilváníthatja ki 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. rendelettel⁶⁰⁹ „országos válsághelyzetet” hirdetett ki 2016. március 9-én a menedékjogi törvény 80/A. § (1) bekezdés c) pontja alapján, további jogkorlátozó rendőrségi

606 FÖLDES András: Valójában börtön a tranzitóna, ahol a terhes nőket is bilincsbe verik. *Index*, 2017. 06. 12., https://index.hu/belfold/2017/06/12/tranzitzona_roszke_tompa_borton_menekultek_terhes_no_hatosagi_tulkapas_gyerekek/ (letöltve: 2024. május 1.).

607 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: 2024. május 1.).

608 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 állapottal ezzel az eszközzel.

609 A rendelet és a hatályának állapotai elérhető: <https://njt.hu/jogszabaly/2016-41-20-22.16#SZ3> (letöltve: 2024. május 1.).

jogosítványok engedélyezésével. Ezután bekövetkezett az országos kivételes állapot folyamatos meghosszabbítása, ezzel állandóvá vált az agambeni kivételes kormányzás gyakorlata:⁶¹⁰ 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 (pandémia és háborús) rendkívüli jogrenddel átfedésben van (lásd erre a következő pontban az 2. táblázatot).

3. táblázat A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet hatályának folyamatos meghosszabbítása⁶¹¹

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.
47/2024. (III. 4.) Korm. rendelet	2024. szeptember 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

610 AGAMBEN: Az ellenőrző államtól...

611 Forrás: saját gyűjtés.

Alaptörvény hatodik módosításának (2016. június 14.); ebben a parlament elfogadta az új kivételes jogrendtípus (terrorveszélyhelyzet) alkotmányos erőre emelését (amelynek jelentőségével a következő pontban foglalkozom részletesen).

A kampány új irányba fordult azzal, hogy az Orbán-kormány immáron nemcsak bel-, hanem európai politikai célkitűzéseikhez is elkezdte felhasználni a menekültellenességet. Válaszreakcióként az EU-nak a kvóta- és a menekült-politika átalakítását célzó elképzeléseire,⁶¹² 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 előírhasa 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 elsőprő többségbe kerültek a nemmel szavazók (98,36%, azaz 3 362 224 szavazat). Mindebből óriási legitimációs felhatalmazást olvasott ki a kormányzat belpolitikai és európai szintén 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.⁶¹³

612 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.

613 Altusz: Magyarországon bevett dolog muszlim megszállást emlegetni. *Hvg.hu*, 2018. 01. 11., https://hvg.hu/itthon/20180111_altusz_kristof_times_of_malta (letöltve: 2024. május 1.).

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 ellenségeképző üzeneteit bel- és külpolitikai szintén, s így lettek immáron a legfőbb célpontok: a „bevándorlást támogató civil szervezetek”, az ellenzék egy része, illetve a menekültválság mint 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-elleniséget”, egyúttal elő is irányozta a következő hónapok civilelles politikáját (az alább tárgyalandó civil regisztráció is megjelent a kérdések között).⁶¹⁴ A kormányzat tájékoztatása szerint 1 millió 680 ezer ember küldte vissza a kérdőívet.⁶¹⁵ 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 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

614 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: 2024. május 1.).

615 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-konzultaciort/> (letöltve: 2024. május 1.).

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.⁶¹⁶

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, ehhez a kormányzat a vélt felhatalmazást és legitimitást 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.⁶¹⁷ 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 távoltartásról, a bevándorlási finanszírozási ügyekről, 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

616 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: 2024. május 1.).

617 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.

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, 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.⁶¹⁸ A 2018. évi VI. törvény értelmében kiegészült a rendőrség feladata: őrzi 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. §).⁶¹⁹ A módosítás komoly európai visszhangot váltott ki, hiszen gyakorlatilag a jogszerű menekültstátusz megszerzését is lehetetlenné teszi: a menedékjogról szóló törvény úgy módosult, hogy elfogadhatatlan 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 Magyarországára 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

618 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 menedékjogról szóló, az államhatárról szóló, a bűnügyi nyilvántartási rendszerről szóló, a szabálysértési törvények, valamint a Büntető Törvénykönyv. A javaslat elérhető: <http://www.parlament.hu/irom41/00333/00333.pdf> (letöltve: 2024. május 1.).

619 353/A. § (1) Aki szervező tevékenységet folytat annak érdekében, hogy a) Magyarországon menedékjogi 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 üldöztetéstől való félelme 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 szolgáltató vagy a szervező tevékenységet rendszeresen folytatja. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1200100.TV> (letöltve: 2024. május 1.).

erőre az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.).⁶²⁰ Az alkotmányozó a *Nemzeti hitvallás* részévé tette a nemzeti identitás védelmének kötelességét ("a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége"), s ezzel egyfajta alkotmányos alapjait tette le az Orbán-rendszer xenofób gyűlöletpolitikájának. A magyar jogrendszert az EU-joghoz kötő ún. csatlakozási klauzula ugyancsak egy nacionalista megközelítéssel 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 Magyarországon 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 lábát” 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. Érdemes azt is megemlíteni, hogy a hetedik Alaptörvény-módosítás nemcsak a „Stop Soros”-csomagra reagált, hanem szigorította tovább 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-Husszein, az ENSZ emberi jogi főbiztosa,⁶²¹ valamint az

620 A Soros-törvénycsomag és az Alaptörvény módosítása egyazon Magyar Közlönyben került kihirdetésre: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK18097.pdf> (letöltve: 2024. május 1.).

621 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: 2024. május 1.).

Amnesty International⁶²² és a Velencei Bizottság is,⁶²³ az Európai Bizottság pedig kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben a menedékjogi szabályok durva szigorítása miatt.⁶²⁴

15.2. 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 4. 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 menedékjogról 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).

622 Amnesty: A Stop Soros rettenetes támadás. *Hvg.hu*, 2018. 06. 20., https://hvg.hu/itthon/20180620_Amnesty_A_Stop_Soros_rettenetes_tamadas (letöltve: 2024. május 1.).

623 Velencei Bizottság: Hatályon kívül kellene helyezni a Stop Sorost. *Hvg.hu*, 2018. 06. 22. https://hvg.hu/itthon/20180622_Velencei_Bizottsag_hatalyon_kivul_kellene_helyezni_a_Stop_Sorost (letöltve: 2024. május 1.).

624 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: 2024. május 1.).

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,⁶²⁵ ráadásul azt állította 2020. március 10-én, hogy „egyértelmű kapcsolat van az illegális migráció és a koronavírus-járvány között”.⁶²⁶ Ezután következett be a fordulópont, 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 küzdünk 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!”⁶²⁷

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;⁶²⁸ a 2. hullámban 2020. november 3-tól 2021. február 8-ig a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel;⁶²⁹ a 3. hullámban 2021. február 8-tól 2022. május 31-ig (hosszabbításokkal) a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel.⁶³⁰ Minden rendkívüli időszakhoz kapcsolódott ún. *felhatalmazási törvény*, amely a hivatalban lévő magyar kormánynak az Országgyűlés által adott különle-

625 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: 2024. május 1.).

626 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-magyarorszag-helyzetet> (letöltve: 2024. május 1.).

627 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: 2024. május 1.).

628 Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2020-40-20-22> (letöltve: 2024. május 1.).

629 Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2020-478-20-22> (letöltve: 2024. május 1.).

630 Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-27-20-22> (letöltve: 2024. május 1.).

ges 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 kormánynak 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, 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. törvény⁶³¹)⁶³² lényegében korlátlan felhatalmazást adott a rendkívüli kormányzásra, és 2020. június 17-ig volt hatályban.⁶³³ 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 a 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

631 Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2020-12-00-00.0#CI> (letöltve: 2024. május 1.).

632 2020. március 31. és június 16. között volt hatályban.

633 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 ülésezése a humánjárvány következtében szünetelhet, annak tudatában, hogy vészterhes időkben 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 erőforrása 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 [...]”

törvényt. A kivételes kormányzással kapcsolatos garanciák körüli vitákból tanult az Orbán-rendszer, és a második hullámhoz kapcsolódó második felhatalmazási törvénybe (2020. évi CIX. törvény)⁶³⁴ 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 ellenzéke 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. törvény)⁶³⁵⁶³⁶ 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 meghosszabbította⁶³⁷ 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 4. táblázatot).

Mindezek alapján azt látjuk, hogy a pandémiával összefüggő rendkívüli jogrendek [a 3. táblázatban a B) és C)⁶³⁸ 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].

634 2020. november 11. és 2021. február 7. között volt hatályban.

635 Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-1-00-00.0#SZ4@BE6> (letöltve: 2024. május 1.).

636 2021. február 22. és 2022. június 1. között volt hatályban.

637 Mivel eredetileg a harmadik felhatalmazási törvény 2021. május 21-én hatályát veszttette volna, ezért a 2021. évi XL. törvény módosította (az új hatályvesztés: a 2021. évi őszi országgyűlési ülés 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.

638 Érdemes 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.

4. táblázat. Az Orbán-rendszer által bevezetett rendkívüli jogrendek 2015–2024639

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		Alaptörvénybe foglalt rendkívüli jogend	
Menetrend	Szabályozás	Menetrend	Szabályozás	Menetrend	Szabályozás
2015. szeptember 15-től helyi szinten	A menekültekről szóló 2007. évi LXXX. törvény módosítása		40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet		
	269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet (Bács-Kiskun megye és Csongrád megye területére)	1. hulláma: 2020. március 11-től június 18-ig	2020. évi XII. törvény (1. felhatalmazási törvény) Hatályos: 2020. március 31. és június 16. között	2022. május 25-től október 31-ig	180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet
				Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény	

639 Forrás: saját gyűjtés.

2016. március 9-től emelkedett országos hatályúra 2024. szeptember 7-ig	41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet (országosan): 16 alkalommal került meghosszabbításra országos szintű válsághelyzet ⁶⁴⁰	2. hullám: 2020. november 3-tól 2021. február 8-ig 3. hullám (illetve 4. hullám): 2021. február 8-tól 2022. május 31. (a felhatalmazási törvény módosításai hosszabbították meg a veszélyhelyzetet)	478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet 2020. évi CIX. törvény (2. felhatalmazási törvény) Hatályos: 2020. november 11. és 2021. február 7. között. 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 ⁶⁴²	december 18-ig	21/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet	2022. november 1-jétől 2024. november 20-ig Háborús veszélyhelyzeti felhatalmazási törvény: 2022. évi XLII. törvény 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet: 4 alkalommal került meghosszabbításra ⁶⁴¹
---	---	--	--	----------------	------------------------------------	---

640 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; a 47/2024. (III. 4.) Korm. rendelettel 2024. szeptember 7-ig.

641 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 elírta, hogy 2023. november 26-ig maradhat hatályban, továbbá az 515/2023. (XI. 22.) Korm. rendelet szerint a veszélyhelyzet 2024. május 24-ig hatályos, a 86/2024. (IV. 17.) Korm. rendelet szerint a veszélyhelyzet 2024. november 20-ig hatályos.

642 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 vízvázalasztónak 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.),⁶⁴³ 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”⁶⁴⁴ 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.⁶⁴⁵ 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

643 Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-10-04-00> (letöltve: 2024. május 1.).

644 AGAMBEN: Az ellenőrző államtól...

645 Érdemes megjegyezni (s ezt ugyancsak kifejtem a következő pontban), hogy az Orbán-rendszer Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása (2016. június 14.) kapcsán már 2016-ban 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.

Orbán-rendszernek újra ki kellett hirdetnie 2022. november 1-jével a háborús 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. rendelet⁶⁴⁶ 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.⁶⁴⁷ A kivételes kormányzás garanciális szabályaként pedig kijelentette, hogy a kormány a veszélyhelyzet fennállásának szükségességét folyamatosan felülvizsgálja.

Ahogy a pandémiás hullámokhoz, úgy a háborús veszélyhelyzethez is kapcsolódott egy felhatalmazási törvény: a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény.⁶⁴⁸ 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 szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendeletet („inkorporáló rendelet”), amelynek célja gyakorlatilag az volt, hogy a pan-

646 Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-424-20-22.0#CI> (letöltve: 2024. május 1.).

647 A keletkezett rendkívüli jogrendi joganyaghoz lásd: <https://net.jogtar.hu/veszelyhelyzet> (letöltve: 2024. május 1.).

648 Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2200042.TV&dbnum=1> (letöltve: 2024. május 1.).

démia hullámaihoz kapcsolódó veszélyhelyzeti, valamint a korábbi háborús veszélyhelyzeti rezsim hatálya alatti kormányrendeleteket átvezesse a legújabb, háborús veszélyhelyzeti körülmények közé.⁶⁴⁹ 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. rendelet⁶⁵⁰ előírta, hogy a veszélyhelyzet hatályát veszti a 2022. november 1-jét követő 210. napon; végül a 167/2023. (V. 11.) Korm. rendelet⁶⁵¹ 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.

649 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. §].

650 Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-479-20-22> (letöltve: 2024. május 1.).

651 Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2023-167-20-22> (letöltve: 2024. május 1.).

15.3. 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”,⁶⁵² s ezzel párhuzamosan a törvényhozás kontrolljának csökkentésére és a végrehajtó hatalom példátlan kiterjesztésére.

15.3.1. 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.),⁶⁵³ 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”.⁶⁵⁴ Ez a kormányzati paradigma nem a bajok megelőzéseként fogja fel a kormányzati tevékenységet, sokkal inkább olyan képességgént, amellyel menedzselni tudja azokat a problémákat, adott esetben katasztrófákat, amelyek megtörténtéhez akár tevőlegesen, akár nem cselekvés révén hozzájárult.⁶⁵⁵ 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.⁶⁵⁶ A terrorveszélyhelyzet 2016-os bevezetésének politikai célja az volt, hogy a kormányzat közjogi erővel mondhassa ki, hogy közvetlen kapcsolat van a bevándorlás és

652 AGAMBEN: Az ellenőrző államtól...

653 Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2016-6-04-00> (letöltve: 2024. május 1.).

654 AGAMBEN: Az ellenőrző államtól...

655 Uo.

656 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 terrorizmus között. A terrorveszélyhelyzet 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.

15.3.2. Az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása: a kivételes kormányzás kiteljesedése

A kivételes kormányzás tekintetében Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (2020. december 22.)⁶⁵⁷ 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.⁶⁵⁸

⁶⁵⁷ Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2020-9-04-00> (letöltve: 2024. május 1.).

⁶⁵⁸ 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.⁶⁵⁹ Az alkotmányozó a hadiállapotban sűrítette a katonai típusú rendkívüli jogrendeket.⁶⁶⁰ 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.⁶⁶¹ A szükségállapot kihirdetésnek okai tehát meglehetősen tág körben kerültek meghatározásra, felmerülhet, hogy

659 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.

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

661 Uo.

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 fel-forgató, ártó, támadó célra való alkalmazhatóságára.⁶⁶²

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 vagyónbiztonságot 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 egységesült 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.”⁶⁶³

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:⁶⁶⁴ a kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat [53. cikk (1) bekezdés].⁶⁶⁵ Ez azt jelenti, hogy

662 Uo.

663 Uo. 135–136. o.

664 Uo. 136. o.

665 Horváth Attila utal arra, hogy a kormány súlyának növekedését az Alaptörvény-módosítás a következővel indokolta: „a különleges jogrend kihirdetését követően gyors, operatív és mind

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.⁶⁶⁶ 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.⁶⁶⁷ Az Alaptörvény ugyanis kimondja, hogy hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének kormány általi kezdeményezését követően a kormány 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

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.).

666 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].

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

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 osztható 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 Alaptörvénnyel 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.) előirányozta 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.),⁶⁶⁸ 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 alkotmányozó többség folyamatosan meglevő biztosítéka miatt a kormányzat aktívan vonja be az Alaptörvény-módosítások technikáját (az áttekintésre lásd a 5. 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.

668 Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-10-04-00.0#10> (letöltve: 2024. május 1.).

5. táblázat. A kivételes kormányzás alkotmányos rendszere Magyarországon 1989–2023669

1989. évi XXXI. törvényről 2012-ig			Az Alaptörvény rendszere 2012. január 1-jétől ⁶⁷⁰		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 ⁶⁷¹	Országgyűlés	hadiállapot	Országgyűlés	terrorveszély- helyzet (nem került át az Alaptörvény 9. és 10. módosításokkal létrehozott rendkívüli jogi rendszerébe)	Országgyűlés, kormány	hadiállapot	Országgyűlés, kormány (a kormány rendeletet alkothat a rendkívüli jogrend kihirdetése előtt is)
rendkívüli állapot	Országgyűlés és az által létrehozott Honvédelmi Tanács	rendkívüli állapot	Országgyűlés és az által létrehozott Honvédelmi Tanács				
szükségállapot	Országgyűlés, közársasági elnök	szükségállapot	Országgyűlés, közársasági elnök			szükségállapot	Országgyűlés, kormány (a kormány rendeletet alkothat a rendkívüli jogrend kihirdetése előtt is)
veszélyhelyzet	kormány	veszélyhelyzet	kormány	veszélyhelyzet	Országgyűlés, kormány	szükségállapot	A kormány általános rendeletalkotási joga
váratlan támadás (1994. január 1-jétől) ⁶⁷²	kormány	váratlan támadás	kormány				
megelőző védelmi helyzet (2005. január 1-jétől) ⁶⁷³	Országgyűlés, kormány	megelőző védelmi helyzet	Országgyűlés, kormány			veszélyhelyzet	kormány

669 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.
670 Valójában az Alkotmányban létrehozott rendkívüli jogrend struktúra (hadiállapot, rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, váratlan tá-
madás, 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).

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

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

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

Az Orbán-rendszer és a kivételesség gyakorlata

Garanciák:	Garanciák:	Garanciák:	Garanciák:
Kétharmados (országgyűlési képviselők kétharmada) a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokról szóló törvény; A parlament a hadiállapot, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát felülvizsgálhatja; Rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki a feloszlását és nem osztható fel; A rendkívüli állapot megszűnésével a Honvédelmi Tanács rendelete hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja; Szükségállapot esetén az Országgyűlés a honvédelmi hatályokat a rendelet hatályát meghosszabbítja; A legfontosabb alapvető jogok nem korlátozhatók vagy felfüggeszhetők [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]; 1994. január 1-jétől a váratlan támadás esetén a kormány azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályokról szóló törvény elfogadása is kétharmados többséghez (országgyűlési képviselők kétharmada) kötődik; 2005. január 1-jétől megelőző védelmi helyzetben a kormány által bevezetett	A hadiállapot kinyilvánításához, a békekötéshez, valamint a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges; 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 jogszűréséről; 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; A rendkívüli állapot megszűnésével a Honvédelmi Tanács rendelete hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja; Szükségállapot esetén a köztársasági elnök által rendelteti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbítja, továbbá köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti;	A terrorveszélyhelyzet kihirdetéséhez, meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges; A kormány a bevezetett intézkedésekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja; A terrorveszélyhelyzet során bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tart; A kormány rendelete a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti; A Magyar Honvédséget a terrorveszélyhelyzet idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.	Garanciák: A hadiállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges; A szükségállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges; A veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki; 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; Különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. A kormány különleges jogrendben (valamint a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményését 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 a sarkalatos törvény határozza meg; 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 tárgyköri szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát; 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 alkalhatja meg újra, kivéve, ha azi 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 tárgyköri szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát (ugyannezen garanciák érvényesek a hadiállapot és szükségállapot kihirdetése előtt elfogadott kormányrendeletekre is); A különleges jogrendet a különleges jogrend kihirdetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn;

16. A 2010 utáni magyar „folyamatos” kivételes kormányzás értékelése⁶⁷⁴

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.”⁶⁷⁵ 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 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 valójában 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 leírt⁶⁷⁶ vészhelyzeti modellek (alkotmányos, törvényi, jogon kívüli) tulajdonképpen egyszerre

674 Ehhez a részhez a következő írásomat használtam fel: ANTAL: *A kivételes kormányzás...* 99–102. o.

675 AGAMBEN, Giorgio: *The Invention of an Epidemic. Quodlibet*, 2020. 02. 26., <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-invenzione-di-un-epidemia> (letöltve: 2024. május 1.).

676 GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive...*

érvényesültek az Orbán-rendszerben. A 2015 és különösen a 2020 utáni időszakban az Alaptörvénnyel és módosításaival alakítható a rendkívüli jogrend-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 rendkívüli helyzetet.⁶⁷⁷ 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 eszközzé vált. Álláspontom szerint igen veszélyes lehet, hogy a rendkívüli jogrend (akár szándékolatlan, akár hatalmi szempontból előidézett) következménye a normalitás és kivételesség egyfajta „összecsúszása” 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 összemosó hibrid megoldásokkal, vagyis a ha-

677 LÜHRMANN-ROONEY: When Democracy Has a Fever...

talmi 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”.⁶⁷⁸ 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 jogrendeket 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 jogrendekben: az összes rendkívüli helyzetben érvényesülő 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 hipotetikusan, 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.

678 HORVÁTH: *A különleges jogrend fejlődése Magyarországon...* 146. o.

NEGYEDIK FEJEZET

Jog és demokrácia a klíma- és ökológiai válság korában

A 20. század végén tehát korántsem „ért véget a történelem”,⁶⁷⁹ sőt a 21. században gyakorlatilag újrakezdődött, méghozzá olyan kihívások keretében, amelyet még nem is látott az emberiség. Mára ugyanis egyszerre rendült meg a globális ökológiai és klímaválság miatt az emberiség fizikai élettere és életlehetősége, valamint a liberális demokrácia válsága miatt az politikai, társadalmi keretrendszer, amelyre jövőnket építeni akartuk. Korszakunk kettős kihívása tehát: az egymásra tornyosuló ökológiai és politikai válság. A két válságjelenség gyökerei azonosak: ez pedig nem más, mint a globális kapitalizmus és annak az embert, illetve a természetet kizsákmányoló jellege. A kapitalizmus egymásra torló válságai társadalmi és ökológiai szempontból elértek egy olyan kritikus pontot, hogy egyszerre veszélyeztetik a társadalmi rendszereinket (beleértve a demokráciát, pontosabban azt, amit eddig annak gondoltunk) és az emberi élet ökológiai alapjait. Ebben a kötetben amellett érvelek, hogy a 21. század első évtizedeiben fog eldőlni az, hogy milyen világa lesz a gyermekeinknek, unokáinknak, ugyanis a mi generációnkat rendkívül váratlanul érte az ökológiai és az ebből következő társadalmi összeomlás, és nehéz azzal szembenézni, hogy a liberális demokrácia nem volt alkalmas eszköz a globális kapitalizmus kordában tartására, és elindult az emberi élet ökológiai és társadalmi alapjainak felszámolása. Korszakunk kihívása éppen abban rejlik, hogy képesek vagyunk-e felismerni ezt a fordulópontot, és képesek vagyunk-e olyan demokratikus megoldásokban gondolkodni, amelyek nem csak a hatalmi pozíciókban lévő kevesek túlélését jelentik. Ugyanis az új autoriter rezsimok felemelkedése mutatja azt, hogy a jelen ökológiai és politikai válságkomplexumára már kész van egy válasz a történelem „asztalán”: ez pedig a normativitás felszámolásán, kizsákmányoláson, a kapitalizmus és a nemzetállamok (összekapcsolódó) autoriter működtetésén alapuló politika, amelynek öko- és genocídium lesz a következménye. Ennek a kötetnek pedig éppen az a fő kérdése (dilemmája), hogy: ebben a helyzetben létezik-e demokratikus politikai alternatíva?

679 FUKUYAMA: The End of History?

A kötet utolsó fejezetében összefoglalom azokat a korábban megtárgyalt kihívásokat, amelyek elválaszthatatlanul összefonódtak, egymásra torlódtak korunkban, és olyan kihívások elé állították a demokráciát, amelyre csakis új típusú megközelítésekkel, új paradigmákkal válaszolhat (ezek közül természetesen kiemelkedik az ökológiai és klímaválság, mint az összes egyéb krízist meghatározó „metaválság”). Ezután azzal a dilemmával foglalkozom, amely álláspontom szerint korszakunk kulcskérdése: létezik-e demokratikus válasz és alternatíva a polikrízis korszakában. Itt fogok azokra az ökoautoriter megoldásokra utalni, amelyek (s ezt a Covid19 kapcsán is láthattuk) alapvetően kérdésessé teszik annak magától értetődőségét, hogy a sokféle válságra csakis demokratikus megoldási lehetőségek adhatók-e. Ugyanakkor fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy a klímavészhelyzet komoly lehetőséget kínál egy újfajta demokratikus potenciál kibontakoztatására. Végül pedig (a kötetben tárgyalt történelmi és kortárs tapasztalatok alapján) összegyűjtöm azokat a veszélyforrásokat, amelyek a polikrízis és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás korszakában a jogrendszerekre és azok normativitására leselkednek: foglalkozni fogok a kettős állam paradigmájával, az alkotmányos diktatúra és a morál nélküli jog veszélyeivel, s felvetem azt, hogy mekkora kockázatokat rejt, ha a jogot továbbra is „fegyverként” alkalmazzuk.

17. Az egymásra halmozódó válságok kihívása

A következőkben összefoglaló jelleggel visszatérek a kötetben tárgyalt egymásra torló válságokhoz, az ökológiai és klímaválsághoz, a liberális demokrácia és a globális kapitalizmus válsághoz, és az ezekhez kapcsolódó alapvető politikai rendszerekhez kapcsolódó fordulatra, vagyis az új típusú autokráciák felemelkedésére. Ezek a válságok egyszerre és egymásra tekintettel bontakoznak ki, egymást erősítik, és a demokrácia 21. századi sorsát az fogja meghatározni, hogy milyen válaszokat adunk erre a komplex válsághalmazra. Ezt hangsúlyozta az ENSZ főtitkára, António Guterres, is a szervezet 76. Közgyűlése kezdetén: „A COVID és az éghajlati válság mélyre ható törékenységet hozott felszínre társadalmi szinten és magának az egész bolygónak a szintjén. Mégis e hatalmas kihívásokkal szembeni alázat helyett önteltséget látunk. A szolidaritás útja helyett a pusztulás zsákutcájában járunk.”⁶⁸⁰ Ehhez hasonlóan Andreas Malm is élesen vetette fel a problémát: „A klímaváltozás lehet a 21. század gyorsítója,

680 António Guterres beszéde az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének 76., 2021. szeptember 20–24. közötti ülészakán New York-ban. <https://www.un.org/sg/en/node/259283> (letöltve: 2024. május 1.).

felpörgeti a későkapitalizmus ellentmondásait – mindenek felett a gazdagok örökzöld pázsitja és a tulajdon nélküliek létbizonytalansága közt húzódnó növekvő szakadékot –, és egyik helyi katasztrófát siettet a másik után.⁶⁸¹

17.1. Az ökológiai és klímaválság és az eddigi környezetvédelmi paradigma bukása

A globális ökológiai és klímaválság már igen régóta érezteti a társadalmainkban a hatását, ugyanakkor csak a legutóbbi években kezdtük el globális és helyi szinteken kongatni a vészharangot, amikor sohasem látott módon és mértékben kezdtek kibontakozni az éghajlatváltozás visszafordíthatatlan, ténylegesen mindennapos hatásai a világon és benne immáron magában a Kárpát-medencében is: a példátlan hőhullámok, amelyek emberek halálát okozzák; a természetes vizek károsodása; a nagyvárosokban és azok agglomerációjában tapasztalható vízhiány; az egyre gyakoribbá váló extrém időjárási körülmények. Mindezek olyan jelenségek, amelyek a jövőben nem kivételek lesznek, hanem a „normalitás” részei. Sőt, előrejelzések szerint a válság hatásai tovább fokozódnak: Európára, különösen annak déli részére az extrém hőmérsékletek, az árvizek, valamint a trópusi járványok korszaka köszöntött. Az IPCC 2021-ben publikálni kezdett (hatodik) jelentésének dokumentumai szerint az éghajlatunkban lezajlott változások az antropogén hatások nyomán példátlan folyamatokat indítottak el.⁶⁸² Az IPCC szakemberei kifejtették, hogy az ember okozta éghajlatváltozás már most számos időjárási és éghajlati szélsőséget idéz elő a világ minden régiójában. Egyre gyakrabban kell számítani hőhullámokra, heves esőzésekre, aszályokra és trópusi ciklonokra. Az IPCC kifejezetten utalt arra, hogy ötödik jelentése óta az extrém időjárási hatások még egyértelműbben az emberi beavatkozásokra vezethetők vissza.⁶⁸³

Nem állíthatjuk tehát azt, hogy a környezeti válság csak úgy „ránk rúgta” az ajtót, hiszen a globális északot elérő menekülthullámok, valamint a koronavírus tágabb kontextusa már régóta jelezte, hogy igen komoly baj van. Az ökológiai és klímaválság korszakunk olyan kihívásai, amelyek rendkívüli módon felértékelik azt, hogy hogyan gondolkodunk a környezetvédelemről.

681 MALM, Andreas: Forradalmi stratégia egy felmelegedő világban. *Fordulat*, (2019) 25., 192–217. o., 210. o.

682 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC): Sixth Assessment Report. *Headline Statements from the Summary for Policymakers*. 2021. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Headline_Statements.pdf (letöltve: 2024. május 1.).

683 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC): Climate Change 2021. *The Physical Science Basis Summary for Policymakers*. 10. o. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf (letöltve: 2024. május 1.).

Az ökológiai és klímaválság korában érvényüket veszítik a klasszikus környezetvédelmi megfontolásaink. A helyzet az, hogy az utóbbi évek és hónapok ökológiai, tudományos és közéleti fejleményei nyomán joggal állíthatjuk, hogy az a környezetvédelmi paradigma (amely leegyszerűsítve a következő: a normál gazdasági, politikai és jogrendszer keretei között, azok zöldítésével kezelhetők a környezetvédelmi problémák, katasztrófák) egészen egyszerűen összeomlott, és beköszöntött (még ha sokan nem is akarják vészhelyzetként elismerni) az ökológiai és klímaválság korszaka. Felvetem továbbá, hogy az ökológiai és klímaválság komplexumával létrejött egy új, minden társadalmi részrendszer logikáját és saját belső logikáját felülíró *univerzális bináris kód*, ez pedig nem más, mint hogy planentáris szinten *életben maradunk-e, vagy kipusztul az emberiség*. Egy példátlan helyzettel állunk szemben, mert nem arról van szó, hogy valamelyik társadalmi részrendszer (pl. a gazdaság) lenne válságban, hanem a helyzet az, hogy az összes részrendszer van egy „metaválságban”, hiszen a társadalmak egészének létfeltételei és életkörülményei kérdőjelződnek meg.

17.2. A liberális demokrácia válsága és a neoliberalizmus

Az ökológiai válsaggal párhuzamosan, a 20. század második felétől (nagyjából a jóléti rendszerek válságától és a neoliberális paradigma felemelkedésétől) zajlik egy igen komoly politikai válság is, mégpedig (ahogyan a kötet első fejezetében láthattuk) a liberális demokráciák összetett (bizalmi, intézményes és ideológiai) válsága.

Amint azt az első fejezetben kifejtettem, a liberális demokráciák először Nyugat-Európában és Észak-Amerikában fejlődtek ki, majd pedig a fejlődő világban is gyökeret eresztettek, s a demokratizálódás legújabb hullámával 1989 után Kelet-Európába is eljutottak. Az a demokráciaexport azonban, amely a liberális demokrácia politikai hagyományokra és kultúrára tekintet nélküli – egyfajta alkotmánymérnököszködés formájában való – átültetését jelentette, nagyon sok problémát és fájdalmat okozott. A kelet-közép-európai rendszerváltások lényegében a társadalmi szempontok figyelmen kívül hagyásával zajlottak le, és túlértékelt volt az intézményi megközelítés, hiszen ez tudta csak biztosítani a korábbi államszocialista rendszereknek a globális kapitalizmusba való visszaintegrálódását. Gagyí Ágnes leírása szerint: "A makrofolyamatok szintjén a rendszerváltás Magyarország intézményes visszaágyazódását jelentette a kapitalista világ gazdaságba, a nyugati centrumtól való erőteljes függés pozíciójában. Az államszocialista gazdaság privatizációjával a termelőeszközök a hazai és a nemzetközi tőke kezében összpontosultak, az államadósság és vállalati adósságok visszafizetése az államra hárult, a szocializmus által korábban proletarizált népeiséget pedig megfosztották a megélhetés korábbi állami

garanciáitól [...], a demokratikus politikai intézményrendszer létrehozásának követelménye együtt járt azzal a követelménnyel, hogy az integrációban a proletarizált népesség érdekeinek sérülniük kell.”⁶⁸⁴

A közép-kelet-európai rendszerváltások és az évtizedekkel későbbi „demokratikus visszarendeződések”, antidemokratikus és autoriter fordulatok mutatnak rá leginkább a liberális demokráciák kortárs válságának legkiemelkedőbb okaira: a liberalizmus és a demokrácia közötti inherens feszültségekre és ellentmondásokra. Ahogyan azt kifejtettem, a liberális demokrácia két összetevője között érzékelhető feszültség szükségessé tette olyan korlátozó és közvetítő mechanizmusok kiépítését, amelyek megakadályozzák, hogy a liberális demokrácia összeomljon önnön paradox vonásai alatt. A többség uralmát biztosító demokrácia ugyanis igen sokszor sértheti a minden ember (így a kisebbség) egyenlő jogait középpontba helyező liberalizmust, a liberális pluralizmus pedig adott esetben veszélyeztetheti a képviselői rendszerek kormányzóképességét. Ez a belső ellentmondás, valamint az, hogy a liberálisok állandó veszélynek tekintik a kormányzat túlhatalmát, amely potenciális zsarnokként viselkedhet az egyénnel szemben, továbbá az, hogy a liberálisok – egyfajta antropológiai szkepticizmus eredményeképpen – az egyént önértékkövető lényként írják le (és számolnak vele, hogy a politikai hatalmat hajlamos önértéke mentén felhasználni) vezetett el az alkotmányosság elveinek a liberalizmusához kapcsolásához. Ezen jelenségek és félelmek kezelésére jött létre az alkotmányos demokrácia (másként: a liberális alkotmányosság) koncepciója, amely a kormányzati intézmények között osztja el a hatalmat, az erőforrásokat és a kötelességeket. Vagyis korszakunk demokratikus válságai alkotmányos válságok is, amelyek jelzik azt, hogy az alkotmányos demokrácia nem minden tekintetben volt alkalmas a szabadságjogok és a demokratikus többség összehangolására. Abban, hogy a liberális demokrácia belső feszültségei csak korlátozottan voltak kezelhetők alkotmányos eszközökkel, kulcsszerepe volt a kapitalizmusnak, pontosabban annak, hogy a liberális demokráciát a kapitalizmus egyfajta jogi, politikai és kulturális keretrendszereként tartották számon. A második világháború utáni jóléti és alkotmányos konszenzusok felbomlása azonban bebizonyította azt, hogy a kapitalizmusból fakadó társadalmi igazságtalanságok miatt a liberális demokráciák belülről épülnek le. Mindebben kulcsszerepe volt a globális kapitalizmus neoliberalis fordulatának.

Az 1960-as évektől kezdve igen jelentős társadalmi mozgalmak bontakoztak ki, amelyek a társadalmi igazságosság, a környezetvédelem mentén szerveződtek. Ugyanakkor megindult ezzel párhuzamosan a defenzívából kitörni kívánó

684 GAGYI Ágnes: Az antipopulizmus mint a rendszerváltás szimbolikus eleme. *Fordulat*, (2014) 21., 298–316. o., 304. o.

neoliberális ellenmozgalom, és az 1970-es évek során a neoliberalizmus jelentős támadást intézett a jóléti kapitalizmus ellen. Ebben az időszakban a Milton Friedman körüli neoliberális tanácsadók egy olyan új nemzetközi rendszert vizionáltak, amely a nemzetközi monetáris rezsimeknek a rugalmas árfolyamokon nyugvó helyzetét irányozta elő.

Álláspontom szerint a liberális demokrácia belső válságában és egyúttal a neoliberalizmus előretörésében kulcsszerepet játszott három tényező: a liberális demokráciák irányába kibontakozó bizalmi válság, a társadalmi részvétel kiüresedése (depolitizálódás) és ezzel együtt a liberális demokrácia „technokratizálódása”. Amint láthattuk, Pierre Rosanvallon amellett érvel,⁶⁸⁵ hogy a demokráciákat mindig ellentmondások és konfliktusok terhelték. Szerinte a legitimáció és a bizalom két különböző dolog: legitimáció procedurális tény és jogi terület, tisztán és vitathatatlanul a szavazatok következménye. A bizalom ellenben sokkal összetettebb, egyfajta „láthatatlan intézmény”. Rosanvallon élesen világít rá arra,⁶⁸⁶ hogy a demokrácia történeti problémája a legitimáció és a bizalom közötti (sajnálatosan egyre növekvő) szakadék. A liberális demokráciák (mint az alkotmányosság keretei által meghatározott politikai berendezkedés) elsősorban a jogi legitimáció procedurális kereteire helyezték a hangsúlyt, és eközben elhanyagolták a bizalmi faktort. A liberális demokrácia válsága visszavezethető arra is, hogy a liberális megalapozású demokrácia (szándékával ellentétben) maga után vont a politikai terek és a társadalmi részvétel kiüresedését (depolitizálódás) és az intézmények felértékelődését. A liberális demokrácia depolitizálódásának velejárója, hogy a népszuverenitás letéteményesei, tehát az állampolgárok irányából elindult egyfajta hatalmi átrendeződés az intézmények és az intézmények szakértőinek irányába. Mindennek egyik legjelentősebb kivetülése a liberalizmus joguralom-központúsága: a liberalizmus a politikát a joggal akarja helyettesíteni, és eljogiasítja, elbürokratizálja az egész közeletet. Élesen kritizálta a modern (neoliberális) politika depolitizáló jellegét és mindennek veszélyeit a modern állampolgári létre nézve Giorgio Agamben, aki korszakunkat a kivételes állapot fogalmával írja le. Amint azt kifejtettem, Agamben szerint⁶⁸⁷ kibontakozik egy olyan jelenség, amely fokozza korunk veszélyeit: az állampolgárok depolitizálódnak, és az állampolgári lét egyre inkább elveszíti jelentését, passzív jogi státussá degradálódik, és megindul a köz- és magánszféra összemosódása. Eközben a kormányzatok a biztonság ígérétével kampányolva folyamatosan kivételes állapotokat generálnak, az állampolgár pedig a közsférából ki- és viasszaszorulva kétségbeesetten próbálja

685 ROSANVALLON: *Counter-Democracy*.

686 Uo.

687 AGAMBEN: *State of Exception*.

védeni saját magánszféráját. Michael Head is élesen mutat rá arra, hogy a „21. század első éveiben a világ vezető demokráciáinak tekintett nyugati országok is egyre gyakrabban folyamodtak szükséghelyzeti típusú hatáskörökhöz vagy a törvények feletti végrehajtó hatalom igénybevételéhez”.⁶⁸⁸ A koronavírus pedig, ahogyan ezt láthattuk, világszerte és rezsimtípusoktól függetlenül fokozta a rendkívüli kormányzati eszközök alkalmazását.

17.3. A globális kapitalizmus állandó válságai és az élet ökológiai alapjainak felszámolása

Az ökológiai és klímaválságot a globális kapitalizmus válságjelenségei kötik össze a demokrácia válságának rétegeivel: pontosabban az, hogy a liberális demokrácia, belső válságai miatt, egész egyszerűen nem volt alkalmas a kapitalizmus (különösen annak neoliberais formaváltozata) korlátozására, és a kapitalizmus erői elkezdtek felszámolni az élet ökológiai alapjait az ember és a környezet parttalan kizsákmányolásával. Naomi Klein *The Shock Doctrine* könyvében élesen mutat rá arra, hogy a válság a kapitalizmus alapvető, kiszámított és integrált velejárója, amely nem gyengíti, hanem éppenséggel erősíti magát a globális kapitalizmust.⁶⁸⁹ A kapitalizmus válságokon alapuló jellegét már Marx is megfogalmazta, és arra utalt, hogy a tőke felszámolja önmaga természeti és strukturális alapjait (ezt a profitráta süllyedésével magyarázata).⁶⁹⁰ Klein azonban úgy érvel, hogy a válság sokkal szerveesebb része a kapitalizmusnak, mint azt korábban gondoltuk. Klein szerint a deregulált kapitalizmus diadala egyáltalán nem a liberális értelemben vett szabadság diadalaként fogható fel, és bírálja az a dogmát is, hogy a korlátlan szabadpiac és a demokrácia kéz a kézben járnának. Klein szerint a piaci fundamentalista kapitalizmus a kényszerítés brutális formája, és története a szándékos társadalmi és gazdasági sokkhatásokon alapul⁶⁹¹: a kapitalizmus kihasználja a különféle katasztrófákat (puccs, terrortámadás, piaci összeomlás, háború, cunami, hurrikán), amelyek az egész társadalmat kollektív sokkhatás alá helyezik. Mindennek eddigi leginkább globális formája az ökológiai és klímaválság. A kapitalizmus Klein által leírt „válságállósága”, pontosabban az a tény, hogy a válságok hozzátáratotnak a kapitalista termelési mód lényegéhez, nagyon is hasonlít ahhoz,

688 HEAD: *Emergency Powers in Theory and Practice*. 1. o.

689 KLEIN, Naomi: *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York, 2007.

690 MARX, Karl: *A politikai gazdaságtan bírálatának alapvonalai – Első rész*. Karl Marx és Friedrich Engels Művei (MEM) 46/I. Budapest, 1972.; MARX, Karl: *A politikai gazdaságtan bírálatának alapvonalai – Második rész*. In Karl Marx és Friedrich Engels Művei (MEM.) 46/II. Budapest, 1972.

691 KLEIN: *The Shock Doctrine*. 18–19. o.

amit a korábbiakban Agamben⁶⁹² kapcsán láthattuk a modern kormányzati rendszerek esetén, amelyek esetében a kivételes eszközökkel való kormányzás és a rendkívüli helyzetek előidézése jogi és politikai normalitássá vált.

A kapitalizmust tehát sok tekintetben maguk a válságok „tartják életben”, működtetik, de legalábbis dinamizálják, és ennek igen komoly pusztító hatása volt mindig is a társadalmakra és a természeti környezetre. E mögött pedig az áll, hogy a kapitalizmus a természetet mindig is egyfajta „olcsó erőforrásnak” tekintette. Ennek drasztikus következményei azonban a neoliberális korszak és a globális ökológiai és klímaválság miatt mára beláthatatlanokká váltak. Jason W. Moore egyenesen az „olcsó természet végéről” beszél korszakunkban, hiszen elemi erővel szembesültünk azzal, hogy az élet ökológiai alapjainak felszámolását intézményesítette a globális kapitalizmus: „A tőke a szükségből erényt kovácsolt ezeknek a külsődleges és »olcsó« természeteknek a létrehozásával. Az államgépezettel, az imperialista hatalommal és a polgári tudással kötött szövetségének köszönhetően a tőke alkalmasnak bizonyult arra, hogy leküzdje a folyamatos felhalmozás előtt tornyosuló valós vagy fenyegető akadályokat. A határvidék ennél fogva a kapitalizmus sajátos módszere volt a számlák kiegyenlítésére, melyek gyorsan megugrottak a felhalmozás egymást követő, hosszú évszázadai alatt. Vajon az olcsó természet neoliberális kapitalizmus általi kimerítése ciklikus jelenség csupán – akárcsak a hosszú tizenkilencedik század végén vagy az 1970-es években tapasztalt kimerülés –, vagy ez az olcsó természethez vezető kapitalista út vége? Más szóval: vajon napjaink válsága csak fejlődési válság, melyet meg lehet oldani a tőkés viszonyok további kiterjesztésével, vagy inkább korszakos válság ez, amely alapvetően új viszonyokat kényszerít majd ki jólét, hatalom és természet között?”⁶⁹³ Úgy vélem, hogy éppen az itt leírt, egymásra rakódó és egymást erősítő válságjelenségek miatt mindenképpen új viszonyrendszer fog kialakulni a demokrácia és a kapitalizmus között a 21. században, amelyet immáron nem a klasszikus liberalizmus ideológiája fog meghatározni.

17.4. A 21. századi autokráciák felemelkedése

Napjainkra visszafordultak azok a demokratizálódási tendenciák, amelyek az 1970-es évek közepétől a kelet-közép-európai államszocialista rendszerek bukásáig elindultak – ezt nevezhetjük Samuel Huntington nyomán a harmadik

692 AGAMBEN: *State of Exception*.

693 MOORE, Jason W.: Az olcsó természet vége, avagy rájöttem, hogy nem kell félteni „a” természetet, meg is lehet szeretni a kapitalizmus válságát. *Fordulat*, (2019) 25., 17–52. o., 22–23. o.

demokratizációs hullámnak⁶⁹⁴ –, és a jobboldali autoriter populizmus felemelkedésével elkezdett körvonalazódni az autokráciák új korszaka.⁶⁹⁵ Ennek kapcsán indult meg a szakirodalomban a demokratikus visszarendeződéssel és a hibrid rendszerekkel kapcsolatos diskurzus,⁶⁹⁶ amely egyúttal meghatározta azt is, hogy milyen irányba indult el az antidemokratikus fordulatokkal kapcsolatos eszmecsere: nevezetesen, korszakunk elhozta a „köztességet” demokráciák és nemdemokráciák között. Ahogy ezt Larry Diamond már 2002-ben megfogalmazta a demokratizációs folyamatok tekintetében: "A harmadik hullám »kései időszakának« egyik legszembetűnőbb jellemzője az volt, hogy példátlanul megnőtt azon rezsimek száma, amelyek sem nem egyértelműen demokratikusak, sem nem hagyományosan tekintélyelvűek. Ha a demokrácia egy nagyon szigorú mércéjeként nemcsak a demokratikus választásokat, hanem a polgári szabadságjogok erős jogállamiság alatti szilárd védelmét is használjuk, akkor a köztes rezsimek aránya valóban megnő, mert a harmadik hullám új »demokráciái« közül nagyon sok »illiberális«.”⁶⁹⁷

Úgy vélem, hogy a demokratikus visszarendeződéssel és a hibrid rendszerekkel kapcsolatos diskurzus nem egészen pontosan mutat rá a liberális demokráciák politikai és a liberális demokrácia ideológiai válságára, ugyanis a hibridizációval kapcsolatos megközelítések referenciapontja mindig is az volt, hogy az új típusú autoriter rendszerek (Oroszország, Törökország, Magyarország) hogyan térnek el a liberális demokrácia sztenderdjeitől, és nem pedig az, hogy a liberális demokrácia (korábban elemzett) belső feszültségei, a globális kapitalizmus és az ökológiai klímaválság miként okozzák együttesen az autoriter rezsimek felemelkedését. A hibrid rendszerekkel kapcsolatos diskurzus rámutatott arra, hogy ha a demokráciát egyfajta eljárási (procedurális) és intézményi keretrendszerre egyszerűsítjük, akkor igen nehéz vizsgálni az autoriter rendszerek kiépülésének komplex okait. Mindennek fontos példái a „választási” és a „kompetitív autokrácia” koncepciói. Az Andreas Schedler által leírt *választási autokrácia* „egy olyan rendszer, amelyben valóban nem versengő a választás, és amelynek a valódi célja a rendszer legitimálása a voksolásokon keresztül. Miközben a demokrácia látszatát biztosítja, hatásában a demokratizáció esélyének a minimálisra csökkenését vagy éppen

694 HUNTINGTON, Samuel P.: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, 1991.

695 DIAMOND, Larry – PLATTNER, Marc F. – WALKER, Christopher: *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy*. Baltimore, 2016.

696 BÖCSKEI Balázs – SZABÓ Andrea: *Hibrid rezsimek. A politikatudomány X-aktái*. Budapest: 2019.

697 DIAMOND, Larry (2002): Thinking about Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*, 13. (2002) 2., 21–35. o., 25. o.

az eliminálását szolgálja”.⁶⁹⁸ A Steven Levitsky és Lucan A. Way által meghatározott *kompetitív autokráciák* „abban különböznek a teljes tekintélyelvűségtől, hogy léteznek olyan alkotmányos csatornák, amelyeken keresztül az ellenzéki csoportok érdemben versenyeznek a végrehajtó hatalomért”.⁶⁹⁹ Levitsky és Way pedig „a formális demokratikus intézményekre úgy tekintenek, mint a politikai hatalom megszerzésének és gyakorlásának kulcseszközeire. A hatalom birtokosai azonban olyan masszívan sértik meg ezen intézmények szabályrendszerét, hogy a rezsím működése a demokratikus működés minimumát sem éri el [...], a legnagyobb kihívás a rendszerben rejlő ellentmondás és az ebből fakadó bizonytalanság kezelése, amelyet a demokratikus szabályok és az autokratikus módszerek együttes jelenléte hoz magával.”⁷⁰⁰

A kortárs autokráciák nem elsősorban úgy emelkedtek fel, hogy létrejött a demokrácia és nemdemokrácia keveréke, mint ahogyan azt a hibrid rendszerekkel kapcsolatos megközelítések sugallják. Álláspontom szerint sokkal inkább az a helyzet, hogy az új típusú autoriter rezsimek egyfaja *válaszkísérletek* a liberális demokrácia összeroppanására, de még inkább a globális kapitalizmus okozta ökológiai és klímaválságra. Korszakunk autoriter rezsímjei arra épülnek, hogy a kapitalizmus (főként a félperiférián és a periférián) minden további nélkül együttműködik a nemdemokratikus kormányzatokkal, sőt a környezetvédelmi és munkajogi szabályokat a tőke számára kedvező módon hajlító rendszerek kifejezetten előnyt jelentenek a liberális demokráciák jogállami „körülmenyességeivel” szemben. Az autoriter kormányzatok által életbe léptetett rendkívüli jogrendek pedig valamiféle válaszreakciót kívánnak adni az ökológiai és klímaválságra, azonban ennek a gyűlöletpolitika, a klímamenekültekkel és a bevándorlókkal szembeni indulatok elszabadítása a fő eszköze. Mindezeket figyelembe véve az az alapvető dilemma vetődik fel, hogy a liberális demokrácia mennyiben lesz képes kezelni korszakunk egymásra halmozódó és egymást súlyosbító válságait.

18. Létezik-e demokratikus politika a klímavészhelyzet korában?

A kötetben bemutattam, hogy a liberális demokrácia már jóval azelőtt mély válságba került, hogy végletesen kiéleződtek volna az ökológiai és klímaválság

698 BÖCSKEI-SZABÓ: *Hibrid rezsimek*. 25. o.

699 LEVITSKY, Steven – WAY, Lucan A: *Competitive authoritarianism. Hybrid regimes after the cold war*. Cambridge, 2010. 7. o.

700 BÖCSKEI-SZABÓ: *Hibrid rezsimek*. 26. o.

hatásai, és éppen emiatt tűnik egyre reménytelenebbnek az, hogy a liberális demokrácia változatlan formában kezelni tudja azt a válsághalmazt, amely eleve megroppant állapotban érte el. Mivel korszakunkra az emberiség által létrehozott gazdasági rendszer, a globális kapitalizmus elkezdte felszámolni az élet ökológiai alapjait, ezért általánossá kezdett válni az a megközelítés, hogy az emberiségnek nincs már ideje arra a fokozatos adaptációra, mely szerint a környezetvédelmi logika majd fokozatosan átalakítja, átkódolja a részrendszerek logikáit, és nincs időnk annak kivárására sem, hogy a politikai rendszer szerkezetének átalakítása elegendő lesz a gazdasági, a jog- és egyéb rendszerek logikájának zöldítésére.

Jem Bendell szerint mára bizonyossá vált, hogy (a kapitalizmus és a demokrácia alapvető újragondolásával) „mélyadaptációra” van szükség, ha nem léptetünk életbe statáriális intézkedéseket a politikai rendszerben és azon keresztül az összes társadalmi részrendszerben, akkor az emberiség (nagy részének a) túlélése válik kétségessé.⁷⁰¹ Ez a mindent felülíró kényszer vezette el a klímamozgalmakat az ökológiai és klímavészhelyzeten alapuló gondolkodáshoz, amelynek az az egyik alapvetése, hogy a gazdasági rendszert (vagyis a globális kapitalizmust) terheli a felelősség a globális ökológiai és klímaválságért, továbbá jelentős szerepet játszott mindebben a kapitalizmus pusztítását legitimáló liberális demokrácia eddigi formája, valamint a szabályozási kereteket biztosító jogrendszer.

A liberális demokrácia 20. századi keretei azért sem tarthatók, mert a korábban jelzett komplex válságait sem volt képes kezelni, és azért sem, mert – ahogyan arra utaltam – a globális és klímaválság elhozta azt a zavarba ejtő helyzetet, hogy mind a demokratikus, mind az autoriter rendszerek a normálállapot és jogrend felfüggesztésével reagáltak a globális vészhelyzetre, továbbá a rendkívüli eszközökkel való kormányzás (amint azt a *Második fejezetben* láthattuk) számos ellentmondást tartalmazott. Ezek a nyugtalanító szempontok tehát felvetik azt, hogy az ökológiai és klímaválságra létezik-e egyáltalán demokratikus válasz, illetve, ha létezik is, akkor az az eddig megszokott liberális demokrácia keretrendszerében kibontakozhat-e. A liberális demokrácia és annak alkotmányosság- és jogfelfogása szempontjából azért is kulcsfontosságú dilemmákkal állunk szemben (és a Covid19-pandémia kapcsán mondtak ráerősítenek erre), mert a nemdemokratikus és autoriter politikai berendezkedések szintén prioritásként kezelik azt, hogy a polikrízisre, benne (amint alább látni fogjuk) az ökológiai és klímaválságra válságmenedzselési eszközöket dolgozzanak ki, ám ezeket a rendszereket semmilyen formában nem kötik a liberális demokráciák hatalomkorlátozó mechanizmusai.

701 BENDELL, Jem: Mélyadaptáció: Útmutató az éghajlati tragédiához. *IFLAS Alkalmi Tanulmányok* 2., (2018). <http://lifeworth.com/DeepAdaptation-hu.pdf> (letöltve: 2024. május 1.).

18.1. A klímavészhelyzet és a planetáris szuverenitás kérdése⁷⁰²

Amint azt az eddigiekben a rendkívüli eszközökkel való kormányzás történeti és esztörténeti gyökereinek felvillantása kapcsán láthattuk, régi (ugyanakkor korántsem veszélytelen) tradíció az, hogy rendkívüli válságokra, kivételes állapotokra rendkívüli eszközökkel reagál egy közösség.⁷⁰³ A Római Köztársaság szenátusa katonai vészhelyzet esetében kivételes, ám időben korlátozott (hat hónapra szóló) hatalommal rendelkező diktátort választott, akit ugyanakkor a köztársasági hivatalok ellenőriztek. A liberális demokráciák, alkotmányos struktúráikban, átvették ezt a rendkívüli jogrend különféle megoldásainak formájában, amikor is valamilyen (természeti, politikai, háborús) válsághelyzetben a végrehajtó hatalom időlegesen kivételes felhatalmazást kap, szigorú elszámolással tartozva a törvényhozásnak. Az ökológiai és klímaválság mind a nemzetállamokra, mind a világ egészére leselkedő legnagyobb válsághelyzet. Ilyenformán nagyon is érthető, hogy a társadalmak, a klímamozgalmak hatására, a válsághelyzet egy újraértelmezett eszközéhez kívántak nyúlni azzal, hogy elindították a *klímavészhelyzetek* intézményesítését. Mindezt tekinthetjük úgy is, mint a liberális demokráciák rendszerén belüli, de kétségtelenül radikális kísérlet a globális válsághelyzet kezelésére.

2018 májusában jött létre az Egyesült Királyságban az *Extinction Rebellion* (ER)⁷⁰⁴ társadalmi-politikai mozgalom, amelynek fő célja, hogy erőszakmentes direkt akciókkal ellenállási hullámot és tiltakozást indítson el a klímakatasztrófa, a biodiverzitás és az ökológiai rendszerek összeomlása, valamint számos állat- és az emberi faj potenciális kihalása kapcsán. Az ER egyik fő követelése ezért az, hogy a kormányok nézzenek szembe az igazsággal, és hozzák azt az emberek tudomására, deklarálják a klíma- és ökológiai vészhelyzetet, és dolgozzanak együtt a lehető legszélesebb közegeben a válság megoldásán. 2019 áprilisában elfoglalták London meghatározó köztereit, hogy felhívják ügyükre a nyilvánosság figyelmét. Mindez annyira átütő erejűnek bizonyult, hogy a világ számos pontján jöttek létre ER-szerveződések, és vittek véghez hasonló akciókat. Az ER mellett a klímaválságra hívja fel a figyelmet – és ugyancsak globális mozgalommá kezd válni – a *Fridays for Future* (FFF),⁷⁰⁵ amelyet a svéd diáklány, Greta Thunberg indított el. A mozgalom azért tudott erős hatást gyakorolni, mert a legfiatalabbakat vonta be a globális túlélésért folytatott küzdelembe, akik

702 Ehhez a részhez a következő írást használtam fel: ANTAL Attila: *Kritikai politikaelmélet*. 144–147. o.

703 A rendkívüli jogrend részletesebb történeti elemzéséhez lásd: ANTAL: *A kivételes kormányzás...* 11–14. o.

704 Lásd <https://rebellion.earth/> (letöltve: 2024. május 1.).

705 Lásd <https://www.fridaysforfuture.org/> (letöltve: 2024. május 1.).

péntekenként, iskola helyett, demonstratív módon az ökológiai és klímaválságra hívják fel a figyelmet. Mind a két szerveződés Magyarországon is jelen van immár, és rendszeresen szervez akciókat.

A klíma-, illetve ökológiai vészhelyzet kihirdetésének igénye abból (az előbbieken Bendell mélyadaptációs megközelítése⁷⁰⁶ kapcsán is hangsúlyozott) meggyőződésből táplálkozik, hogy régen túl vagyunk azon, amikor a klíma- és ökológiai válságot a fennálló gazdasági, társadalmi, politikai rendszerek keretei között kezelni tudnánk, ezért rendkívüli intézkedésekre szükség van – tulajdonképpen egy *globális kivételes állapot* bevezetésére. Mindez pedig a nemzetállami kormányok és a világ összes politikai rendszere együttes cselekvését követeli meg. Az *ER-* és *Fridays for Future*-jelenséggel párhuzamosan futott az ún. klímavészhelyzet (*climate emergency*) kérdése. Az utóbbi időben számos város (többek között London, Los Angeles, Manchester, Vancouver, Bazel, Konstanz) deklarálta saját területére a klímavészhelyzetet.⁷⁰⁷ A az ökológiai és klímakatasztrófa következményeinek társadalmi és politikai kezelését világszerte követelő aktivisták azonban ennél is komolyabb hatást értek el, hiszen 2019. április 28-án a skót, majd 2019. május 1-jén a walesi kormányzatok (illetve parlamentek) deklarálták a klímavészhelyzetet.⁷⁰⁸ Ugyancsak május 1-jén a brit parlament (szavazás nélkül) jóváhagyta a klímavészhelyzetről szóló javaslatot; a döntésnek jelentőse hatása volt a nyilvánosságban, de jogilag nem kötelezi a brit kormányzatot.⁷⁰⁹

A klíma- és ökológiai válság, illetve a Covid19 komplex (egészségügyi, társadalmi, gazdasági) válsága tehát igen szoros kapcsolatban van a kivételes állapottal: egyrészt magát a válságot az a politikai, gazdasági és társadalmi rendszer okozta a globális kapitalizmus keretében, amely előszeretettel alkalmazza a kivételes kormányzás megoldásait, másrészt pedig nagyon úgy tűnik, hogy maga a kivételes állapot lehet valamiféle megoldás a kialakult válságra. Joel Wainwright és Geoff Mann éppen azt próbálták vázolni *Climate Leviathan. A Political Theory of Our Planetary Future* című könyvükben, hogy a kivételes állapot hogyan kínálhat kiutat a globális válságokból. A szerzőpáros szintén Agambenre, Schmittre és Benjaminra építi fel elméletét; kiindulópontjuk, hogy az ökológiai krízissel sokáig nem törődött a kivételes állapot elmélete, holott

706 BENDELL: Mélyadaptáció.

707 BRÄNDLIN, Anne-Sophie – WECKER, Katharina: Climate emergency trend gains traction in German-speaking countries. *Deutsche Welle*, 2019. 04. 29. <https://www.dw.com/en/climate-emergency-trend-gains-traction-in-german-speaking-countries/a-48309846> (letöltve: 2024. május 1.).

708 Lásd <https://www.theclimatemobilization.org/climate-emergency-campaign> (letöltve: 2024. május 1.).

709 UK Parliament declares climate change emergency. *BBC*, 2019. 05. 01., <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48126677> (letöltve: 2024. május 1.).

a kivételes kormányzás biztonsági paradigmája egyre inkább érinti az egész bolygót.⁷¹⁰ Wainwright és Mann „klímaleviatán” (*Climate Leviathan*) elnevezésű utópikus elemzési keretrendszere arra vonatkozik, hogy a politikai szuverenitás különféle lehetőségeit és az ökológiai katasztrófa globális súlyát tekintve milyen lehetséges forgatókönyvek kínálkoznak.⁷¹¹

Wainwright és Mann hobbesiánus alapokon (abban a tekintetben, hogy hogyan lehet megalapozni egy jövőben létező szuverén kormányzati hatalmat) vázolják fel hipotézisüket, amelynek kiindulópontja, hogy a kapitalista társadalmak alkalmazkodni tudnak majd a klímaváltozáshoz, és a kapitalista társadalmi viszonyok védelme és továbbfejlesztése, valamint a szuverenitás globális kiterjesztése a világot az általuk „klímaleviatán”-nak nevezett forgatókönyv felé mozdítja el. Ez egy olyan adaptációs projekt, amelynek keretében a kapitalista elitek egy új szuverenitásközpontú világrendben stabilizálják pozícióikat a globális válságok közepette.⁷¹² Ez a forgatókönyv azzal számol, hogy a globális ökológiai kihívásokra reakcióként a nemzetállami szuverenitások felett létrejön egy entitás, amely nem feltétlenül egy személy, hanem – Schmitt kifejezésével élve – egy olyan hatalmi szereplő, aki rendkívüli eszközöket is képes bevetni a földi élet megvédése érdekében (akár annak eldöntése is ide tartozhat, hogy kiket és miket kell feláldozni a cél érdekében), ezért szuverenitása az egész bolygóra kiterjed (*planetary sovereignty*): cselekvőképessé az egész Földön, és a földi élet védelmében jár el.⁷¹³ Wainwright és Mann koncepciójának tehát a lényege, hogy a klímaleviatán mint potenciális és legfőbb szuverén az egész bolygóra bevezetheti a kivételes állapotot, és ennek keretében alapvető kérdésekről – például hogy ki mennyi emissziós kerettel rendelkezik – dönthet.

710 WAINWRIGHT Joel – MANN, Geoff: *Climate Leviathan. A Political Theory of Our Planetary Future*. London – New York, 2018. 4. o.

711 A „klímaleviatán” forgatókönyve mellett Wainwright és Mann még három másik elképzelést is felvázol, aszerint, hogy megkérdőjelezzik-e a fennálló gazdasági-társadalmi berendezkedést, azaz a globális kapitalizmust, illetve hogy a megoldási javaslatok a bolygó egészére mint szuverenitási egységre terjednek-e ki, vagy megmaradnak nemzetállami szinten. A kapitalista rendszeren belüli forgatókönyv tehát az egész bolygóra kiterjedő szuverenitást feltételező klímaleviatán, ehhez képest a reakciós „klímabehemót” hatalma megmarad nemzetállami szinten. Antikapitalista módon képzei el a klíma- és ökológiai válság kezelését a „klíma Mao” és a „klíma X”, az előbbi az egész bolygóra kiterjedő szuverenitással, utóbbi pedig szuverenitással ellentétben (WAINWRIGHT–MANN: *Climate Leviathan*. 28–30. o.).

712 Uo. 15. o.

713 Uo. 15., 28. o.

18.2. Ökoautoriter megközelítések és a klímaválság

A globális ökológiai és klímaválság paradox módon nemcsak a klímavészhelyzetért nemzetközi szinten küzdő mozgalmaknak, hanem az autoriter (főként jobboldali populista) rendszereknek is lehetőséget kínál, amennyiben ezek elkezdtek levetkőzni korábbi klímaszkeptikus nézeteiket. A munkásérdek-képviselőt válásával, valamint azzal, hogy a kortárs baloldal kevésbé tudta politikai projektte formálni a tőkekritikát, a feltörekvő jobboldali populisták meglehetősen népszerűek azok körében, akiknek a globalizációs, automatizálási és szakszervezet leépülésével együttjáró folyamatok leginkább erodálták a munkahelyét, jövedelmét és tágabb értelemben vett gazdasági biztonságát (különösen a férfiak, a gyáripárban dolgozók és a kevésbé képzett fehérgalléros munkások).⁷¹⁴ Emiatt a korábbi, az ember okozta klímaváltozással kapcsolatos megközelítést egy olyan aktív, autoriter klímapopulizmusra cserélik le az ökoautoriter megközelítés hívei, amelynek a lényegi üzenete az, hogy a klímavészhelyzet költségei nem terhelhetik az embereket. A kialakult helyzet azért is ellentmondásos, mert ahogyan a *Második fejezetben* hangsúlyoztam: az illiberális és autoriter gyakorlatok alkalmazása diffúz módon alakult a Covid19-pandémia kapcsán, az autoriter megoldások tekintetében egyaránt érintettek voltak a demokráciák és a nemdemokratikus berendezkedések. Sőt, az autoriter gyakorlatok meglehetősen nagy elterjedést mutattak a demokratikus berendezkedésű országok tekintetében is, mindezt tovább bonyolítja az a tény, hogy az autoriter államok pandémia során nyújtott teljesítménye nem maradt el szignifikánsan a demokráciáktól.

Az autoriter klímapopulizmus azonban alapvető csapdahelyzetet teremt az ökológiai és klímaválság kapcsán, hiszen nem az az alapvető célja az ilyen rendszereknek, hogy a társadalmak túlélését segítsék a globális válságok korszakában, hanem sokkal inkább a kivételes kormányzati eszközök felhasználása az autoriter hatalom konzerválására: mindez igen jelentős veszélyt jelent a kortárs demokráciákra, hiszen az új típusú autokráciák azzal az ígérettel is fellépnek, hogy a liberális demokráciához képest hatékonyabb megoldásokat tudnak adni (éppen a normál politika és jogrend felfüggesztése révén) a klímaválságra. Ugyanakkor nem állíthatjuk azt, hogy az ökológiai megközelítéseknek ne lenne hagyománya az autoriter irányzatok körében. Az alábbiakban röviden bemutatom azokat a tendenciákat (ökofasizmus, közlegelők tragédiája), amelyek a 21. századi ökoautoriter megközelítések előképeinek tekinthetők.

714 LOCKWOOD, Matthew. Right-wing populism and the climate change agenda: exploring the linkages. *Environmental Politics*, 27. (2018) 4., 712–732. o., <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1458411>

18.2.1. Az ökoautoriter elképzelések történetisége: ökofasizmus⁷¹⁵

A meggyengült liberális demokrácia tehát több oldalról is bírálható ökológiai szempontból. Az egyik legfontosabb kritika az, hogy a demokrácia tulajdonképpen erősíti az ökológiaellenes szakpolitikákat (pl. gazdaságpolitika), s így gyenge marad az ökológiai válságok idejében való kezelése terén. A demokrácia ökológiai problémái kapcsán szintén gyakran előkerülő érv, hogy a demokráciában a környezeti problémák kezelése szakértői döntéseket igényel, melyeket igen gyakran felülírnak a demokratikus döntéshozási folyamatok.⁷¹⁶ Vagyis a környezetvédelmi problémák esetében a „tömegek bölcsessége” gyakran nem működik.

Az a gondolat, hogy a környezetvédelmi problémákat csak az erő és a tekintély eszközeivel lehet megoldani, többek között a szélsőjobb politikai hagyományában keresendő. Egyebek mellett Anna Bramwell dokumentálta azt,⁷¹⁷ hogy a szélsőjobb igen korán érdeklődést mutatott a környezetvédelem iránt, pontosabban az ökológiai elvekre fogékonyak nyitottak a szélsőjobb irányába. A német Nemzetiszocialista Párt például már az 1920-as évektől kezdve foglalkozott környezetvédelmi ügyekkel, s ahogyan hatalomra kerültek, ezen a téren is meglehetősen aktívak lettek. Andrew Vincent megfogalmazása szerint „világos, hogy az ökológiai látásmód a kezdetek óta alkalmasszerűen igen konzervatív (természeténél fogva esztétizáló) és nacionalista elemekkel keveredik [...]. Esetleges fejlemény, hogy az elégedetlen szocialista és anarchista törzsközönység alkotja az ökológiai mozgalom legfontosabb szeletét az 1970-es évek óta.”⁷¹⁸ Az ökofasizmus kapcsán pedig a következőt fejt ki: "A Harmadik Birodalom hangsúlyt helyezett a széltechnológia, a metángáz és egyéb alternatív, szelíd energiaforrások kutatására. A németek létesítettek elsőként természetvédelmi területeket Európában, és ők ültettek lombhullató erdőket a kiterjedt újraerdősítési programok keretében. Ezenfelül széles körben kísérleteztek biodinamikus és biogazdálkodással. Sokan, mint Hitler, buzgó vegetáriánusok voltak..."⁷¹⁹ Ezen túl vannak ideológiai kapcsolódási pontok az ökológia és a fasizmus között:⁷²⁰ biológiai metaforák használata; a természetes közösségek és az egyéni szükségletek e közösségekhez való igazításának hangsúlyozása; a rituálék, az intuíció és a misztikum szerepe.

715 Ehhez a részhez a következő írást használtam fel: ANTAL Attila: *Ökopolitika, ideológia, baloldal. Egy baloldali környezetpolitika alapjai*. Budapest, 2014. 63–67. o.

716 GARNER, Robert: *Environmental Politics. The Age of Climate Change*. Basingstoke, New York, 2011. 66. o.

717 BRAMWELL, Anna: *Ecology in the Twentieth Century*. New Haven, 1989.

718 VINCENT, Andrew (2009): Ökologizmus. In SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): *Oikosz és Polisz – Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény*. Budapest, 2009. 257–297. o., 263. o.

719 Uo. 264. o.

720 HAY, P. R.: *Ecological Values and Western Political Traditions: From Anarchism to Fascism. Politics*, 8. (1988) 2., 22–29. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.1988.tb00239.x>

18.2.2. A közlegelők tragédiája

Arra is érdemes utalni, hogy az ökológia autoriter hagyományai között nem csak az ökofasizmus jelent meg, sőt még csak nem is ez a legjelentősebb irányzat. Az 1970-es évektől – a zöld mozgalom virágkorától – indult meg a trend, amely drasztikus korlátozó intézkedésekkel kívánta kezelni az egyre jobban kibontakozó környezeti válságot: különösen a fogyasztás és a népesség méretének drámai csökkentésével. Mindez a Hobbes-féle modellen alapul, amely szerint az ember végtelenül önző és individualista, s emiatt szükséges számára az autoriter állam (a Leviatán), amely rendet tud tartani (a korábban bemutott Wainwright–Mann-féle megközelítés is erre a gondolatra támaszkodik).⁷²¹

Az egyik legismertebb ökoautoriter elképzelés Garrett Hardin nevéhez kötődik, akinek a *The Tragedy of Commons* (A közlegelők tragédiája, 1968)⁷²² és a *Living on a Lifeboat* (Mentőcsónakban élni, 1977)⁷²³ című művei alapozták meg ezt az elképzelést. A Hardin által vázolt „tragédia” lényege az, hogy a közvagyon tekintetében a teljes szabadság és az abból eredő túlhasználat mindannyiunk számára totális pusztuláshoz vezet. A tézis mögött az a meglehetősen negatív emberkép húzódik meg, mely szerint az emberek kapzsiságuk és gyermekies hozzáállásuk okán mindig elrabolják a közjavakat, így aztán az azokhoz való hozzáférést egy erős államnak kell limitálni, amely a legjobb megoldás arra, hogy a közjavakkal felelősen gazdálkodjunk.⁷²⁴ Az ugyancsak Hardin által kidolgozott „mentőcsónak-etika” középpontjában az a felismerés található, hogy a források végesek, és ennek folytán minden földrajzi területnek, akár egy mentőcsónaknak, van egy javasolt maximális utasszáma, ahogyan a Földnek eltartóképessége.⁷²⁵

A Hardin-féle megközelítés hívei úgy vélik, hogy ha az őskeresztény vagy marxista etikát követnénk, akkor mindenkinek ugyanannyi jár, mindenkit fel kell venni a csónakokba, és így végül az összes csónak elsüllyed. Vagyis a teljes egyenlőség totális pusztulást eredményez, s az egyenlőség elvének érvényesítésével lényegében feláldozzuk az egész emberiséget. Jávor szerint „az előfeltevés, amelyre az egész gondolatmenet épül, a »demográfiai rettegésben« gyökerezik, és azt mondja, hogy a Földön már most túl sokan vagyunk, bolygónk nem képes valamennyiünk ellátására, így valamilyen úton úgymond »szelektálnunk«

721 WAINWRIGHT–MANN: *Climate Leviathan*.

722 HARDIN, Garrett: The Tragedy of Commons. *Science*, 162. (1968) 13. 1243–1248. o.

723 HARDIN, Garrett: Living on a Lifeboat. In HARDIN, Garrett – BADEN, John (szerk.): *Managing the Commons*. San Francisco, 1977.

724 HARDIN: The Tragedy of Commons.

725 A Hardin-féle „mentőcsónak-etikát” Jávor Benedek összefoglalása alapján mutatom be: JÁVOR Benedek: Aldo Leopold és a leopoldi etika. *Cédrus*, (2001) 2. <https://www.tabulas.hu/cedrus/2001/02/index.html> (letöltve: 2024. május 1.).

kell túlélőkre és pusztulásra ítéltre. Ennek hagyományosan legtermészetesebb módja pedig az lenne, ha azoknak jutna, akiknek már amúgy is van, mert így megszabadulhatunk az újraelosztás és a szétválogatás nehézségeitől. Cinikusan még azt is hozzátehetjük, hogy ha az ember természeti lény, ahogy a környezeti filozófusok állítják, akkor nem lehet idegen tőle a természetes szelekció gondolata.”⁷²⁶

Hardin elképzeléseit rengeteg oldalról érte kritika. Az általa a közlegelők kapcsán leírt rezsím egy teljesen nyitott, írott és íratlan szabályokkal nem rendelkező rendszer. A mentőcsónak-etikát pedig az igazságtalan világnézete miatt bírálták. Amíg sok környezetvédelem iránt elkötelezett személy egyetértene Hardin tézisével a környezeti károkozások forrását illetően, addig az általa felvetett módszerek biztosan elutasításra kerülnének. Ennek pedig az a fő oka, hogy meglehetősen illiberális módon tekint a fejlődő országokra, és a mentőcsónakban lévő fejlett országoknak egészen egyszerűen megtiltaná a fuldokló fejlődő országoknak nyújtott segítségadást, még hozzá azon az alapon, hogy ez a népesség és a feleslegesen befektetett erőforrások növekedésével járna, s hovatovább a fejlett régiók fulladásához is vezethetne. Ez a morális alapállás alaposan ellentmond mind az intragenerációs, mind az intergenerációs igazságosságnak.⁷²⁷

Garner megjegyzi, hogy az ökoautoriter irányzat csak igen kis szeletét képezi az ökológiai irodalomnak és gyakorlatnak, s többnyire az 1970-es években kibontakozott alarmista tendenciák terméke, ahol a mindennek fölérendelt kérdés az emberiség túlélése volt.⁷²⁸ Ugyanakkor azt is érdemes hozzátenni, hogy az autoriter megközelítés opponensei elfogadták azt, hogy a kényszerítésnek mindenképpen lesz valamilyen szerepe a jövőbeni globális ökológiai katasztrófák elkerülésében, sőt a népesedési bomba is a zöldek központi témája maradt (noha annak hatástalanítására messze nem csak kényszerítő intézkedéseket javasolnak). A demokrácia – legalábbis jelenlegi formájában – tehát korántsem a legmegfelelőbb eszköz a környezet megvédésére és a környezeti károk megelőzésére. A totalitárius, államközpontú megoldások alkalmasak (döntően a környezeti kényszerek nyomása alatt) lehetnek arra, hogy ökológiai szempontokat jelenítsenek meg (ahogyan a pandémia kapcsán is láthattuk a reagálási képességüket). Ugyanakkor az egészen biztos, hogy történelmi szempontból a totalitárius berendezkedések beláthatatlan tragédiának bizonyultak.

⁷²⁶ Uo.

⁷²⁷ Nem véletlen, hogy éppen Hardin heves ellenzője volt a fejlődő világnak szánt élelmiszer-segélyeknek.

⁷²⁸ GARNER: *Environmental Politics*. 56. o.

18.2.3. Ökológiai autokrácia a 21. században:

az autoriter környezetvédelemtől a környezetvédelmi autokráciáig

Ahogy arra utaltam Wainwright és Mann a planetáris szuverenitás politikaelméleti alapjainak felvázolása során többféle forgatókönyvben gondolkodtak, és a „klímaleviatán” kapitalista megközelítése mellett antikapitalista és autoriter megoldásokat is prezentáltak, s ennek meghatározására vezették be a „klíma Mao” (*Climate Mao*) forgatókönyvet. Éppen úgy, ahogyan a „klímaleviatán”, a „klíma Mao” megközelítés is bolygószintű szuverenitás bevezetésével képzei el megoldani a klímaválságot, ugyanakkor a kapitalizmus keretrendszerét meghaladó módon. Wainwright és Mann a következőképpen érvelnek: a „klíma Mao”-t egy nem kapitalista hatalom megjelenése jellemzi maoista vonalak mentén. A kapitalista „klímaleviatán” megközelítés azt jelenti, hogy a szén-dioxid-kormányzás egy fejlődő euro-amerikai liberális hegemoniában bontakozik ki, eközben a klíma Mao "a kollektív jövő érdekében az igazságos terror szükségességét fejezi ki, vagyis egy bolygószintű szuverenitás szükségességét képviseli, és ezt a hatalmat a tőke ellenében gyakorolja.”⁷²⁹ Wainwright és Mann is a rendkívüli állapotból és a rendkívüli eszközökkel való kormányzásból indulnak ki, s álláspontjuk szerint a globális szuverenitási rendszerben a kivételes állapot felett domináló szuverén határozza meg, hogy kinek szabad, és kinek nem szabad szén-dioxidot kibocsátani, mit jelentenek az igazságtalan pazarlás, a felesleges kibocsátás és a feltűnő fogyasztás kategóriái.⁷³⁰ A szerzőpáros szerint a kapitalizmusba beágyazott liberális demokrácia jelenleg rendelkezésre álló intézményi eszközeihez és a nemzetállamok közötti konszenzusteremtésre tett sikertelen kísérleteihez képest ez az ökoautoriter megközelítés a légköri szén-dioxid- koncentráció csökkentése terén hatékonyabb lenne, nem beszélve a nagyszabású politikai-gazdasági átalakítási folyamatok gyors és átfogó koordinálásáról.⁷³¹ Wainwright és Mann hivatkozik arra a fő érvre, amely az itt ismertetett ökoautoriter irány és egyúttal a rendkívüli eszközökkel való kormányzás legfőbb gondolata: az ökológiai és klímaválság következtében olyan krízis alakult ki, amelyre csakis egy centralizált, globális rendkívüli válaszreakció adható, ilyenformán álláspontjuk szerint a „klíma Mao” „tükrözi a gyors, forradalmi, államilag irányított átalakulás iránti igényt napjainkban”.⁷³² Wainwright és Mann utalnak arra is, hogy a maoista elképzelésektől és kommunizmustól egyre inkább távol kerülő Kína, amelynek állam-

729 WAINWRIGHT–MANN: *Climate Leviathan*. 44. o.

730 Uo.

731 Uo.

732 Uo. 45.

kapitalista gazdasága meghatározó, alakító ereje⁷³³ a globális kapitalizmusnak, még a jelenlegi formájában is alkalmas lehet a „klíma Mao” forgatókönyv beteljesítésére,⁷³⁴ hiszen (ahogyan a pandémia kapcsán a *Második fejezetben* utaltam is erre) a liberális demokrácia alapkonszenzusai, dilemmái és bürokratikus folyamatai igen jelentős válságban vannak. Bár azt is megjegyzik kritikusan, hogy Kína jelenleg éppenséggel közelebb áll ahhoz, hogy a kapitalista keretben megvalósuló „klímaleviatán” forgatókönyvet érvényesítse, és a fordulat csakis a kínai társadalmon (annak munkásosztályán) múlik, hogy ki tudja-e kényszeríteni a tekintélyelvű államszocializmus felemelkedését, vagyis egy olyan rezsimét, amely a hatalmat a globális szén-dioxid-kibocsátás határozott csökkentésére és a klímavészhelyzetben az ellenőrzés fenntartására használja fel.⁷³⁵ A Covid19-pandémia kapcsán mindennek csak részben láttuk jeleit, hiszen a kínai rezsim ugyan világszinten is nagyon hatékonyan és dermesztő állami hatékonyságú bürokráciával lépett fel, ugyanakkor gazdasági szempontból kulcsfontosságú volt a közvetlen válsághelyzet enyhülése után a világgazdasági integráció fenntartása (ilyenformán azt is láthatjuk, hogy az amerikai példa, amely a különféle válságszituációk gazdasági oldalára koncentrált, és a gazdasági kivételes állapot paradigmája keretében kíván mindenféle válságot kezelni, korántsem csak az Egyesült Államok tekintetében jelent egyfajta modellt).

Hasonló szempontokat fogalmaz meg a Yifei Li és Judith Shapiro szerzőpáros is, akik a *China Goes Green: Coercive Environmentalism for a Troubled Planet* című könyvükben amellet érvelnek, hogy az antropocén, továbbá az ökológiai- és klímaválság következtében egyre inkább előtérbe kerülnek azok a gondolatok, amelyek az ökológiai autokrácia irányába mutatnak.⁷³⁶ A szerzőpáros részletesen bemutatja azokat jogi, tudományos (például az éghajlat befolyásolására irányuló) megoldásokat, amelyek segítségével Kína belföldön és külföldön (pl. az „Övezet és Út” Kezdeményezés esetén is számos környezetvédelmi kérdés kapcsán alkalmaz Kína hatalmi eszközöket) egyaránt tapasztalatokat halmozott fel és azokat mind becsatornázza a központi vezetés felé.⁷³⁷ Ugyanakkor ez a látszólagos ökoautoriter irány sokszor pusztán a birodalmi hatalomról szól, és szkeptikusan jegyzi meg Li és Shapiro: „Azáltal, hogy az állam szabályozási körét egyszerre terjeszti ki a környezeti kérdések egyre

733 Lásd erre a *Fordulat* Kínával foglalkozó számait: *Fordulat*, 32. szám, Kína I. – A polgárháborútól a világgazdaság műhelyéig, DOI: <https://doi.org/10.14267/FORDULAT.2023.32.1> és *Fordulat*, 33. szám, Kína II. – A piacnyitástól a globális hatalomig, <https://doi.org/10.14267/FORDULAT.2024.33.2>

734 Uo. 45.

735 Uo. 47.

736 LI, Yifei – SHAPIRO, Judith: *China Goes Green: Coercive Environmentalism for a Troubled Planet*. Cambridge, 2020. 156. o.

737 Uo. 158. o.

szélesebb körére, és a nem állami szereplőket is bevonja az állam környezetvédelmi programjába, a kínai állam a zöldítés látszatát használja arra, hogy megszilárdítsa hatalmát a terület és az egyén felett. A környezetvédelmi aggályok az egyre inkább totalitárius rezsim más céljaihoz is kapcsolódnak, nem utolsósorban azért, mert a polgárok szennyezéssel kapcsolatos elégedetlensége nyugtalanság forrása. Míg Kína környezetvédelmi vezetésének számos aspektusa dicséretes, más aspektusok mélyen aggasztóak, és arra kellene készíteniük minket, hogy újragondoljuk, mennyire bölcs dolog azt képzelni, hogy egy zöld autokrata megmentheti a bolygót.”⁷³⁸ S itt egy fontos szempontot jegyezhetünk meg, amely tapasztalat sok vonatkozásban jellemzi azokat a dilemmákat is, amelyek a Covid19-pandémia demokratikus és autoriter kezelési módja kapcsán már körvonalaztunk: a kínai államhatalmi célkitűzésekkel kapcsolatos megfigyelések arra késztették a szerzőpárost, hogy újragondolják azt, hogy az „autoriter környezetvédelem” (*authoritarian environmentalism*) a legjobb kifejezés-e arra, ami kínai rendszerben történik.⁷³⁹ A következőre jutottak: „Ez a kifejezés azt sugallja, hogy az önkényuralom csupán eszköz a fenntarthatóság dicséretes céljának eléréséhez. Amint azonban [...] utaltunk rá, vizsgálatunk egy fordított képet mutatott, amelyben a tekintélyelvűség a cél, a környezetvédelem pedig a cél elérésének eszköze. Az általunk ismertetett szinte valamennyi »zöld« kezdeményezés közös jellemzője az államhatalom megszilárdítása, valamint annak mélyebb térbeli és egyéni irányába történő kiterjesztése.”⁷⁴⁰ Éppen azért Li és Shapiro Kína esetében pontosabbnak látják az „autoriter környezetvédelem” kifejezésnél a „környezetvédelmi autokrácia” (*environmental authoritarianism*) megfogalmazást, hiszen a kínai ökopolitikai intézkedések meghatározó része nem a bolygón, hanem sokkal inkább magán az autoriter berendezkedésen hivatott segíteni.⁷⁴¹

*18.3. A polikrízis és a liberális demokráciák: a végrehajtó hatalom megerősödése és annak korlátai*⁷⁴²

A rendkívüli időszakok, válságok, egymásra torló 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,

⁷³⁸ Uo.

⁷³⁹ Uo. 159. o.

⁷⁴⁰ Uo.

⁷⁴¹ Uo.

⁷⁴² Ehhez a részhez a következő írást használtam fel: ANTAL: *A kivételes kormányzás...* 97–99. o.

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 esztétörténeti 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 láthattuk, 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.⁷⁴³ 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-mechanizmusokat. Ezzel együtt mind Lührmann és Rooney,⁷⁴⁴ mind pedig a Covid19-cel foglalkozó vizsgálatok⁷⁴⁵ 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

743 LÜHRMANN–ROONEY: When Democracy Has a Fever... 19. o.

744 Uo.

745 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”...

a végrehajtó hatalom nem vált korlátlanná, álláspontjuk szerint a hatalmi ágak közötti különféle interakciók, s az itt bemutatott korlátozási lehetőségek a madisoni, horizontális és vertikális hatalommegosztási mechanizmusok működését mutatják.⁷⁴⁶ A szerzőpáros mellett érvel, hogy (a maguk összetettségével és ellentmondásos 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.⁷⁴⁷

Ugyanakkor az is egyértelmű ezekből a tapasztalatokból, hogy komplex kontroll szükséges a végrehajtó hatalom felett a kivételes eszközökkel való kormányzás demokratikus legitimációjához, hiszen a rendkívüli állapot egyfajta „hajlamosító” tényezőként funkcionál az autoriter fordulatok tekintetében: Lührmann és Rooney kifejezték, hogy az autoriter irányokba való fordulások majdnem 60 százalékkal nagyobb valószínűséggel fordulnak elő olyan években, amikor szükségállapotot hirdettek.⁷⁴⁸ 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.⁷⁴⁹ Mindezekre azért fontos felhívni a figyelmet az ökológiai és klímaválság korszakában, mert egyre több és egyre mélyrehatóbb, egymásra torlódó 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.

746 GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive...

747 Uo. 1534. o.

748 LÜHRMANN–ROONEY: When Democracy Has a Fever... 18. o.

749 Uo.

18.4. A demokrácia megújítása és klímavész helyzet demokratizálása⁷⁵⁰

Az itt elemzett, a liberális demokráciára nehezedő, egymásra halmozódó válságok és az új autokráciák felemelkedéséből következő legfontosabb tanulság az, hogy a demokráciát (mint intézményi, eljárási rendszert és annak az ideológiával való, belső feszültségekkel terhes kapcsolatát) alkalmassá kell tenni az ökológiai és klímaválság kezelésére, hiszen csakis így őrizhető meg a demokrácia a 21. században. Ellenkező esetben ez a század is az autoriter berendezkedések felemelkedéséről fog szólni. Mindebben kulcsfontosságú az, hogy a demokrácia megújítása össze kell, hogy fonódjon a globális ökológiai és klímaválság kezelése érdekében történő rendkívüli intézkedések, különösen a rendkívüli eszközökkel való kormányzás (röviden és leegyszerűsítve: a klímavész helyzet) demokratizálásával. Annak elkerüléséhez, hogy ezeket a rendkívüli intézkedéseket az autoriter és klímaszkeptikusból klímapopulistává átvedlő jobboldal vezesse be, kiindulópontként – úgy vélem – az alábbiak szükségesek:

- szembenézés a liberális demokrácia belső kudarcaival, és azzal, hogy
- nem volt képes a globális kapitalizmus korlátozására;
- egyúttal ki kell lépni abból a jogi univerzalizmust hirdető tévképzetből, hogy a jogrendszer politikai akarat hiányában is alkalmas a válságkezelésre;
- a végrehajtó hatalom aggasztó túlhatalmával szemben a hatalmi ágak „új kiegyezésére” van szükség; végül pedig
- létre kell hozni a klímavész helyzet demokratikus alapjait.

Sem a liberalizmus nem tudta keretek közé szorítani a demokráciát, sem a demokratikus eljárások nem voltak elégségesek az emberi jogok védelmére, sem pedig maga a liberális demokrácia nem bizonyult hatékornak a globális kapitalizmus keretek közé szorításában. Mindez az itt leírt módon elvezetett ahhoz, hogy elindult az emberi élet ökológiai alapjainak felszámolása, és ezzel együtt leépült az az alkotmányos (nemzetállami) demokrácia, és nem épült fel az az új nemzetállami, s még inkább nemzetközi alkotmányos keretrendszer, amely képes lett volna meggátolni a klíma- és ökológiaromboló politikát. A liberális demokrácia válságai és kudarcai megmutatták azt a fontos belátást, hogy a jog és az erre épülő jogállami intézményi keret tehát önmagában, politikai akarat nélkül nem képes válságokat kezelni.

750 Ehhez a részhez a következő írást használtam fel: ANTAL Attila: A demokrácia az ökológiai és klímaválság korszakában. In FÖLDES György – ANTAL Attila (szerk.): *Igazságosság – Fenn tarthatóság – Demokrácia. Társadalomelméleti esszék*. Budapest, 2022. 70–92. o.

A demokrácia 21. századi megújítása mindenképpen maga után kell, hogy vonja a hatalmi ágak rendszerének és a köztük lévő dinamikák alapvető átgondolását, ennek keretében pedig egyfajta „kiegyezést” a hatalmi ágak között. A liberális demokrácia válságjeleként tárgyalt két tényező is (az új autokráciák felemelkedése, valamint a klímavészhelyzet is) maga után vonta a végrehajtó hatalom megerősödését. A kormányzatok azzal igyekeztek profitálni a válságokból, hogy magukat mindenható válságmenedzserként állították be, a bevezetett rendkívüli jogrendek és kivételes kormányzati intézkedések hihetetlen mértékben megerősítették a végrehajtó hatalmat. A kormányzatok gyakorlatilag maguk alá rendelték a két legnagyobb ellensúlyt: a törvényhozást és a bíróságokat, különösen az alkotmánybíráskodást. A lengyel és a magyar példa mutatja leginkább Európában, hogy ha a törvényhozás elveszíti az érdemi kontrollt a kormányzat felett, akkor a parlamenti gyakorlat a kormányzat bizottságává degradálódik, és a következő célpont maga a bíráskodás lesz. A demokrácia mint a képviselői intézményrendszerek és eljárások összességének formáját öltő néphatalom csakis akkor maradhat fenn, ha megakadályozzuk a végrehajtó hatalom további centralizációját, de főképp megszüntetjük annak okát: ez pedig az, hogy a parlamentek és a bíróságok elveszítették valódi társadalmi és politikai funkcióikat, elszakadtak a társadalmaktól és a végrehajtó hatalom nyomult be a meggyengült hatalmi ágak helyére.

Az előbb említett szempontok a liberális demokrácia alapvető válságaira mutatnak rá: hiszen amíg a liberális demokrácia 20. századból örökölt (és az *Első fejezetben* elemzett) roppant kihívásaira nem tudunk választ adni, addig a kortárs problémák megoldásába bele sem tudunk fogni, ugyanis (ahogyan ezt bemutattam korábban) a globális ökológiai és klímaválsággal mind a liberális demokrácia, mind pedig az új típusú autokráciák vonatkozásában elérkeztünk a demokrácia normál politikai- és jogi rendje részleges felfüggesztésének korszakába. Felmerül ismét tehát ennek a fejezetnek a legfőbb dilemmája: az emberiség túlélésének biztosítása mint cél elérhető-e demokratikus (tehát többségelvű és az eljárási szabályokara is tekintettel lévő) döntésekkel. Másként megfogalmazva: hiába oldjuk meg a liberális demokrácia inherens válságait, ha a demokráciák normál működését részben felfüggesztő klímavészhelyzetet továbbra sem sikerül demokratizálni. A demokráciákat ugyanis egyszerre fenyegeti a globális ökológiai és klímaválság és az új autoriter rendszerek kiépülése, de talán leginkább az, hogy ezek a nemdemokratikus rendszerek látszólag hatékonyabb (de mindenképpen kegyetlenebb) válaszokat adnak a klímaválságra. Úgy vélem tehát, hogy korszakunk legfontosabb kihívása az, hogy a klímavészhelyzetet a humanizmus szempontjai mentén demokratizáljuk. R. S. Deese a következőket vázolja fel

a demokratizálás kapcsán megfogalmazódott elképzelésekre: „A 21. század elejétől kezdve a globális demokrácia megteremtésének hívei általában három nagy megközelítés valamelyikéhez vonzódnak. Az első megközelítés a nemzeti kormányok megkerülése és egy újfajta globális államberendezkedés létrehozása, a nemzeti vezetők helyett a helyi vezetők összefogásával. A második a demokráciák politikai uniójának létrehozását jelenti, amely a demokratikus föderalizmus előnyeit példázná, és feltehetően új demokráciákat vonzana a soraiba. A harmadik megközelítés a meglévő globális intézmények demokratizálását foglalja magában, mint például az Egyesült Nemzetek Szervezetét. Miközben a globális demokrácia kiépítésének lehetséges módszereit vizsgáljuk, el kell ismernünk, hogy csak az idő fogja megmondani, hogy ezek közül melyik kínál majd járható utat.”⁷⁵¹ A globális ökológiai és klímaválság azonban minden eddigénél jobban megmutatta, hogy túl sok idő azonban nincs, ugyanis ha valódi eszközként szeretnénk felhasználni a klímavészhelyzetet, akkor ezeket a döntéseket hamar meg kell hozni, és valószínűleg mind a három – Deese által vázolt – irányba el kell majd indulnunk egyszerre.

A valódi megoldás felé tett lépés az lenne – és álláspontom szerint ez tenné a legjobbat a klímaválság hatásaival való küzdelemnek és a liberális demokrácia megörökölt válságainak is –, ha létrejöhetne a világtörténelemben először a nemzetállami kereteket meghaladó, akár az egész bolygóra kiterjedő, a jogrendszerek által elismert új rendkívüli állapot (ahogyan ennek a kiindulópontjait a jelen fejezetben tárgyalt planetáris szuverenitás kapcsán láthattuk),⁷⁵² vagyis a *globális klímavészhelyzet*. Ugyanis a klímavészhelyzet nem más, mint a legszegényebbek és a klíma- és ökológiai válság által leginkább sújtott társadalmi csoportok egyetlen túlélési esélye. Bevezetésének szükségessége jelzi, hogy olyan morális kényszer terheli meg generációnkat, amelyre nem volt példa a világtörténelemben. Úgy vélem, hogy a liberális demokráciára halmozódó válságokban voltaképpen az a közös, hogy azokkal szemben a politikai rendszerek alapvetően nemzetállami keretben léptek fel és buktak el. A klímavészhelyzet viszont sohasem látott erővel veti fel a „kozmozopolita”, nemzetállami határok feletti demokrácia igényét és szükségességét, hiszen „[a] globális közös javak védelme érdekében a demokratikus elszámoltathatóság növekvő szükségességének fényében a demokratikus intézmények globális szintű létrehozása minden eddigénél fontosabb üggyé vált.”⁷⁵³ Úgy vélem, hogy csakis egy demokratizált és globális hatályú klímavészhelyzet lehet alkalmas a globális ökológiai és klímaválságot kiváltó

751 DEESE, R. S.: *Climate Change and the Future of Democracy*. Cham, 2019. 141. o.

752 WAINWRIGHT–MANN: *Climate Leviathan*.

753 DEESE: *Climate Change and the Future of Democracy*. 107. o.

alaptényezőnek a kezelésére. Egy ilyen típusú megközelítés ellensúlyozhatja azt is, hogy a liberális demokrácia nem volt alkalmas arra, hogy a globális kapitalizmus ne kezdje el az élet ökológiai alapjait felszámolni, ugyanis csak egy ilyen keretben tudjuk egyszerre felvetni nemzetállami és globális szinten azokat a problémákat, amelyek idáig vezettek.

19. A folyamatos kivételesség hatása a jogrendszerekre

„Egyetlen áldozat sem túlságosan nagy a demokráciáért, még magának a demokráciának az ideiglenes feláldozása sem.”⁷⁵⁴

A klímavészhelyzet kapcsán fejtettem ki, hogy a rendkívüli helyzetekre adott rendkívüli válaszok nemcsak a liberális demokrácia megújításához, alapvető dilemmáinak a radikális átértékeléséhez járulhatnak hozzá, hanem (ahogyan a pandémia és az ökológiai kérdéseknél tárgyalt ökoautoriter megközelítések kapcsán láthattuk) az autoriter jobboldal (a hozzá kapcsolódó jog- és politika-felfogás) felemelkedéséhez és ezen keresztül a jogrendszerek átalakulásához. Ez a folyamat tulajdonképpen a liberális demokráciának a kötet *Első fejezetében* tárgyalt válságjelenségeivel és a 2000-es évek populista előretörésével elindult, és a Covid19 okozta válsághelyzet mindezt jelentős mértékben fokozta. Ebben a részben összefoglalom azokat a legfontosabb jelenségeket, melyek során a fel-törekvő és egyre inkább radikalizálódó autoriter jobboldali szemlélet átalakítja a 21. századi jogi normativizmust. Először is utalok az autoriter legalizmus esztétörténeti beágyazottságára a Schmitthez visszavezethető alkotmányos diktatúra és az Ernst Fraenkel által leírt kettős állam koncepciója keretében. Ezek után pedig rámutatok a jogi normativizmus lerombolásában rejlő két meghatározó veszélyre: egyrészt a jog morális alapjainak megrendülésére, más-részt pedig a „fegyverként” alkalmazott jog veszélyeire.

Ebben az részben oda-vissza fogok utalni a két világháború közötti korszak és a kortárs autoriter kormányzatok tendenciái tekintetében. A párhuzamosságok érzékeltetése mellett mindez azért is fontos, hogy szembesülhessünk azzal, hogy a weimarizációt eredményező jogi és politikai hagyományok mennyire velünk élnek még mindig, illetve fontos azt is hangsúlyozni, hogy sok tekintetben nem voltunk képesek tanulni a történelmi tapasztalatokból. Holott ezeket a tendenciákat (a nemzetiszocializmustól kiindulva az államszocializmuson át a kortárs autoriter jobboldalig) és az ezekből fakadó tragédiákat egyaránt a jog morális tartalmának meggyengülése köti össze.

754 Rossitert idézi GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive...* 1503. o.

19.1. Az alkotmányos diktatúra tradíciója⁷⁵⁵

A vészhelyzeti kormányzás sokkal közvetettebb eszköz a végrehajtó hatalom centralizálására és az autokrácia kiépítésére, mint a nyílt katonai puccs segítségével megvalósított elitcsere.⁷⁵⁶ 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 (*weimariszáció*) vált mindez nyilvánvalóvá, és a diskurzus hozzákapcsolódott Carl Schmitt kibontakozó kivételesállapot-elméletéhez, és formát is nyert Schmitt először 1921-ben megjelent, a *Diktatúra* című könyvében.⁷⁵⁷

Giorgio Agamben kifejti,⁷⁵⁸ 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 szerint⁷⁵⁹ 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”.⁷⁶⁰

755 Ehhez a részhez a következő írást használtam fel: ANTAL: *A kivételes kormányzás...* 25–29. o.

756 LÜHRMANN–ROONEY: *When Democracy Has a Fever...*

757 SCHMITT: *Dictatorship*.

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

759 Uo.

760 BENJAMIN, Walter: *Selected Writings*. Vol. 4., 1938–1940. Szerk.: EILAND, Howard – JENNINGS, Michael W., Cambridge, 2003. 257. o.

Michael Hoelzl és Graham Ward utal arra,⁷⁶¹ 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 őre: „Kit kellene rendkívüli jogi hatalommal felruházni azért, hogy megmentse az alkotmányt, és helyreállítsa a közrendet és a biztonságot, amikor az emberek jóléte veszélyben forog?”⁷⁶² 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.⁷⁶³ 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 eszközökkel való kormányzás inherens paradoxonokkal terhelt: egyrészt a normál jogrend azért kerül felfüggesztésre ideiglenesen, hogy végső soron az adott társadalom demokratikus működésmódja 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.”⁷⁶⁴

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 kerekrendszer között, a diktátor tehát alkotmányos felhatalmazással rendelkezik. Ezzel ellentétben a *szuverén diktatúrában* az egész korábbi jogrendszer idejémtúlttá válik, és egy teljesen új jogi struktúra körvonalazódik, az államhatalom pedig a diktátor kezében összpontosul. A diktátor tehát attól lesz

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

762 Uo. xxiii. o.

763 SCHMITT: *Political Theology*.

764 Idézi HOELZL–WARD: *Introduction*. xxiii. o.

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.”⁷⁶⁵

Ez a jogi decizionizmus olyan politikai stratégiává vált Schmitt nyomán, amelynek lényege, hogy a szuverén korlátlan és totális hatalommal bír, még hozzá 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 korlátlanná 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 cseppfolyóssá válását eredményezi.⁷⁶⁶ 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).⁷⁶⁷ 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.⁷⁶⁸ Az alkotmányos diktatúra tehát egy

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

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

767 Uo.

768 Uo. 8. o.

feloldhatatlan belső ellentmondással küzd, és a Covid19-pandémia kapcsán ezek a dilemmák először nyilvánultak meg globális mértékben.

A kivételes kormányzás ellentmondásai esztörténeti szempontból Clinton L. Rossiternél⁷⁶⁹ 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, 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 kritizálja 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.”⁷⁷⁰ 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.⁷⁷¹

19.2. Az autokrata legalizmus

Az alkotmányos diktatúra tehát felveti a nemdemokratikus berendezkedések legalitási és legitimációs szempontjait. Nem véletlen, hogy ez a kérdés a liberális demokráciák válsága és a populista pártok, mozgalmak áttörése kapcsán ismét középpontba került. Az alkotmányos diktatúra problémái állnak az *autokrata legalizmus* megközelítése mögött is, amely koncepciót Kim Lane Scheppele dolgozott ki.⁷⁷² Scheppele annak a megragadására használja az autokrata legalizmus fogalmát, hogy a liberális demokráciák érthető és természetes alkotmányos belső feszültségein túl elkövetkezhet egy olyan helyzet, amikor a karizmatikus autokrata vezető kihasználja a megszerzett politikai többséget, és látszólag demokratikus, de valójában autoriter módon és tartalommal hoz

769 ROSSITER: *Constitutional Dictatorship*...

770 Idézi GINSBURG–VERSTEEG: *The Bound Executive*... 1503. o.

771 Uo.

772 SCHEPPELE, Kim Lane: *Autocratic Legalism*. *The University of Chicago Law Review*, 85. (2018) 2., 545–584. o.

létre egy alkotmányos és politikai rendszert. Scheppele szerint: „Az alkotmányos demokráciával rendelkező államok között széles, de normatív szempontból igazolható eltérések tapasztalhatók az alkotmányos formák és a tartalmi szabályok tekintetében. E legitim eltéréseken belül e formák és szabályok egyes kombinációi mérgezőnek bizonyulnak az alkotmányos demokrácia liberális formáinak további fenntartása szempontjából. És az új autokraták megtalálják ezeket a kombinációkat. Míg a demokrácia, az alkotmányosság és a liberalizmus egykor karöltve vonult végig a történelmen, most azt látjuk, hogy a liberalizmust kiszorítja e menetelésből az autokraták új generációja, akik tudják, hogyan kell kijátszani a rendszert. Az intoleráns többség és a karizmatikus vezetők népszavazási akklimatizációja most demokráciának álcázza magát, olyan új autokraták vezetésével, akik először választásokon jutottak hatalomra, majd győzelmüket illiberális alkotmányosságra fordították. Amikor a választási mandátumokat, valamint az alkotmányos és jogi változásokat egy illiberális menetrend szolgáltatásban használják fel, ezt a jelenséget autokratikus legalizmusnak nevezem.”⁷⁷³

Scheppele rávilágít az autoriter rendszereket és megközelítéseket jellemző azon kettőségre, amely az alábbiakban kulcsfontosságú lesz, és ismét visszavezet bennünket az két világháború közötti időszak politika- és eszmetörténetéhez.⁷⁷⁴ Scheppele kifejti, hogy a kortárs újautokráciák vezetői korántsem a liberális alkotmányosság, hanem a legalizmus világában működnek. A liberális alkotmányosság mint normatív politikai elmélet elkötelezett a jogok védelme, a hatalom megosztása és ellenőrzése, a jogállamiság védelme mellett, valamint magáénak vallja a tolerancia, a pluralizmus és az egyenlőség liberális értékeit.⁷⁷⁵ Scheppele itt fogalmazza meg, hogy az választja el a liberális demokrácia alkotmány- és politikafelfogását az autoriter irányoktól, hogy az *tartalmi* (tehát *normatív*) értelemben viszonyul a joghoz, az alkotmányossághoz. Scheppele az autoriter legalizmust egyfajta túlpörgetett jogi pozitivizmusként fogja fel,⁷⁷⁶ amelynek csakis a jogi formalizmus a fontos, a tartalmi alkotmányossági követelmények nélkül: „[...] a legalizmus követelményei pusztán formálisak: a törvények technikai értelemben akkor felelnek meg a pozitivista törvényhozási normának, ha követik a lefektetett szabályokat, függetlenül a törvények tartalmától vagy érték-elkötelezettségétől. A legalizmus tesztjének megfelelő jogot a törvények szerint alkotják meg; az alkotmányosság tesztjének megfelelő jognak tartalmilag meg

773 Uo. 548. o.

774 Uo. 562–563. o.

775 Uo.

776 Amint látni fogjuk, a morális minimumoknak meg nem felelő jog kapcsán Gustav Radbruch is a jogpozitivizmust bírálja.

kell felelniük a liberális jogrend elveinek.”⁷⁷⁷ Scheppele úgy véli, hogy az autoriter politikai vezetők számára ezért a liberális demokrácia alkotmánybírósága szokott lenni az első politikai célpont, mert az alkotmányos értékeket sértő jogot az alkotmányvédő testületek alkotmányellenes normaként meg szokták semmisíteni. Az autoriter – tehát alkotmányos normativizmust nélkülöző – legalitás alááshatja magát az alkotmányosságot, ugyanakkor furcsa módon az autokrata vezetők mégis támaszkodni szeretnének a formális legitimációs és legalitási szempontokra.⁷⁷⁸ Ez előrevetíti azt, hogy a rendkívüli eszközök jelentette szürke zóna az alább tárgyalandó kettős állam miatt is lesz különösen fontos a kortárs autokráciák számára.

19.3. A kettős állam dilemmája

A kivételes állapot vagy rendkívüli eszközökkel való kormányzás, mint cseppben a tenger, magában hordozza azt a nagyobb veszélyt, amely manapság a jogi normativizmusra leselkedik: ez pedig nem más, mint egy olyan köztes helyzetnek az állandósulása (normává emelkedése), amelynek a célja a normalitás radikális átalakítása, mellyel párhuzamosan még működnek a megszokott normalitást képviselő intézmények, logikák. Mindez tulajdonképpen egyszerre okoz káoszt, és teremt mégis furcsa módon rendezettséget, s ebben a „zavaros, de mégis tiszta” helyzetben tud a végrehajtó hatalom korábban sohasem látott módon megerősödni és felemelkedni.⁷⁷⁹ Az alkotmányos diktatúra mellett és tulajdonképpen azt kiegészítve a kivételes hatalomgyakorlásnak ezt a kettős jellegét a *kettős állam* koncepció ragadja meg leginkább, és egyben mutat (ki) utat azok számára, akik a kortárs weimarizációs jelenségeket szeretnék megérteni, szembefordulni azokkal.

A kettős állam (*dual state*, *der Doppelstaat*) paradigmáját Ernst Fraenkel dolgozta ki a hitleri nemzetiszocialista német jogrend vizsgálatára, s mindezt a *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship* című könyvében fejtette ki részletesen.⁷⁸⁰ Magát a koncepciót pedig Fraenkel megközelítéseit felhasználva nemrégiben Jens Meierhenrich *The Remnants of the Rechtsstaat: An Ethnography of Nazi Law* című könyve aktualizálta.⁷⁸¹

⁷⁷⁷ SCHEPPELE: Autocratic Legalism. 563. o.

⁷⁷⁸ Uo.

⁷⁷⁹ Az egyesített végrehajtó hatalom (UET) elmélete kapcsán ezért hangsúlyoztam azt, hogy az nem minden tekintetben azonosítható a prezidencializálódás jelenségével, hiszen utóbbi az alkotmányos normálállapot keretein belül marad.

⁷⁸⁰ FRAENKEL, Ernst: *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*. Oxford, 2017.

⁷⁸¹ MEIERHENRIC, Jens: *The Remnants of the Rechtsstaat: An Ethnography of Nazi Law*. Oxford, 2018.

A nemzetiszocialista jogrend megítélése tekintetében kulcsfontosságú magának a náci hatalomátvételnél (*Machtergreifung*) a szempontja. A nemzetiszocialista célkitűzés természetesen az 1933–1934-es folyamatok törvényesként való feltüntetése volt: ennek kulcsfontosságú lépései, különösen az alapvető jogok felfüggesztése a Reichstag-tűz nyomán és a törvényhozói hatalmat Hitlerre átruházó felhatalmazási törvény elfogadása azt a látszatot igyekeztek kelteni, hogy a weimari alkotmány vonatkozó normáinak megfelelően zajlottak a folyamatok.⁷⁸² Ugyanakkor jogtörténeti szempontból ez a folyamat semmiképpen sem tekinthető jogszerűnek. A kivételes jogrend teoretikusa, Schmitt számára viszont nagyon is az volt, s hevesen elutasította a jogfolytonosság tézisé: úgy érvelt, hogy a hatalomátvétel formáját tekintve jogszerű, tartalmát tekintve forradalmi volt, továbbá szerinte az 1933. márciusi parlamenti választás népszavazás voltak egy új alkotmány bevezetéséről.⁷⁸³ A törvényhozó és végrehajtó hatalomnak a weimari alkotmány által előírt jogi korlátai nem kötötték az új rendszert annak ellenére sem, hogy formálisan új alkotmányos berendezkedés nem került bevezetésre. Ernst Fraenkel, német jogász, aki végigélete és utóbb aprólékosan emelezte ezeket a folyamatokat, egyetértett azzal, hogy a weimari alkotmány már nem volt hatályban a nemzetiszocialista rendszerben, és ezzel maga is elutasította a jogfolytonosság követelményét. Fraenkel az 1933. február 28-i Reichstag-tűzrendeletet "a Harmadik Birodalom alkotmányos chartájának" nevezte.⁷⁸⁴ Ez a rendelet számos – a weimari alkotmány által védett – alapjogot függesztett fel (*habeas corpus*, vélemény- és sajtószabadság, egyesülési és gyülekezési szabadság, postai kommunikációs titoktartás, valamint a házkutatás és lefoglalás elleni védelem).

Fraenkel azonban nem fogadta el Schmitt nézetét, miszerint a hatalomátvétel forradalom lett volna, azaz hogy sikerült egy új, saját legitimitással rendelkező jogrendet létrehozni a hatalomátvétellel. Fraenkel szerint a náci rendszerváltás nem volt más, mint egy „illegális államcsíny”.⁷⁸⁵ Fraenkel szerint a nácik arra törekedtek, hogy fenntartsák azt a fikciót, hogy Németország még mindig jogállam, és el akarták rejteni azt a céljukat, hogy a rezsim valódi célja a törvényesség mindenféle maradványának abszolút felszámolása.⁷⁸⁶ Kialakult tehát a korábban is jelzett képlékeny helyzet, amelyben összerosódtak a jogszerűség és a jog hiányának szempontjai. Éppen ez volt a nemzetiszocialista

782 VINX, Lars: The Material Constitution of the Dual State. In GOLDONI, Marco – WILKINSON, Michael A. (szerk.): *The Cambridge Handbook on the Material Constitution*. Cambridge, 2023. 100–111. o., 101. o.

783 Uo. 101. o.

784 Uo. 2. o.

785 FRAENKEL, Ernst: *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*. Oxford, 2017. 4. o.

786 VINX: The Material Constitution of the Dual State. 103. o.

célkitűzés, hiszen az általuk követelt hatásköröknek nem volt alapja a weimari alkotmányban (amelyet egyébként is felváltott a rendeleti kormányzás), de új alkotmányt azonban nem hoztak létre. Ehelyett az alkotmányos rendet egy állandó diktatúra váltotta fel.

Ennek a lehetetlen, azonban a politikai hatalom számára nélkülözhetetlen helyzetnek a leírására dolgozta ki Fraenkel a *kettős állam* megközelítést. Fraenkel koncepciójának a lényege az, hogy a náci jogrendet leginkább kettős államként lehet értelmezni: vagyis egy *normatív* és egy *prerogatív államként*. A prerogatív állam élén a politikai kormányzat állt, amely kizárólag a náci párt ideológiájának megvalósítására törekedett. Ennek megfelelően a prerogatív államot nem kötötte a pozitív jog, és a prerogatív állam intézkedései nem képezték a bíróságok felülvizsgálatának tárgyát. A normatív állam élén a (nem-politikai) bürokratikus közigazgatás állt, amelynek garántálnia kellett az állam normális, nem a prerogatív állam által szabályozott működését. Ide, vagyis a „normalitás” vélt területére tartozott a nempolitikai bűncselekmények büntető igazságszolgáltatása, a magánjogi ügyek, továbbá a gazdasági szabályozás egy része. A prerogatív állam Fraenkel szerint az abszolút diktatúra fenntartásának és kiterjesztésének a legfőbb eszközévé vált.⁷⁸⁷

Mindezt a következőképpen foglalja össze Lars Vinx, rávilágítva arra az alkotmányos és jogi „senki földjére”, amely mindig is és mindenhol a rendkívüli hatalomgyakorlás legfőbb sajátossága:⁷⁸⁸ "A kettős állam tézise rámutat arra, hogy a náci Németország kormányzása még mindig nagyrészt a törvényességre támaszkodott. Továbbra is létezett egy normatív, jog által irányított állam. A náci rezsim, a prerogatív állam ügynökei azonban szabadon figyelmen kívül hagyhatták ezt a normatív rendet, és jogon kívüli, diktatórikus intézkedésekkel avatkozhattak be, amikor csak jónak látták. Az ebből eredő diktatórikus hatalmat azonban nem egy új alkotmányos rend kiépítésére használták, hanem egyszerűen a náci párt tartós felemelkedésének biztosítására, amely nem volt képes vagy nem volt érdekelt (vagy mindkettő) a jogállamiság helyreállításában. A kettős állam tehát nélkülözte az alkotmányos alapokat. Nem merített valódi legitimitást a weimari alkotmányból, hiszen éppen a weimari rendszerrel való visszaélés révén jött létre, és amelyet a gyakorlatban semmibe vett. A kettős államnak azonban nem volt saját, felismerhető legitimációs alapja sem."⁷⁸⁹

⁷⁸⁷ FRAENKEL: *The Dual State*. 5. o.

⁷⁸⁸ Ennek az elméleti alapjaihoz lásd ANTAL: *Kivételes állapotban. A modern politikai rendszerek biopolitikája*. 61–75. o.

⁷⁸⁹ VINX: *The Material Constitution of the Dual State*. 103. o.

19.4. A morál nélküli jog és a „jogi fegyverkezés”

A liberális demokrácia válságával és a kivételes állapotokra adott jogi- és politikai reakciókkal elkezdődött az alkotmányos demokráciák alkotmányos és politikai újraértelmezése az autoriter rezsimek részéről. Mindennek lényege a végrehajtó hatalomban rejlő politikai szuverén újradefiniálása és hegemon pozícióba emelése: ehhez a korábbi alkotmányosságfelfogás hatalomkoncentrációt megakadályozó alapvetéseinek figyelmen kívül hagyása és a jognak mint eszköznek a politika alá rendelése szükséges. Ahogyan azt a két világháború közötti időszak weimarizálódási tendenciái megmutatták, a politika túlzott és tartós hegemoniája igen könnyen a politika totalizálódásába csaphat át, hiszen egy jogi és (ehhez kapcsolódó és ebből következő) morális korlátaitól megszabadult politika lényegében folyamatosan kivételes állapotban tarthatja a politikai közösséget. Vagyis, még a megváltozott környezetben is, az objektív válságok és a felfüggesztett normalitások korszakában is (amely a globális ökológiai és klímaválság következtében megkerülhetetlen realitás lesz) szükséges lesz az alkotmányosság alapvető morális kötöttségeit megtartani. A kormányzatok által alkalmazott permanens kivételes állapot lényegében a társadalom és az individuumok demokratikus immunrendszerét károsítja, és csírájában fojt el minden társadalmi önvédelmi mechanizmust, s ezt a kormányzatok maximálisan ki is használják: a Covid19-pandémia elemzése kapcsán láthattuk, hogy a biztonság ígérete olyan politikai hívószóvá vált, amelynek égisse alatt olyan szabadságkorlátozó mechanizmusokat is be lehet vezetni, amely nem a társadalomnak a létbiztonságát, hanem a kormányzatnak a politikai biztonságát szolgálja. A 20. századi és kortárs párhuzamosságok kapcsán jeleztem, hogy számos szempontból van mit tanulni abból, ahová és ahogyan eljutott a totális politika a 20. században, azonban a válaszreakciókból is van mit tanulni.

Itt érdemes tehát emlékeztetünkbe idézni azt, hogy a korábban leírt nemzetiszocialista alkotmányos és jogi visszaélések kapcsán melyek voltak a legfontosabb kritikai irányok a második világháborút követően. Gustav Radbruch formulájára utalok, amelyet az 1946-os *Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog* című munkájában fogalmazott meg.⁷⁹⁰ Radbruch szerint az igazságtalan jogot „hibával küzdő” jognak (*flawed law*) kell tekinteni, amikor a jogszabály és az igazság között tolerálhatatlanná válik az ellentét.⁷⁹¹ Radbruch a német jogpozitivizmus kritikájából indul ki: „A jogpozitivizmus

790 RADBRUCH, Gustav: Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog. In VARGA Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a század első felének kontinentális jogi gondolkodása köréből*. Budapest, 1998. 187–194. o.

791 BIX, Brian: Radbruch's Formula and Conceptual Analysis. *American Journal of Jurisprudence*, 56. (2011) 1., 45–57. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/ajj/56.1.45>.

a maga meggyőződésével – "A törvény az törvény« – ténylegesen védtelenné tette a német jogászkart az önkény- és bűncselekményszülte törvénnyel szemben.⁷⁹² Radbruch az igazságosság és a jogbiztonság között feszülő ellentétből indul ki, se ennek a feloldására fogalmazza meg híres (és mint láthatjuk ismét aktuális) formuláját: „Az igazságosság és jogbiztonság közti konfliktust ezért annyiban lehetne kiküszöbölni, amennyiben a pozitív írott szabályban rögzített és a hatalomtól biztosított jog akkor is elsőbbséget élvezne, ha tartalmilag igazságtalan és célszerűtlen, kivéve, ha a tételes törvénynek az igazságossággal való ellentéte oly elviselhetetlen mértékűvé válnék, hogy a törvénynek mint az igazságosság »helytelen jogának« meg kellene hátrálnia.”⁷⁹³

Radbruch utal egy minősített estre is formulájában, ugyanis szerinte, amikor a tételes jog megalkotása során még csak kísérlet sem történik az igazság érvényesítésére, vagyis amikor – nézete szerint – az egyenlőséget szándékosan elárulják a jogi aktus kibocsátásával, akkor az nem csupán hibával küzd, hanem nincs meg a jogi minősége.⁷⁹⁴ Így fogalmaz: „Lehetetlen pontos vonalat húzni a törvényes jogtalanság esetei s a helytelen tartalom ellenére érvényes törvény közé; de egy másik éles határvonalat megvonhatunk: ahol az igazságosságra már nem törekszenek, ahol az egyenlőséget mint az igazságosság magját semmibe veszik, ott a törvény nemcsak »helytelen jog«, de inkább hiányzik belőle egyáltalán a jogi jelleg. Mert a jogot – a pozitív jogot is – nem tudjuk másképpen definiálni, mint rendként és szabályként, mely értelmének megfelelően az igazságosság szolgáltatára hivatott.”⁷⁹⁵

Álláspontom szerint a kivételes állapotban alkotott és a végrehajtó hatalom által a hatalomkoncentráció jegyében eszközjelleggel alkotott jog esetében elmozdulást láthatunk a radbruchi értelemben vett „hibás jogtól” az egyre inkább morálisan és szakmailag megkérdőjelezhető jog felé. Úgy vélem, hogy a 21. században alaposan revízió alá kell venni azt, hogy mit tekintünk jognak, hiszen a politika egyre inkább előállít olyan (kivételes) állapotokat, amikor a politikai normákat kritikátlanul, ellentmondást nem tűrően, társadalmi és szakmai vita nélkül ruházzák fel jogi normativitással. Ez súlyosan károsítja a jogalkotás minőségét, s a Radbruch-formula alapján annak létét is. Azonban ez nem csak a jogra, hanem a politikára is igen veszélyes, hiszen a jogi eszközökkel kikényszerített politika elveszti deliberatív, tárgyalásos jellegét: vagyis politikai minőségét. Radbruch mindezek miatt mutatja ki azt, hogy a kettős állam eredményeként előálló nemzetiszocialista látszólagos jogrend valójában

792 RADBRUCH: Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog. 190. o.

793 RADBRUCH: Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog. 191. o.

794 BIX: Radbruch's Formula and Conceptual Analysis. 46.

795 RADBRUCH: Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog. 191. o.

korántsem volt az: „E mércén mérve a nemzetiszocialista jog összefüggő részei sohasem tettek szert az érvényes jog méltóságára.”⁷⁹⁶

A kritikai jogelmélet, valamint az autoriter populista tendenciák jogfelfogása kapcsán mutattam azt be, hogy milyen hegemónikus potenciál van a jogban, továbbá hogy a joguralmi gondolkodás hogyan alakulhat át a jog politika alá rendelésén, valamint a jog politikai eszközjellegén (*rule by law*) alapuló megközelítéssé. A kivételes jogrend és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás a jogi és politikai rendszer normálállapotának védelme helyett (amely célra történetileg létrehozták) mára nagyon sokszor a normalitás felszámolásának eszközévé vált, és ebben kulcsfontosságú tendencia a jog „fegyverként” való alkalmazása. Ennek kapcsán Kennedyre hivatkoztam, akinek a *lawfare* kifejezése arra utal, hogy „[...] a jog mint fegyver, a jog mint taktikai szövetséges, a jog mint stratégiai eszköz, a háború eszköze”⁷⁹⁷ visszafordíthatatlan károkat okoz. Kennedy kifejti továbbá: „megfigyelték, hogy a jog gyakran képes elérni azt, amit egykor bombákkal és rakétákkal lehetett volna elérni: területeket elfoglalni és biztosítani, üzeneteket küldeni az elszántságról és a politikai komolyságról, sőt, akár meg is törni a politikai ellenfél akarát.”⁷⁹⁸ A háborús szituációnak (*warfare*) és a jognak (*law*) ilyen összeolvasztása nagyon drámai hatást kelt, ugyanakkor az ebben a kötetben is vizsgált példák azt mutatják, hogy mára összekeveredett normalitás és kivételesség, háború és béke. Kennedy arra is utal, hogy az amerikai hadviselésben figyelték meg a fenti jelenséget, vagyis, hogy a jog nagyon sokszor hatékonyabb eszköze lehet a háborúnak, mint a tényleges harci cselekmények (a kötetben számos példáját adtam annak, a gazdasági kivételes állapottól Guantanámóig, hogy az amerikai eszme- és politikátörténetben mennyire összefonódik a rendkívüli eszközökkel való kormányzás és ennek jogi struktúrája). Kennedy szerint: „Amikor a hadsereg felvásárolja a kereskedelmi műholdkapacitást, hogy megtagadja azt egy ellenféltől – a szerződés a fegyvere. Feltehetően sokféle módon megtagadhatták volna az ellenféltől a képekhez való hozzáférést. Amikor az Egyesült Államok a Biztonsági Tanácsot használja fel arra, hogy terroristák listáit hitelesítse, és külföldön lefoglalja a vagyonukat, akkor fegyverré tette a jogot. Ezeket a vagyontárgyakat más módon is forgalomképtelenné tehetné volna. Nem csak az erő alkalmazása képes ilyen dolgokra. A fenyegetések néha működhetnek. És a jog gyakran kijelöli a határt aközött, hogy mi számít az előjogok rutinszerű gyakorlásának vagy pedig a határ átlépésével és büntetés kiszabásával való fenyegetésnek.”⁷⁹⁹

796 Uo. 191. o.

797 KENNEDY: *A World of Struggle...* 258. o.

798 Uo.

799 Uo.

A folyamatos kivételesség hatása a jogrendszerekre

Mindez rávilágít arra, hogy a jog fegyverré formálása nagyon is összefüggésben van a jog morális tartalmának (Radbruch által is kritizált) eltűnésével, s ennek gyakorlatilag intézményesített formája a kettős állam vagy épen az autokrata legalizmus. Vagyis a folyamatosan fenntartott kivételesség, a rendkívüli állapot politikai menedzselése (ennek történeti és modern példáit láthattuk ebben a kötetben) szükségképpen károsítja a jogot, mert politikai eszközzé alakítva megrendül a jog morális és normatív tartalma, s ahogyan láthattuk: a normatív beágyazottság nélküli jog csakis formális, de nem tartalmi értelemben tekinthető jognak.

UTÓSZÓ

Lehet-e a normativitás a normalitás biztosítója?

A kötet egy átfogó képet kívánt adni arról, hogy a 21. század első évtizedeiben milyen hatások és kihívások érik a jog és demokrácia rendszerét. Végigtekintve a köteten a liberális demokrácia és jogrendszer kapcsán három jelentős kihíváshalmaz határozható meg: (1) egyrészt a liberális demokrácia évtizedek óta húzóóda akut válságai, különösen az autoriter populizmus felemelkedése; (2) másrészt a válságok korával beköszönt a rendkívüli eszközökkel való kormányzás korszaka, itt pedig a hangsúly a rendkívüli kormányzás autoriter tendenciáin van; (3) végül pedig a jelzett autoriter tendenciák miatt elkezdett megváltozni magának a jogi normativitásnak az eddig alapvetőnek gondolt természete. Ezek a jelenségek mind-mind abba az irányba mutatnak, hogy felbomlóban van az a normalitás, amelyet eddig a joghoz és a demokráciához kötöttünk a liberális demokráciák történeti-földrajzi rendszerében.

A válságócok feltárása során a kiindulópontom az *Első fejezet*ben az volt, hogy felvázoltam a jog és demokrácia azon kapcsolatrendszerének a 20. század második felétől kibontakozó válságát, amely úgy tekintett a jogi normativitásra (ennek keretében elsősorban a joguralomra), mint amely a demokráciának a biztosítója. Ez a rendszer nem más, mint a liberális demokrácia. Azonban ahogyan láthattuk, a liberális demokrácia olyan sokféle válságjelenséggel küzd, hogy kétségtelenné vált, a fennmaradásához radikálisan meg kell változnia. Egyik meghatározó teoretikusától, Francis Fukuyamától is hallhattuk, hogy aláásásra kerültek a liberalizmus alapelvei.⁸⁰⁰

A liberális demokráciák Nyugat- és Kelet-Európában, valamint Észak-Amerikában számos megrázkódtatást szenvedtek tehát el: a liberális hegemonia komoly válságba került, s mindez a 2000-es években a populista korszakban (*Zeitgeist*) kirobbanásában kulminált.⁸⁰¹ Azonban ezzel korántsem ért véget a liberális demokrácia és alkotmányos paradigmájának vesszőfutása, hiszen 2008–2009-től, de még inkább 2010 után, jelentős,

800 FUKUYAMA: *Liberalism and Its Discontents*. 17. o.

801 Lásd erről részletesen: ANTAL: *A populista demokrácia...* 153–204. o.

egymásba kapcsolódó, egymással sok tekintetben átfedő válságok rázták meg a világot, Európát és benne a magyar politikai rendszert és társadalmat (ezt nevezetük *polikrízisnek*⁸⁰²): ilyenek a gazdasági- és pénzügyi válság 2008-tól, a menekült- és bevándorlási válság 2015-től; a pandémia 2020-tól, és az orosz agresszió következtében előálló ukrajnai háború 2022-től. Az egymásra rakódó krízisek természetes rezsimtípustól függetlenül fejtették ki hatásukat, s ennek a tapasztalatait próbáltam meg összeszedni a *Második* és *Harmadik fejezetben*.

A rendkívüli eszközökkel való kormányzás egyik legfontosabb tapasztalata az, hogy a kivételes állapot nemcsak az oka, hanem a következménye is a demokrácia hanyatlásának.⁸⁰³ 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 kontrollmechanizmusokat. Ezzel együtt mind Lührmann és Rooney,⁸⁰⁴ mind pedig a Covid19-cel foglalkozó vizsgálatok⁸⁰⁵ másik legfontosabb következtetése éppen az, hogy nem pusztán a kivételes kormányzás antidemokratikus hatásaiból érdemes kiindulni, hanem azt érdemes megvizsgálni, hogy milyen rezsimben kerül alkalmazásra a végrehajtó hatalom megerősítése: vagyis a rendkívüli eszközökkel való kormányzás potenciális antidemokratikus fordulata erősen függ attól, hogy milyen rendszerben kerülnek bevezetésre a rendkívüli intézkedések, a normálállapot demokráciaminősége tehát erősen meghatározza a rendkívüli helyzet kimenetelét. További vizsgálatok pedig kimutatták azt is, hogy a pandémia rendkívülisége és mindent átható jellege ellenére a demokratikus rendszerekben a végrehajtó hatalom nem vált korlátlanná, álláspontjuk szerint a hatalmi ágak közötti különféle interakciók, s az itt bemutatott korlátozási lehetőségek a madisoni, horizontális és vertikális hatalommegosztási mechanizmusok működését mutatják.⁸⁰⁶

Mindebből egy sok tekintetben ambivalens, ellentmondásos kép rajzolódik ki, de a Covid19-pandémia tapasztalatai okot adhatnak a reménykedésre a végrehajtó hatalom feletti kontrollok kortárs érvényesülését illetően. Ezt a képet azonban árnyalja a harmadik válsággóc, vagyis a jogi normativitás természetének átalakulása. Hangsúlyozom, nem a jog mint olyan került veszélybe, hanem a liberális demokráciák alapvető összefüggése, a jog által

802 HENIG–KNIGHT: Prompts for an emerging worldview.

803 LÜHRMANN–ROONEY: When Democracy Has a Fever... 19. o.

804 Uo.

805 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”...

806 GINSBURG–VERSTEEG: The Bound Executive...

korlátozott politika és a jog normativitásának autonómiája. Úgy vélem, hogy nemcsak az 1933 utáni német jogrendszert, hanem a kortárs viszonyainkat is jól jellemzi Fraenkel kettősállam-konceptiója: s ez igaz nemcsak az autoriter politikai és jogrendszerekre, hanem a liberális demokráciákra (ha az amerikai példára gondolunk, akkor láthatjuk, hogy történelmileg mennyire a része lett az Egyesült Államok kormányzati stuktúrájának a kivételes hatalomgyakorlás). Ami pedig különösen aggodalommal tölthet el bennünket az az, hogy a jogi normativizmus illetén megváltozása nem pusztán az autoriter vezetőkből és rendszerekből keresendő, hanem magában a liberális demokráciában. Fraenkel fogalmazza meg, hogy a nemzetiszocialista tragédia magában a weimari rendszerben gyökerezik: „Kétségtelen, hogy az 1933-as nemzetiszocialista államcsínyt – legalábbis technikailag – megkönnyítette a weimari közársaság végrehajtó és igazságszolgáltatási gyakorlata. A bíróságok már jóval Hitler diktatúrája előtt úgy ítélték meg, hogy a hadiállapot szükségességének és célszerűségének kérdései nem képezik bírósági felülvizsgálat tárgyát.”⁸⁰⁷

A kötet szempontjából tehát az lehet a továbbgondolandó probléma (amelynek megválaszolásához a kihívások felvázolásán túl megpróbáltam adalékokat adni), hogy van-e visszatérés a normalitáshoz, pontosabban a jog lehet-e ezentúl a normalitás garanciája, vagy pedig a polikrízis korszakában el kell fogadni a politika(i) elsődlegességét, és azt, hogy nap mint nap (újra)konstruálja magát a normalitást.

A normalitás kérdése és ebben a jognak a szerepe egyre inkább a társadalomtudományi vizsgálódások középpontjába kerül. Az itt jelzett dilemmának egy igen érdekes aspektusára világít rá Mark Neocleous, aki amellet érvel, hogy a normalitás és a vészhelyzet nem is választható el igazán egymástól, mintha ugyanannak az éremnek a két oldaláról lenne szó.⁸⁰⁸ Érvelése szerint: „A »normális« és a »vészhelyzet« szétválasztásával – az utóbbit »kivételesnek« tekintve – ez a megközelítés azt a hagyományos bölcsességet ismételteti, amely a normalitást és a vészhelyzetet két különálló és elválasztható jelenségként tételezi. Ez az alapvetően liberális paradigma azt feltételezi, hogy létezik olyan, hogy »normális« rend, amelyet szabályok szabályoznak, és hogy a vészhelyzet »kivételt« képez e normalitás alól. A »normális« itt egyenlő a hatalmi ágak szétválasztásával, a megrögzött polgári szabadságjogokkal, a közrendről és a jogról folytatott folyamatos vitával és a jogállamisággal, míg a »vészhelyzet« feltételezhetően erős végrehajtó hatalmat igényel, kevés időt hagy a vitára, és a jog állítólagosan szükséges felfüggesztését feltételezi, és így a legfonto-

807 FRAENKEL: *The Dual State*. 6. o.

808 NEOCLEOUS, Mark: *The Problem with Normality: Taking Exception to „Permanent Emergency”*. *Alternatives*, 31. (2006) 2., 191–213. o. DOI: <https://doi.org/10.1177/030437540603100204>

sabb szabadságjogok és jogok felfüggesztésének mérlegelését. Ez azonban két mélyen ideológiai feltételezésen alapul: először is azon a feltételezésen, hogy a vészhelyzeti szabályozás rendellenes; másodsor pedig a vészhelyzet/nem vészhelyzet dichotómiájának az alkotmányos és nem alkotmányos intézkedések közötti különbségtétellel való egyenlővé tételén. Így a liberalizmus arra törekszik, hogy a vészhelyzeti szabályozást elválassza a normális alkotmányos rendtől, ezáltal megőrizve az alkotmányt a maga érintetlen formájában, miközben a végrehajtó hatalom számára biztosítja a vészhelyzetben való cselekvés jogát.⁸⁰⁹ Neocleous szerint a történelmi irányok azt mutatják, hogy a vészhelyzeti hatáskörök messze nem kivételesek; inkább a normális politika részét képezik. A rendkívüli eszközökkel való kormányzás ebben a tekintetben sokkal inkább az az eset, ami a jogállamiságból akkor emelkedik ki, amikor erőszakot kell alkalmazni, és a jogállamiság korlátait le kell küzdeni. A kivételes állapot tehát távolról sem a jogállamon kívül áll, hanem azon belül keletkezik.⁸¹⁰

Petr Agha a normállapot kérdését az EU gazdaságpolitikai és jogi paradigmái kapcsán vizsgálja a közép-kelet-európai államok integrációja kontextusában.⁸¹¹ Álláspontja szerint: „A normalitásra való törekvés egyik elsődleges megnyilvánulása a jogállamiságnak mint az EU alapelvének hangsúlyozása. A jogállamiságról szóló diskurzus gyakran a »jó kormányzás« és a »demokratikus értékek« körül forog, amelyek a normalitás alapvető összetevői. Ez a törekvés a stabilitás helyreállítására irányul a zavarokkal szemben, és 1989 után a jogi alkotmányosság felé mozdul el. Ez az átmenet a többséggel ellentétes intézményekhez, a politikai döntéshozatalon átívelő juridizációhoz és a »jogi alkotmányozás« felemelkedéséhez vezetett. Az 1989 utáni jogi konstitucionalizmus újrakalibrálta a politikai dinamikát, létrehozva a »jurisztokrácia« néven ismert jogi intézmények hálózatát. Ez a rendszer a normalizálást hangsúlyozza a tagállamok közötti harmonizált jogszabályok révén a következtettség érdekében. Az 1989 utáni politika és a normalizáció közötti kapcsolat szorosan összefonódik a »jogi alkotmányossággal«, megváltoztatva a kormányzás dinamikáját és felemelve a jogi normák szerepét a politikai keretek alakításában.»⁸¹² Mindez Agha szerint az társadalmi egyenlőtlenségeket fenntartó strukturális tényezők figyelmen kívül hagyásához, technokráciához, a válságok kapcsán az intézményi szempontok túl-, a társadalmi faktorok

809 Uo. 207. o.

810 Uo.

811 AGHA, Petr: Reinforcing Institutional Power: The Discourse of Normalcy in European Union Governance. *Hague Journal on the Rule of Law*, (2024). DOI: <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00232-5>

812 Uo. 15. o.

alulértékeléséhez vezetnek.⁸¹³ Agha a kivételes állapotok kapcsán azt is megjegyzi, hogy „[a] normalizációs narratíva a vészhelyzeteket rendellenességként állítja be, megerősítve a fennálló intézmények tekintélyét és állandósítva a fennálló hatalmi dinamikát övező elkerülhetetlenség érzését.”⁸¹⁴

Bármelyik megközelítést is fogadjuk el, az kétségtelen, hogy a liberális demokrácia és jogrendszer kapcsán a kötetben vizsgált három csomóponti kihíváshalmaz kétségesse tette, hogy a jogi normativitás a liberális demokrácia által biztosított rendszerben továbbra is a normalitás biztosítója legyen. Gondolkodhatunk abban, hogy a liberális demokrácia (akár EU-s szinten) hogyan alakítható át gyökeresen, érvelhetünk amellett is, hogy a kivételességet integráljuk a normalitásba, és a kettőt egységként kezeljük. Azonban egy dolgot nem tehetünk, álláspontom szerint nem mondhatunk le a jogi normativitás alapvető garanciájáról, mert bárhogyan is képzeljük el a rendkívüli állapot és a normalitás viszonyát, az autonóm és ezáltal a politikát korlátozó jogrendszernek mind a kettőben kormoly szerepe kell, hogy legyen.

813 Uo.

814 Uo. 15–16. o.

FELHASZNÁLT 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: 2024. május 1.).
- 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: 2024. május 1.).
- 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_miat_Magyarorszagot_is_biralta_az_ENSZ_emberi_jogi_fobiztosa (letöltve: 2024. május 1.).
- ACKERMAN, Bruce: *The Decline and Fall of the American Republic*. London, 2013. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvjnrw2p>
- AGAMBEN, Giorgio: *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Ford.: D. Heller-Roazen. California, 1998.
- AGAMBEN, Giorgio: *Remnants of Auschwitz: The Witness and the Archive*. Ford.: D. Heller-Roazen. New York, 1999.
- AGAMBEN, Giorgio: *State of Exception*. Chicago, 2005. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1134d6w.16>
- 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: 2024. május 1.).
- AGAMBEN, Giorgio: The Invention of an Epidemic. *Quodlibet*, 2020. 02. 26., <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-invenzione-di-un-epidemia> (letöltve: 2024. május 1.).
- AGHA, Petr: Reinforcing Institutional Power: The Discourse of Normalcy in European Union Governance. *Hague Journal on the Rule of Law*, (2024). DOI: <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00232-5>
- Altusz: Magyarországon bevett dolog muszlim megszállást emlegetni. *Hvg.hu*, 2018. 01. 11., https://hvg.hu/itthon/20180111_altusz_kristof_times_of_malta (letöltve: 2024. május 1.).

- Amnesty: A Stop Soros rettenetes támadás. *Hvg.hu*, 2018. 06. 20., https://hvg.hu/itthon/20180620_Amnesty_A_Stop_Soros_rettenetes_tamadas (letöltve: 2024. május 1.).
- António Guterres beszéde az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének 76., 2021. szeptember 20–24. közötti ülészakán New York-ban. <https://www.un.org/sg/en/node/259283> (letöltve: 2024. május 1.).
- ANTAL Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 32. (2013) 3., 48–70. o.
- ANTAL Attila: *Ökopolitika, ideológia, baloldal. Egy baloldali környezetpolitika alapjai*. Budapest, 2014.
- ANTAL Attila: A (re)politizálás hamis ígérete. *Fundamentum*, (2015) 2–3., 73–77. o. <http://fundamentum.hu/politikai-alkotmanyosság/cikk/repolitizalas-hamis-igerete> (letöltve: 2024. május 1.).
- ANTAL Attila: A kivételes – mindennapos. *Népszabadság*, 2016. 06. 04., <http://nol.hu/velemeney/a-kiveteles-mindennapos-1618279> (letöltve: 2024. május 1.).
- 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: *A populista demokrácia természete. Realizmus és utópia határán*. Budapest, 2017.
- 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: 2024. május 1.).
- ANTAL Attila: A joguralomtól a politika uralmáig. In: MENYÁRD Attila – VARGA István: *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai*. Budapest, 2018. 1143–1164. o.
- ANTAL Attila: Az autoriter neoliberalizmus. In: ANTAL Attila (szerk.): *Neoliberalis hegemonia Magyarországon. Elemzés és kritika*. Budapest, 2019. 110–127. o.
- ANTAL Attila (szerk.): *Neoliberális hegemonia Magyarországon. Elemzés és kritika*. Budapest, 2019.
- ANTAL Attila: *Kritikai politikaelmélet*. Budapest, 2021.
- 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>
- ANTAL Attila: *Chicago a Dimitrov téren. Neoliberalizmus és Kádár-rendszer*. Budapest, 2021.
- ANTAL Attila: A Kádár-rendszer neoliberalizálódásának jogi keretei. In TAKÁCS Róbert (szerk.): *A nyitott zárt ország. Kulturális és tudományos érintkezések az 1970-es és 1980-as években Magyarország és a Nyugat között*. Budapest, 2022. 93–121. o.
- ANTAL Attila: A demokrácia az ökológiai és klímaválság korszakában. In FÖLDES György – ANTAL Attila (szerk.): *Igazságosság – Fenntarthatóság – Demokrácia. Társadalomelméleti esszék*. Budapest, 2022. 70–92. o.
- ANTAL Attila: A kivételes jogrend és a demokrácia. *Politikatudományi Szemle*, 32. (2023) 3., 39–52. o. DOI: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2023.3.29>
- ANTAL Attila: A válságok és kivételes jogrendek történeti perspektívában. *Múltunk*, (2023) 4., 182–201. o. DOI: <https://doi.org/10.56944/multunk.2023.4.6>
- ANTAL Attila: *A kivételes kormányzás és a demokrácia a válságok korszakában. Kivételes kormányzás a 2010 utáni Magyarországon*. Budapest, 2024. DOI: <https://doi.org/10.21862/KiveKormAA/2024/3881>
- ÁGH Attila: A neoliberalizmus tündöklése és hanyatlása: válóper az Európai Unió és az Egyesült Államok között. In ANTAL Attila (szerk.): *Neoliberális hegemonia Magyarországon. Elemzés és kritika*. Budapest, 2019. 9–49. o.
- ARTHUR, Christopher J.: Editor's Introduction. In: PASHUKANIS, Evgeny Bronislavovich: *Law and Marxism: A General Theory*. New Brunswick, – London. 2003. 9–31. o.
- BAARS, Grietje: *The Corporation, Law and Capitalism. A Radical Perspective on the Role of Law in the Global Political Economy*. Leiden–Boston, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1163/9789004392861>
- BALOGH László Levente: Posztdemokrácia? *Metszetek*, 1. (2012), 2–9. o. <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/44b1be07-13ee-4f2b-b4f8-03bf4b0485d2/content> (letöltve: 2024. május 1.).
- BATES, Thomas R.: Gramsci and the Theory of Hegemony. *Journal of the History of Ideas*, 36. (1975) 2., 351–366. o.
- BAYERLEIN, Michael – BOESE-SCHLOSSER, Vanessa Alexandra – GATES, Scott – KAMIN, Katrin – MURSHED, Syed Mansoob: Populism and COVID-19: How Populist Governments (Mis)Handle the Pandemic. V-Dem Working Paper 121, 2021 május. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3849284>

- BELLAMY, Richard: *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490187>
- BELLAMY, Richard: Constitutional Democracy. In GIBBONS, Michael T. (szerk.): *The Encyclopedia of Political Thought*. Chichester, 2014. 713–728. o. DOI: <https://doi.org/10.1002/9781118474396.wbept0202>
- BENDELL, Jem: Mélyadaptáció: Útmutató az éghajlati tragédiához. *IFLAS Akademi Tanulmányok* 2., (2018). <http://lifeworth.com/DeepAdaptation-hu.pdf> (letöltve: 2024. május 1.).
- BENJAMIN, Walter: *Selected Writings*. Vol. 4., 1938–1940. Szerk.: EILAND, Howard – JENNINGS, Michael W. Cambridge, 2003.
- BÉRES, Nóra: Ahol a különleges jogrend egyáltalán nem is különleges: az amerikai modell. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, 2021. 563–591. o. DOI: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_26
- BIBÓ István: A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok. Második kötet 1945–1949*. Magyar Elektronikus Könyvtár, 1946. <https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/194.html> (letöltve: 2024. május 1.).
- BIX, Brian: Radbruch’s Formula and Conceptual Analysis. *American Journal of Jurisprudence*, 56. (2011) 1., 45–57. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/ajj/56.1.45>
- 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>
- BLOKKER, Paul: *Illiberal constitutional tendencies and legal resentment in Hungary and Romania*. The International Association of Constitutional Law, The Department of Public and International Law at the University of Oslo, Constitutional Challenges: Global and Local Konferencia, Oslo, 2014. június 16–20. <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws10/w10-blokker.pdf>. (letöltve: 2024. május 1.).
- BÖCSKEI Balázs – SZABÓ Andrea: *Hibrid rezsimdek. A politikatudomány X-aktái*. Budapest, 2019.
- BOLTANSKI, Luc – CHIAPELLO, Ève: *The New Spirit of Capitalism*. London, 2007.
- BRABAZON, Honor (szerk.): *Neoliberal Legality. Understanding the role of law in the neoliberal project*. Abingdon, Oxon, 2017. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315544106>

- BRABAZON, Honor: Introduction. Understanding neoliberal legality. In BRABAZON, Honor (szerk.): *Neoliberal Legality. Understanding the role of law in the neoliberal project*. Abingdon, Oxon, 2017. 1–21. o. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315544106>
- BRAMWELL, Anna: *Ecology in the Twentieth Century*. New Haven, 1989.
- BRÄNDLIN, Anne-Sophie – WECKER, Katharina: Climate emergency trend gains traction in German-speaking countries. *Deutsche Welle*, 2019. 04. 29., <https://www.dw.com/en/climate-emergency-trend-gains-traction-in-german-speaking-countries/a-48309846> (letöltve: 2024. május 1.).
- BRETTER Zoltán: Apolitika, depolitizálás, antipolitika – Carl Schmitt liberalizmus-kritikájának néhány eleme. *Világosság*, (2003) 7–8., 43–52. o.
- BURNHAM, Peter: New Labour and the Politics of Depoliticisation. *British Journal of Politics and International Relations*, 3. (2001) 2., 127–149. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-856X.00054>
- CASTELLS, Manuel: *A hálózati társadalom kialakulása. Az információ kora: Gazdaság, társadalom és kultúra. I. kötet*. Budapest, 2000.
- CATALANO, Michael – CHAN, Aaron: Common Law Systems and COVID-19 Policy Response: Protective Public Health Policy in the United States, Canada, New Zealand, and Australia. In SHVETSOVA, Olga (szerk.): *Government Responses to the COVID-19. Pandemic Between a Rock and a Hard Place*. Cham, 2023. 197–222. o. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-30844-4_9
- CHEHAB, Ahmad: The Unitary Executive and the Jurisprudence of Carl Schmitt: Theoretical Implications for the War on Terrorism. *Proceedings of The National Conference on Undergraduate Research (NCUR)*, Dominican University of California, 2007. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1746966>
- CHEIBUB, Jose Antonio – HONG, Ji Yeon Jean – PRZEWORSKI, Adam: *Rights and Deaths: Government Reactions to the Pandemic*. 2020. 07. 07. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3645410>
- CHUA, Lynette J. – LEE, Jack Jin Gary: Governing through Contagion. In RAMRAJ, Victor V. (szerk.): *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts*. New York, 2021. 115–132. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0008>
- CONSTANT, Benjamin: *A régiek és a modernek szabadsága*. Budapest, 1997.
- COPPEDGE, Michael: Eroding regimes: What, where, and when? *Varieties of Democracy (V-Dem) Institute Working Paper*, (2017) 57. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3066677> https://www.v-dem.net/media/publications/v-dem_working_paper_2017_57.pdf (letöltve: 2024. május 1.).

- 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>
- CROUCH, Colin: *Post-Democracy*. London, 2004.
- CROUCH, Jeffrey – ROZELL, Mark J. – SOLLENBERGER, Mitchel A.: *The Unitary Executive Theory: A Danger to Constitutional Government*. Kansas, 2020. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1ft83xf>
- 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>
- DEESE, R. S.: *Climate Change and the Future of Democracy*. Cham, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98307-3>
- DIAMOND, Larry (2002): Thinking about Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*, 13. (2002) 2., 21–35. o. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2002.0025>
- DIAMOND, Larry – PLATTNER, Marc F. – WALKER, Christopher: *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy*. Baltimore, 2016.
- DIAZ CREGO, Maria – KOTANIDIS, Silvia: *States of emergency in response to the coronavirus crisis. Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic*. EPRS, European Parliamentary Research Service, 2020. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU\(2020\)659385_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU(2020)659385_EN.pdf) (letöltve: 2024. május 1.).
- DOMANICZKY, Endre: A különleges jogrend az Egyesült Királyságban. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, 2021. 252–276. o. DOI: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_11
- 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: 2024. május 1.).
- DORF, Michael C. (2023): The Misguided Unitary Executive Theory Gains Ground. *Verdict*, 2023. 06 19. <https://verdict.justia.com/2023/06/19/the-misguided-unitary-executive-theory-gains-ground>. (letöltve: 2024. május 1.).

- DORNFELD László: A korlátlan államhatalom sajátos korlátja: a különleges jogrend Kínába. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, 2021. 592–608. o. DOI: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_27
- DWORKIN, Ronald: Constitutionalism and Democracy. *European Journal of Philosophy*, 3. (1995) 1., 2–11. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0378.1995.tb00035.x>
- EAGLETON-PIERCE, Matthew: Historicizing the neoliberal spirit of capitalism. In SPRINGER, Simon – BIRCH, Kean – MACLEAVY, Julie (szerk.): *The Handbook of Neoliberalism*. London, 2016. 17–26. o.
- ÉBER Márk Áron: Antonio Gramsci második kirablása: Az antikapitalizmus egyik klasszikusának újbaldali és újjobboldali (félre)értelmezéseiről. *Eszmélet*, 35. (2023) 138., 65–88. o.
- 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: 2024. május 1.).
- 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. 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: 2024. május 1.).
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey, 1990.
- FEREJOHN, John – PASQUINO, Pasquale: The law of the exception: A typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law*, (2014) 2., 210–239. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>
- FERGUSON, Niall: *Végzet. A katasztrófa politikája*. Budapest, 2021.
- FLINDERS, Matthew – BULLER, Jim: Depoliticisation. *British Politics*, (2006) 1., 293–318. o. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.bp.4200016>
- FÖLDES György – ANTAL Attila (szerk.): *Holtpont. Társadalomkritikai tanulmányok Magyarország elmúlt 25 évéről*. Budapest, 2016.

- FÖLDES András: Valójában börtön a tranzitzóna, ahol a terhes nőket is bilincsbe verik. *Index*, 2017. 06. 12., https://index.hu/belfold/2017/06/12/tranzitzona_roszke_tompa_borton_menekultek_terhes_no_hatosagi_tulkapas_gyerekek/ (letöltve: 2024. május 1.).
- Fordulat, 32. szám, Kína I. – A polgárháborútól a világgazdaság műhelyéig, DOI: <https://doi.org/10.14267/FORDULAT.2023.32.1>
- Fordulat, 33. szám, Kína II. – A piacnyitástól a globális hatalomig, DOI: <https://doi.org/10.14267/FORDULAT.2024.33.2>
- FRAENKEL, Ernst: *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*. Oxford, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198716204.001.0001>
- FUKUYAMA, Francis: The End of History? *The National Interest*, 1989. nyár. <https://www.jstor.org/stable/24027184?seq=4> (letöltve: 2024. május 1.).
- FUKUYAMA, Francis: *Liberalism and Its Discontents*. London, 2022.
- FUREDİ, Frank: Institutions and Ideology. *Aspen Review Central Europe*, (2016) 1., 11–14. o.
- GAGYI Ágnes: Az antipopulizmus mint a rendszerváltás szimbolikus eleme. *Fordulat*, (2014) 21., 298–316. o.
- 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.
- GINGSBURG, Tom – MOUSTAFA, Tamir (szerk.): *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511814822>
- GINSBURG, Tom – VERSTEEG, Mila: The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic. *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, (2020) 52. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3608974>
- GLASIUS, Marlies: What authoritarianism is... and is not: a practice perspective. *International Affairs*, 94. (2018), 3., 515–533. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iiy060>
- GRAMSCI, Antonio: *Levelek a börtönből* (Ford.: GÁBOR György – ZSÁMBOKI Zoltán). Budapest, 1974.
- GRAMSCI, Antonio: *Az új fejedelem. Jegyzetek Machiavellihez*. Budapest, 1977.
- GRAY, John: *Liberalism. Second Edition*. Minneapolis, 1995.

- 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>
- GRESKOVITS Béla: *The Political Economy of Protest and Patience: East European and Latin American Transformations Compared*. Budapest, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1515/9789633865439>
- GREWAL, David Singh – PURDY, Jedediah: Introduction: Law and Neoliberalism. *Law & Contemporary Problems*, 77. (2014). https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3141 (letöltve: 2024. május 1.).
- 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: 2024. május 1.), DOI: <https://doi.org/10.2307/3657515>
- HABERMAS, Jürgen: *The Lure of Technocracy*. Cambridge, 2015.
- HARDIN, Garrett: The Tragedy of Commons. *Science*, 162. (1968) 13. 1243–1248. o. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- HARDIN, Garrett: Living on a Lifeboat. In HARDIN, Garrett – BADEN, John (szerk.): *Managing the Commons*. San Francisco, 1977.
- HARDT, Michael – NEGRI, Antonio: *Empire*. London, 2000.
- HARDT, Michael – NEGRI, Antonio: *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. New York, 2004.
- HAY, P. R.: Ecological Values and Western Political Traditions: From Anarchism to Fascism. *Politics*, 8. (1988) 2., 22–29. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.1988.tb00239.x>
- HAYEK, Friedrich August von: *The Constitution of Liberty*. London, 1976.
- HAYEK, Friedrich August von: *The Road to Serfdom*. London – New York, 2001.
- HEAD, Michael: *Emergency Powers in Theory and Practice. The Long Shadow of Carl Schmitt*. Surrey, 2016. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315563282>
- HELLER, Hermann: Authoritarian Liberalism? *European Law Journal*, 21. (2015) 3., 295–301. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/eulj.12125>
- 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: 2024. május 1.).
- HEYWOOD, Andrew: *Political Ideologies: An Introduction*. New York, 2003.
- HOELZL, Michael – WARD, Graham: Introduction. In SCHMITT, Carl: *Dictatorship*. Cambridge, 2014. x–xxix. o.
- HOJNYÁK Dávid – UNGVÁRI Álmos: Összegzés – A koronavírus-járvány kezelésének tapasztalatai a vizsgált államokban. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, 2021. 610–623. o. DOI: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_28
- 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>.
- HUNTINGTON, Samuel P.: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, 1991.
- HUTCHINSON, Allan C. – MONAHAN, Patrick J.: Law, Politics, and the Critical Legal Scholars: The Unfolding Drama of American Legal Thought. *Critical Legal Studies Symposium*, 36., (1984) 1–2., 199–245. o. DOI: <https://doi.org/10.2307/1228683>
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC): Sixth Assessment Report. *Headline Statements from the Summary for Policymakers*. 2021. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Headline_Statements.pdf (letöltve: 2024. május 1.).
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Climate Change 2021. *The Physical Science Basis Summary for Policymakers*. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf (letöltve: 2024. május 1.). DOI: <https://doi.org/10.1017/9781009157896>
- JÁVOR Benedek: Aldo Leopold és a leopoldi etika. *Cédrus*, (2001) 2. <https://www.tabulas.hu/cedrus/2001/02/index.html>. (letöltve: 2024. május 1.).
- JENKINS, Laura: The difference genealogy makes: Strategies for politicisation or how to extend capacities for autonomy. *Political Studies*, 59. (2011) 1., 156–174. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00844.x>

- 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>
- KENNEDY, David: *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*. Princeton, Oxford, 2016.
- KIS János: *Alkotmányos demokrácia: Három tanulmány*. Budapest, 2000.
- KISS Valéria: Kritikai elméletek. In JAKAB András – SEBŐK Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások. Paradigmák, módszertan, alkalmazási területek*. Budapest, 2022. 233–254. o.
- KLEIN, Naomi: *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York, 2007.
- KNOX, Robert: Law, neoliberalism and the constitution of political subjectivity. The case of organised labour. In BRABAZON, Honor (szerk.): *Neoliberal Legality. Understanding the role of law in the neoliberal project*. Abingdon, Oxon, 2017. 92–118. o.
- KNUTSEN, Carl Henrik – KOLVANI, Palina: Fighting the Disease or Manipulating the Data? Democracy, State Capacity, and the COVID-19 Pandemic. V-Dem Working Paper 127. 2022. január. https://v-dem.net/media/publications/Working_Paper_127_final.pdf (letöltve: 2024. május 1.). DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4019437>
- KÖRÖSÉNYI András: Carl Schmitt állam- és politikaelméleti alapfogalmai. *Politikatudományi Szemle*, (2000) 3–4., 5–24. o.
- KÖRÖSÉNYI András: *Vezér és demokrácia*. Budapest, 2005.
- KRASTEV, Ivan: Has the Separation of Powers Gotten Out of Fashion? *Aspen Review Central Europe*, (2016) 1., 15–18. o.
- LÁNCZI András: Jog és politika határán. *Kommentár*, (2010) 6., 3–9. o. <http://www.kommentar.info.hu/uploads/2010/6/1586861442.pdf> (letöltve: 2024. május 1.).
- LÁNCZI András: Szükség van-e írott alkotmányra? In JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*. Budapest, 2012. 18–32. o.
- LEE, Chien-Liang: Taiwan's Proactive Prevention of COVID-19 under Constitutionalism. *Verfassungsblog*, 2020. 04. 22., <https://verfassungsblog.de/taiwans-proactive-prevention-of-covid-19-under-constitutionalism/> (letöltve: 2024. május 1.). DOI: <https://doi.org/10.17176/20200422-182603-0>

- LEELAPATANA, Rawin – TANGTHAVORN, Chompunoot: Thailand: Emergency Responses or More Social Turbulence? In RAMRAJ, Victor V. (szerk.): *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts*. New York, 2021. 161–172. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0011>
- LEVITSKY, Steven – ZIBLATT, Daniel: *How democracies die*. London, 2018.
- LEVITSKY, Steven – WAY, Lucan A: *Competitive authoritarianism. Hybrid regimes after the cold war*. Cambridge, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353>
- LI, Ji: The Leviathan's Rule by Law. *Journal of Empirical Legal Studies*, (2015) 4. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2469454>
- LI, Yifei – SHAPIRO, Judith: *China goes green: coercive environmentalism for a troubled planet*. Cambridge, 2020.
- LOCKWOOD, Matthew. Right-wing populism and the climate change agenda: exploring the linkages. *Environmental Politics*, 27. (2018) 4., 712–732. o. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1458411>
- 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://doi.org/10.2139/ssrn.3345155>
- LY, Ratana Vandanet Hing – SOY, Kimsan: Cambodia: Public Health, Economic, and Political Dimensions. In RAMRAJ, Victor V. (szerk.): *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts*. New York, 2021. 293–306. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0020>
- MAERZ, Seraphine F. – LÜHRMANN, Anna – LACHAPELLE, Jean – EDGELL, Amanda B.: Worth the Sacrifice? Illiberal and Authoritarian Practices during Covid-19. *V-Dem Working Paper 110*. 2020. szeptember., https://v-dem.net/media/publications/wp_110_final.pdf (letöltve: 2024. május 1.). DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3701720>
- MALM, Andreas: Forradalmi stratégia egy felmelegedő világban. *Fordulat*, (2019) 25., 192–217. o.
- MARX, Karl: *A politikai gazdaságtan bírálatának alapvonalai – Első rész*. Karl Marx és Friedrich Engels Művei (MEM.) 46/I. Budapest, 1972.
- MARX, Karl: *A politikai gazdaságtan bírálatának alapvonalai – Második rész*. Karl Marx és Friedrich Engels Művei (MEM.) 46/II. Budapest, 1972.
- 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: 2024. május 1.). DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2017.0075>
- MEIERHENRIC, Jens: *The Remnants of the Rechtsstaat: An Ethnography of Nazi Law*. Oxford, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198814412.003.0006>
- MÉNY, Yves – SUREL, Yves: The Constitutive Ambiguity of Populism. In MÉNY, Yves – SUREL, Yves (szerk.): *Democracies and the Populist Challenge*. New York, 2002. 1–24. o. DOI: https://doi.org/10.1057/9781403920072_1
- MEYLER, Bernadette: Economic Emergency and the Rule of Law. *Cornell Law Faculty Publications*, (2007) tél., A1371. 539–567. o. <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/1371> (letöltve: 2024. május 1.).
- MILLHISER, Ian: How Justice Scalia paved the way for Trump’s assault on the rule of law. *Vox*, 2020 02. 14., <https://www.vox.com/2020/2/14/21135083/justice-scalia-bill-barr-trump-unitary-executive-no-rule-of-law-morrison-olson> (letöltve: 2024. május 1.).
- 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: 2024. május 1.). DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.24>
- MOORE, Jason W.: Az olcsó természet vége, avagy rájöttem, hogy nem kell féltetni „a” természetet, meg is lehet szeretni a kapitalizmus válságát. *Fordulat*, (2019) 25., 17–52. o.
- MOUFFE, Chantal: *On the Political*. London – New York, 2005.
- 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, Zoltán – HORVÁTH, Attila (szerk.): *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>
- NAGY Zsófia: Agamben és a magyarországi menekültügy kivételei. *Kötő-Jelek, ELTE TáTK Szociológiai Doktori Iskola Évkönyve*, (2016), 21–35. o.
- 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: 2024. május 1.).

- NEOCLEOUS, Mark: The Problem with Normality: Taking Exception to „Permanent Emergency”. *Alternatives*, 31. (2006) 2., 191–213. o. DOI: <https://doi.org/10.1177/030437540603100204>
- ONO, Tomoya – MATSUI, Shigenori: Japan: Keeping the Death Toll to the Minimum. In RAMRAJ, Victor V. (szerk.): *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts*. New York, 2021. 147–160. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0010>
- 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-uni-os-kollegaival-a-magyarorszagi-helyzetet> (letöltve: 2024. május 1.).
- PADHI, Catherine: Emergencies Without End: A Primer on Federal States of Emergency. *Lawfare*, (2017) december, <https://www.lawfaremedia.org/article/emergencies-without-end-primer-federal-states-emergency>. (letöltve: 2024. május 1.).
- PASHUKANIS, Evgeny Bronislavovich: *Law and Marxism: A General Theory*. New Brunswick – London, 2003.
- PLEHWE, Dieter: Neoliberal Hegemony. In: SPRINGER, Simon – BIRCH, Kean – MACLEAVY, Julie (szerk.): *The Handbook of Neoliberalism*. London, 2016. 61–72. o.
- PÓCZA Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, (2012) 5., 35–50. o.
- POKOL Béla: A jurisztokrácia és a demokrácia határvonalán. *Jogelméleti Szemle*, (2015) 4., 4–18. o.
- POKOL Béla: A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései. *Pázmány Law Working Papers*, (2016) 8., https://plwp.eu/docs/wp/2016/2016-8_Pokol.pdf (letöltve: 2024. május 1.).
- POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, 2017.
- POLÁNYI Károly: *A nagy átalakulás*. Budapest, 2004.
- POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul D. (szerk.): *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. New York, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199252017.001.0001>
- POSNER, Eric A.: The Executive Unbound, Pandemic Edition. *Lawfare Blog*, 2020. 03. 23., www.lawfareblog.com/executive-unbound-pandemic-edition (letöltve: 2024. május 1.).

- 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>
- RADBRUCH, Gustav: Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog. In VARGA Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a század első felének kontinentális jogi gondolkodása köréből*. Budapest, 1998. 187–194. o.
- RAMRAJ, Victor V. – THIRUVENGADAM, Arun K.: Pandemics and Emergency Powers in Asia. In RAMRAJ, Victor V. (szerk.): *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts*. New York, 2021. 133–146. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0009>
- RANCIÈRE, Jacques: *Disagreement: Politics and Philosophy*. Mineapolis, 1999.
- RAULFF, Ulrich: An interview with Giorgio Agamben. *German Law Journal*, 5. (2004) 5., 609–614. o. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2071832200012724>
- RAWLS, John: *Political Liberalism*. New York, 2005.
- REINHOUDT, Jurgen – AUDIER, Serge: *The Walter Lippmann Colloquium. The Birth of Neo-Liberalism*. London, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-65885-8>
- REYNOLDS, John: The Political Economy of States of Emergency. *Oregon Review of International Law*, 14. (2012) 1., 85–129. o., <http://hdl.handle.net/1794/12603> (letöltve: 2024. május 1.).
- ROONEY, Bryan: Emergency Powers in Democracies and International Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 63. (2019) 3., 644–671. o. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022002718755251>
- ROSSITER, Clinton L.: *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies*. Princeton, 1948.
- SCHEIRING Gábor: A nemzeti burzsoázia diszkrét bája – A demokrácia hanyatlásának politikai gazdaságtana. In FÖLDES György – ANTAL Attila (szerk.): *Holtpont. Társadalomkritikai tanulmányok Magyarország elmúlt 25 évéről*. Budapest, 2016. 11–45. o.
- SCHEUERMAN, William E.: The Economic State of Emergency. *Cardozo Law Review*, (2000) 21., 1869–1894. o.
- SCHEUERMAN, William E.: Hermann Heller and the European Crisis: Authoritarian Liberalism Redux? *European Law Journal*, 21. (2015) 3., 302–312. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/eulj.12126>
- SCHEPPELE, Kim Lane: Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85. (2018) 2., 545–584. o.
- SCHMITT, Carl: *Politikai teológia*. Budapest, 1992.

- SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma*. Budapest, 2002.
- SCHMITT, Carl: *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Chicago–London, 2006. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226738901.001.0001>
- SCHMITT, Carl: *Dictatorship. From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle*. Cambridge – Malden, MA, 2014.
- SLOBODIAN, Quinn: *Globalists. The End of the Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge–London, 2018. DOI: <https://doi.org/10.4159/9780674919808>
- STAVRAKAKIS, Yannis: *PostDemocracy. Atlas of Transformation*. <http://monumenttotransformation.org/atlas-of-transformation/html/p/postdemocracy/postdemocracy-yannis-stavarakakis.html> (letöltve: 2024. május 1.).
- STRANGE, Gerard: Depoliticisation, the Management of Money and the Renewal of Social Democracy. *New Political Economy*, 19. (2014) 1., 138–154. o. DOI: <https://doi.org/10.1080/13563467.2013.779648>
- STREECK, Wolfgang (2015): Heller, Schmitt and the Euro. *European Law Journal*, 21. (2015) 3., 361–370. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/eulj.12134>
- SVOLIK, Milan W.: Which democracies will last? Coups, incumbent take-overs 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: 2024. május 1.).
- SZÁVULY Aranka: Az életben a legtöbb döntést nem én hoztam meg. *Jogász Világ*, 2016. 11. 24. <https://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/az-életben-a-legtobb-dontest-nem-en-hoztam-meg> (letöltve: 2024. május 1.).
- SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, 2004.
- 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>
- TREMBLAY, Reeta Chowdhari – GEORGE, Namitha: India: Federalism, Majoritarian Nationalism, and the Vulnerable and Marginalized. In RAMRAJ, Victor V. (szerk.): *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts*. New York, 2021. 173–187. o. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0012>

- THIO, Li-Ann: Constitutionalism in illiberal polities. In ROSENFELD, Michael – SAJÓ, András: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.001.0001>
- UNITED NATIONS EXPERTS: COVID-19: States should not abuse emergency measures to suppress human rights. 2020. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722LangID=E> (letöltve: 2024. május 1.).
- UK Parliament declares climate change emergency. *BBC*, 2019. 05. 01., <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48126677> (letöltve: 2024. május 1.).
- VALIM, Rafael: State of exception: the legal form of neoliberalism. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 28. (2018) 4., 409–421. o. DOI: <https://doi.org/10.1007/s41358-018-0143-2>
- VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, 2015.
- VELENCEI BIZOTTSÁG: Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis – a toolkit for member states. Velencei Bizottság, Information Documents, SG/INF(2020)11, 2020. április 7.
- VELENCEI BIZOTTSÁG: Report on Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency, Velencei Bizottság, CDL-AD(2020)014, 2020. június 29.
- VELENCEI BIZOTTSÁG: Interim report on the measures taken in the EU Member States as a result of the Covid-19 Crisis and their impact on Democracy, the Rule of Law and fundamental Rights, Velencei Bizottság, CDL-AD(2020)018, 2020. október 8–9.
- Velencei Bizottság: Hatályon kívül kellene helyezni a Stop Sorost. *Hvg.hu*, 2018. 06. 22., https://hvg.hu/itthon/20180622_Velencei_Bizottsag_hatalyon_kivul_kellene_helyezni_a_Stop_Sorost (letöltve: 2024. május 1.).
- VINCENT, Andrew (2009): Ökológizmus. In SCHEIRING Gábor – JÁVOR Benedek (szerk.): *Oikosz és Polisz – Zöld politikai filozófiai szöveggyűjtemény*. Budapest, 2009. 257–297. o.
- VINX, Lars: The Material Constitution of the Dual State. In GOLDONI, Marco – WILKINSON, Michael A. (szerk.): *The Cambridge Handbook on the Material Constitution*. Cambridge, 2023. 100–111. o. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781009023764.008>
- WAINWRIGHT Joel – MANN, Geoff: *Climate Leviathan. A Political Theory of Our Planetary Future*. London – New York, 2018.

- WEINER, Adam: The Most Politically Dangerous Book You've Never Heard Of. How one obscure Russian novel launched two of the 20th century's most destructive ideas. *Politico*, 2016. 12. 11., <http://www.politico.com/magazine/story/2016/12/russian-novel-chernyshevsky-financial-crisis-revolution-214516> (letöltve: 2024. május 1.).
- WILEY, Lindsay F. – YEARBY, Ruqaiijah – HAMMOND, Andrew: United States: Legal Response to Covid-19. In KING, Jeff – FERRAZ, Octávio LM. (szerk.): *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*. Oxford, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/law-occ19/e24.013.24>
- WOOD, Matt – FLINDERS, Matthew: Rethinking Depoliticisation. *Policy and Politics*, 42. (2015) 2., 151–170. o. DOI: <https://doi.org/10.1332/030557312X655909>
- WOOD, Matt: Politicisation, Depoliticisation and Anti-Politics: Towards a Multilevel Research Agenda. *Political Studies Review*, 14. (2016) 4., 521–533. o. DOI: <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12074>
- WORLD HEALTH ORGANIZATION: Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). 2020. február 16–24. <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf> (letöltve: 2024. május 1.).
- YOO, Christopher S. – CALABRESI, Steven G. – COLANGELO, Anthony J.: The Unitary Executive in the Modern Era, 1945–2004. *Iowa Law Review*, 90. (2005) 2., 601–731. o.
- ZAMBONI, Mauro: *Law and Politics. A Dilemma for Contemporary Legal Theory*. Berlin–Heidelberg, 2008.

Ez a könyv a válságokról szól – méghozzá többféle értelemben is. Elsőként bemutatom, hogy miként került válságba (már jóval korszakunk átfogó és egymásra torlódó krízisei előtt) az a jogi és politikai rendszer, amely a liberalizmuson, illetve annak közjogi megközelítésein, a liberális vagy alkotmányos demokrácián alapult. Másrészt pedig azt vizsgálom, hogy a válságok kora (a polikrízis) miként hatott a kortárs jog- és politikai rendszerekre. A könyv fő kérdése az, hogy mi történik a joggal és a demokráciával napjainkban, miként változik meg a liberális demokráciák korábban megkérdőjelezhetetlennek tekintett „normativitása” és „normalitása” az egymásra torlódó válságok időszakában.

A globális ökológiai és klímaválsággal ugyanis beléptünk a kivételes állapot és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás korszakába, amely alapvetően változtatta meg a jog és a politika eddig ismert, liberális demokráciákat meghatározó kapcsolatát, ugyanakkor igaz az is, hogy a rendkívüli jogrend és kormányzati eszközök alkalmazása kialakíthat egyfajta rezilienciát az előttünk álló válságok tekintetében. A kötetből látni fogjuk például, hogy a Covid19-es pandémia által jelentett komplex kihívásra a politikai rendszerek a rendkívüli jogrend előbb említett „klasszikus” logikájával válaszoltak, és ez igen gyakran társadalmi elégedetlenséget és rendkívüli feszültségeket váltott ki. Ezzel együtt kiderült az is, hogy a világjárvány során szerzett tapasztalatok alkalmasak lehetnek a rendkívüli jogrend és kormányzás új mechanizmusainak bevezetésére.



ELTE

EÖTVÖS
KIADÓ

Az ELTE hivatalos könyvkiadója