



Stumpf István¹

Állam és alkotmányosság a járvány hálójában

A liberális világrend eróziója

A II. világháborút követően talán nem volt egyetlen esemény sem, amely olyan hatást gyakorolt a világ országaira, mint a koronavírus-járvány kirobbanása. A globalizált, hálózatokba szervezett világban az egyik legnagyobb értéknek számító mobilitást, utazást és közvetlen kommunikációval járó tevékenységet a nemzeti kormányok válságkezelő intézkedései befagyasztották. A máskor emberekkel zsúfolt utcák, terek, üdülőövezetek kiürültek, az emberek a lakásaikba kényszerültek, még a digitálisan írástudatlanok is megpróbáltak felcsatlakozni a világhálóra. A tömegkommunikáció és a közösségi média fókuszába a válságstábok napi jelentései kerültek, a tőzsdei hozamgörbék szerepét az egyes országok fertőzöttségi és halálozási mutatói vették át. A gyárakban leállt a termelés, munkahelyek milliói kerültek veszélybe, az iskolák átálltak a digitális oktatásra, szülők százezreinek kellett szerte a világban visszaülni a virtuális iskolapadba. A jövő még bizonytalanabbá, kiszámíthatatlanabbá vált, mint korábban, félelem költözött az emberek, különösen az idősebb generációk lelkébe. A Covid-19 által generált válság reflektorfénybe állította a korábbi liberális világrend összeomlását és a Pax Americana végórát. Egyesek szerint újra kétpólusú világ fog kialakulni: egy Amerika-központú és egy Kína-központú. Bár Kína gazdasági mérete elérte az amerikai gazdaság kétharmadát, a „kemény hatalom”, a katonai, pénzügyi és információs potenciál tekintetében Amerikának számottevő az előnye Kínával szemben.

A vírusválság felgyorsította a liberális világrend erózióját, kiélezte a nagyhatalmak, különösen az USA és Kína közötti ellentéteket, és rávilágított az olcsó munkaerő reményében Távol-Keletre kihelyezett termelési láncolatok sérülékenységére. Válságforgatókönyvek és prognózisok készültek, neves tudósok és kutatók fejtették ki véleményüket arról, hogy nincs visszatérés a vírus előtti

¹ Egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék; kutatóprofesszor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Amerika Tanulmányok Kutatóintézet. Kapcsolat: stumpf.istvan@uni-nke.hu.

világba. Eric Klinberg,² a New York-i Institute for Public Knowledge professzora szerint a koronavírus-világjárvány a piaci társadalommal és a hiperindividualizmussal kapcsolatos romantika végét jelentheti. A tudósok prognózisa szerint a vírus hatására az emberek változtatni fognak a korábbi szokásaikon és viselkedésükön: kevesebbet fognak utazni, átalakítják a táplálkozási és fogyasztási szokásaikat, kevesebb erőforrást fognak elhasználni. A pénzhajhászás helyett előtérbe kerülhet az otthondolgozás, a tárgytól való függés helyett a személyes törődés, az improvizáció és a kreativitás kultúrája pedig a válság nyertese lehet. A családok és a nemzetek is nagyobb figyelmet fordítanak majd az önellátásra. Nagyobb megbecsülést kapnak a kutatók, az orvosok és a kórházi személyzet, felértékelődik a telemedicina, és fokozott támogatásra számíthat a családi gondozás intézménye is.

A vírusválság rávilágított arra is, hogy azok a kormányzatok, amelyek nem ruháztak be a közösségi infrastruktúrába, és elhanyagolták a közszolgálati tudást, kudarcra vannak ítélve. Az is kiderült, hogy a kormányzati intézményeknek szakértőkre és nem lojális mamelukokra van szükségük a válsághelyzetből fakadó közpolitikai gondok megoldása során. A koronavírus ennek az évszázadnak eddig a legsürgetőbb kihívása, amelynek megválaszolása során felértékelődik a lokalitás mint a szolidaritás és a problémamegoldás egyik meghatározó centruma. A prognózisok tartanak attól, hogy a növekvő egyenlőtlenségek és a családok megtakarításainak elapadása miatt minden korábbinál dühösebb és erőszakosabb politikai elégedetlenségi hullám indulhat el. Az emberek többsége különösoba és számítástechnikai infrastruktúra hiányában nem tudja megoldani a gyerekek digitális iskoláztatását és az otthoni munkavégzést, ezért erre a kormányoknak speciális programokat kell kidolgozni. Paradigmaváltás fog végbemenni a változás értelmezésében is, amely eddig jórészt a liberális demokrácia intézményeire koncentrált, most pedig előtérbe fog kerülni az emberek egészségi állapota és a közegészségügy teherbíró képessége.

Állam és alkotmányosság a válságban

A pandémiás válság újabb érvet adott azoknak a kezébe, akik az állam újrafelfedezése mellett érveltek,³ és a kormányzatok gyors cselekvőképességét rendkívül

² Eric Klinberg: Coronavirus will change the world permanently. Here's how. *Politico Magazine*, 2020. március 19.

³ Francis Fukuyama: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. Ford. Kitta Gergely. Budapest, Századvég, 2005; Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014; John Micklethwait – Adrian Wooldridge: *The Fourth Revolution. The global race to reinvent the state*. New York, Penguin, 2014.

fontosnak tartották a természeti és gazdasági válságok hatékony kezelésében. Az elmúlt évtizedekben sokan temették már a nemzetállamot, mondván, hogy a globalizált világ globális problémáira nem lehet nemzetállami keretek között sikeres válaszokat találni.⁴ A Covid-19-válság megmutatta, hogy egy világméretű és példátlan sebességgel terjedő válság elleni eredményes fellépés elsődleges frontvonal a nemzetállam maradt. Az egyes országok eltérő válságkezelési stratégiáinak következményeként nagyon jelentős különbségek alakultak ki a fertőzőtségi mutatókban. A válság tehát felértékelte a nemzetállamok és határok szerepét,⁵ amelyek már a migrációs hullámok fogadása idején is fontos szerepet játszottak.

A parlamentáris demokráciákról szóló elemzések a válságokat megelőzően is a végrehajtó hatalom erőteljes prezidencializálódását⁶ jelezték. A parlamentekkel szemben a kormányoknak, de különösen a kormányfőknek fokozatosan nőtt a formális és informális hatalma a kormányzati döntések meghozatalában. A prezidencializálódási folyamatok elősegítették a gyors kormányzati döntések meghozatalát, ugyanakkor csökkent a kormányzatok parlament általi ellenőrizhetősége, és lehetővé vált a karizmatikus vezetők felemelkedése, egyfajta „vezérdemokrácia”⁷ kialakulása.

A globális válság átformálta az alkotmányos intézmények egymáshoz való viszonyát is. Az elmúlt évtizedek alapjogvédelmi fundamentalizmusának térnyerése számos szerzőt arra ösztönzött, hogy alapos kritikát gyakoroljon a nemzetközi *mainstream*-mé vált bírói aktivizmus felett. Külföldi és hazai szerzők egyaránt azt állították, hogy „jurisztokratikus hatalomgyakorlás”⁸ alakult ki, vagyis a bíróságok, de leginkább az alkotmánybíróságok kezébe került át a társadalom irányítása azáltal, hogy számos esetben a törvényhozás hatáskörébe tartozó kérdésekben hoztak döntéseket. Mindezen folyamatok mellett, erős globális támogatással felgyorsult az európai és a nemzetközi jog alkotmányosítása, amely a nemzetállamok feletti globális alkotmányjog megteremtést célozta. A globális alkotmányos oligarchia, empirikusan megalapozott víziójával fenyegető meg-

⁴ Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályzó hatalmak a globális erőterben – avagy megszeli-díthető-e globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 77.

⁵ Thierry Baudet: *A határok jelentősége*. Ford. Lengyel Balikó Péter. Budapest, Századvég, 2012.

⁶ Thomas Poguntke – Paul Webb (szerk.): *The presidentialization of politics – A comparative study of modern democracies*. Oxford, Oxford University Press, 2005; Tanács-Mandák Fanni: *A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. (2014), 4. 110–119.

⁷ Körösenyi András: Max Weber és az Orbán-rezsim. Plebisziter vezérdemokrácia Magyarországon. In Körösenyi András – Illés Gábor – Gyulai Attila: *Manipuláció és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest, Gondolat, 2019.

⁸ Ran Hirschl: *Towards juristocracy. The origins and consequences of the New Constitutionalism*. Boston, Harvard University Press, 2004; Pokol Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

közelítést többen kritizálták,⁹ egyebek mellett azzal érvelve, hogy az európai alkotmányos térség többszintűvé alakult, az európai és tagállami alkotmányos elvek fejlesztik és egyben korlátozzák egymást. Az alapjogvédelem és az alkotmánybíróságok szerepköréről folytatott vita azért érdekes, mert válsághelyzetekben a kormányzatoknak adott parlamenti felhatalmazás alkotmányos határainak átlépéséről az alkotmánybíróságok hivatottak dönten. A taláros testületek legitimitása meghatározó jelentőségű lehet a rendkívüli állapot idején hozott kormányzati lépéseket értékelő alkotmányos döntések elfogadásában.

Az elmúlt évtizedek alkotmányos gondolkodásának fősodrát a jogi konstitucionalizmus jelentette, amely a politikai közösség legfontosabb döntéseinek a kialakításában meghatározó szerepet biztosított az írott alkotmányra támaszkodó bírósági alapjogvédelemnek.¹⁰ Ezzel szemben a politikai konstitucionalizmus a törvényhozás és a bírászkodás viszonylatában a szuverenitás elsődleges letéteményeseként fellépő, a politikai döntéseket meghozó parlamentet tekinti a közösségi cselekvés elsődleges és a végső szó kimondására hivatott fórumának, korlátozottabb szerepkört szánva a bírói testületeknek a közösség életét alapvetően befolyásoló alkotmányos jelentőségű kérdések eldöntésében.¹¹ A hazai változások értékelését illetően két élesen szemben álló felfogás alakult ki. Az egyik képviselői szerint a magyar alkotmányosság elmozdult a jogi konstitucionalizmustól a politikai konstitucionalizmus irányába.¹² A másik megközelítés szerint ugyanakkor „a jelenlegi magyar gyakorlat nem a politikai konstitucionalizmus megnyilvánulása”.¹³ Újabb

⁹ Chronowski Nóra: Globális vagy lokális alkotmányosság? *Jogelméleti Szemle*, (2015), 4. 19–31; Drinóczi Tímea: Jurisztokrácia és az alkotmányoligarchia vagy a többszintű alkotmányosság és alapjogvédelem. Reflexiók Pokol Béla írására. *Jogelméleti Szemle*, (2015), 4. 32–45.

¹⁰ A jogi konstitucionalizmus átfogó bemutatását adja: András Sajó – Renáta Uitz: *The constitution of freedom. An introduction to legal constitutionalism*. Oxford, Oxford University Press, 2017.

¹¹ A politikai konstitucionalizmus egyik legátfogóbb kifejtését Richard Bellamy könyve adja. Richard Bellamy: *Political constitutionalism: A republican defence of the constitutionality of democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. A két alkotmányos megközelítés összehasonlítására tesz kísérletet: Stephen Gardbaum: *The new Commonwealth model of constitutionalism: Theory and practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013; Erdős Csaba: *Parlamenti autonómia. Akustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköréről*. Budapest, Gondolat, 2016.

¹² Pócsa Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, 7. (2012), 5. 35–50; Antal Artila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 22. (2013), 3. 48–70; Stumpf (2014): i. m. 244–249.

¹³ Kovács Ágnes álláspontja, hogy „a politikai konstitucionalizmus fogalma nem alkalmas annak a gyakorlatnak a leírására, amely a magyar politikai intézményrendszer és elsősorban az Alkotmánybíróság működéséből rajzolódik ki napjainkban. Így azt is állítom, hogy a magyar gyakorlat félreértésen alapulnak azok az álláspontok, amelyek a törvényhozás és az alkotmánybíráskodás kapcsolatában 2010 után bekövetkező változásokat olyan modellváltásként értékelik, amely szerint a korábban uralkodó jogi konstitucionalizmust felváltotta a politikai konstitucionalizmus

a politikai konstitucionalizmus kritikája az illiberális demokráciához kapcsolt „illiberális alkotmányosság” koncepciójában jelenik meg.¹⁴ Álláspontjuk szerint a populista politikai többség az önkorlátozás nélküli magatartásával átalakítja a liberális alkotmányosságot illiberálissá, foglyul ejtve az alkotmányosságot és magát az alkotmányt is a formális és informális alkotmánymódosításokkal, az Alkotmánybíróság elfoglalásával. Az „illiberális alkotmányosságot” véleményük szerint a politikai alkotmányosság és az erősen érzelmi alapokon álló nemzeti identitás koncepciója támogatja. Annak ellenére, hogy a magyar és a lengyel jogrendszer is erősen be van kötve az Európai Unió jogrendszerébe, ezek a folyamatok a jogállam eróziójához és autoriter rezsimek kialakulásához vezetnek ezekben az országokban. Más szerzők¹⁵ ezt a politikát cezariánus politikának nevezték el, amely három pilléren nyugszik: (1) patronázspolitiká, (2) az állam foglyul ejtése, (3) identitáspolitika. A parlamenti többség a politikai kommunikációban barátira és ellenségre osztja fel a társadalmat, és a gazdaság működtetésében kulcsszerepet kapnak a patronázshálózatok, amelyek foglyul ejtik az államot. Ezeknek a dominánsan liberális, alapjogvédő megközelítéseknek a legfontosabb állítása, hogy mind a politikai konstitucionalizmus, mind a nemzeti és alkotmányos identitás teóriája csupán álca a rezsím autoriter természetének és működésének elrejtésére.

Ezzel a felfogással szemben a 2010-es magyarországi „fülkeforradalom” a politikai alkotmányosság győzelmét jelentette. Az alkotmánybíróági aktivizmust felváltotta a kétharmados többségen alapuló (*super majority*), parlamenti szupremáciára épülő aktivizmus. A Fidesz stratégiai döntéshozói már nagyon régóta készültek arra, hogy a status quo gazdasági, politikai, szellemi elitje által kialakított, kompromisszumokra épülő rendszert szétverjék, a „megalvadt poszt-kommunista struktúrát”¹⁶ erejét megtörjék. Úgy vélték, hogy az alkotmányos

konstrukciója.” Kovács Ágnes: A passzív nem puha, avagy miért nem igazolható az Alkotmánybíróság gyakorlata a politikai konstitucionalizmus alapján? In Gárdos-Orosz Fruzsina – Szenté Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 213.

¹⁴ Tímea Drinóczi – Agnieszka Bień-Kacala: Illiberal constitutionalism: The case of Hungary and Poland. *German Law Journal*, 20. (2019), 8. 1140–1166; Tímea Drinóczi: Hungarian abuse of constitutional emergency regimes – Also in the light of the COVID-19 crisis. *MTA Law Working Papers*, (2020), 10.

¹⁵ Robert Sata – Ireneusz Pawel Karolewski: Cæsarian politics in Hungary and Poland. *East European Politics*, 36. (2019), 2. 206–225.

¹⁶ A fogalom bevezetése a politikai diskurzusba Tellér Gyulához köthető, aki így jellemezte az első szabadon választott kormányt leváltó szocialista-liberális koalíciót. „Az 1994-ben koalícióra lépő felek mögött hatalmas gazdasági és társadalmi erők álltak. Az egyik oldalon a pénzügyi-igazgatási apparátus a két évtized alatt a valutaalapi recept szerint felépített S a mindenkori kormányok mozgásterét megszabó gazdaságműködtető- és finanszírozó konstrukcióival, a három uzsorakörrel, a másikon az MSZP pártklientúrája a maga jelentős vagyoni és kapcsolati erőt

berendezkedésen belül súlyos torzulások történtek, jelentős mértékben korlátozva a kormányok cselekvőképességét. Ezért vissza kell metszeni a hatalommegosztás túlzásait, helyre kell állítani a választott parlament szupremáciáját, erős államot és hatékony közigazgatást kell építeni. Álláspontjuk szerint a Magyarországot ért európai támadások hátterében a kormány azon törekvése állt, hogy a politikai kérdéseket repolitizálja és a többségi választói felhatalmazást érvényesítse. Ez szembement az uniós politika legfőbb áramlatával, a politikai kérdések eljogiasításával. „Az emberi jogi gondolkodás extrém dominanciájával és a többségi elv érvényesítésének egyértelmű korlátozásával jellemezhető európai politika élesen szemben áll az egyetlen párt alkotta parlamenti többség teljes szuverenitásán alapuló elvvel.”¹⁷ Valójában tehát a politikai konstitucionalizmus fundamentális tartópillérét a parlamenti szupremácia adja. Az Alaptörvény és módosításai egyértelműen a korábbi alapjogi aktivizmus zsinórmértékéül szolgáló „láthatatlan alkotmány” leváltását, majd egyre inkább a végrehajtó hatalom (benne a miniszterelnök) hatáskörének kiszélesítését szolgálták. A válságkezelés és a rendkívüli helyzetekben alkalmazandó alapjog-korlátozás kormányzati filozófiája ezeken a megfontolásokon nyugodott.

A veszélyhelyzet mint politikai kihívás és játszma

A koronavírus-válság Magyarországon három egymást követő parlamenti választáson alkotmányozó többséget szerzett magabiztos kormánypártot (Fidesz–KDNP), és rendkívül erős politikai és alkotmányos felhatalmazással rendelkező kormányfőt talált, akit nem rendített meg az ellenzék sikere az önkormányzati választásokon. A kormányzó erők, a kezdeti bizonytalankodás után, a migrációs hullám kezelésében szerzett tapasztalatokat felhasználva vágtak bele a rendkívüli helyzet kezelésébe. Az önkormányzati választások eredményeként az ellenzék a fővárosban és számos nagyvárosban megszerezte a hatalmat, elérkezettnek látta az időt annak bizonyítására, hogy a kormány nem képes a válságot kezelni, csupán a saját hatalmát akarja tovább növelni a rendkívüli intézkedések bevezetésével. 2020. március 11-én a kormány Magyarország egész területére az Alaptörvény 53. §-a szerinti veszélyhelyzetet hirdetett ki „az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok

koncentráló hálójával, a »megalvadt struktúrákkal«. A felszínen ezekből a mélyben működő S az egész mozgást meghatározó erőkből viszonylag kevés látszott.” Tellér Gyula: *Hatalomgyakorlás az MSZP–SZDSZ koalíció idején*. Budapest, Kairosz, 1999. 51.

¹⁷ Pócsa (2012): i. m.

egészségének és életének megóvása érdekében”.¹⁸ Ezáltal a kormány rendkívüli felhatalmazást teremtett arra, hogy a járvány által okozott veszélyhelyzetet rendeleti kormányzással hárítsa el, felfüggeszse egyes törvények alkalmazását vagy eltérjen bizonyos törvényi rendelkezésektől, illetve egyéb rendkívüli intézkedéseket léptessen hatályba. A világ számos országában a kormányok hasonló döntéseket hoztak, a rendkívüli felhatalmazások szükségességét pedig széles körű egyetértés övezte. A hazai politikai vitát az váltotta ki, hogy a törvény nem tartalmazott konkrét időbeni korlátot, csupán egy általános klauzulát, amely szerint a kormány a veszélyhelyzetet köteles megszüntetni, „ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn”. Az ellenzék azzal vádolta a kormányt, hogy örök időkre be akarja betonozni a hatalmát, és fenn akarja tartani a rendeleti kormányzást, a miniszterelnök pedig – szolt az ellenzéki érvelés – politikai fegyverként akarja használni a pandémiás válságot az ellenzékkel és az őket támogató médiával szemben. A politikai játszma végül úgy alakult, hogy a kormány nem épített be konkrét időkorlátot, ezért az ellenzék nem szavazta meg a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló törvényt. A kooperáció, a nemzeti összefogás helyett maradt a konfrontáció és a politikai ellenfelek diabolizálása. A kormánypártok „lehazaárulózták” az ellenzéket, az ellenzéki pártok pedig azzal vádolták a kormányfőt, hogy diktatúrát akar bevezetni, és politikai karanténba akarja kényszeríteni Magyarországot. Nem zárható ki a politikai játszma olyan értelmezése, hogy a Fidesz csapdát állított az ellenzéknek, amelybe az ellenzék besétált, bizonyítva, hogy krízishelyzetekben sem lehet számítani az együttműködésére. A kormánypártok kétharmados parlamenti többsége és a kormányfő abszolút autoritása nem tette volna szükségessé a húrok feszítését, de a felhatalmazás vártnál korábbi visszaadásával világossá vált a politikai tőke begyűjtésének a szándéka, valamint az ellenzék és a hazai/külföldi kritikusok bocsánatkérésre való felszólítása.

A közvélemény-kutatások szerint nem volt még példa arra, hogy az emberek közel 90%-a ilyen aktívan foglalkozzon egy témával, mint most a koronavírus. A járvány alatt a Fidesz stabilizálni tudta a szavazótáborát, amiben szerepe lehetett annak, hogy támogatóinak 91%-a elégedett azzal, ahogyan a kormány a koronavírus-válságot kezelte. Egyértelműen növekedett az Orbán Viktor koronavírus-járvány menedzselésével elégedettek aránya, két hónappal a járvány kitörése után pedig a magyar társadalom 62%-a elégedett volt a miniszterelnök munkájával.

A válság lehetőséget teremtett a ciklus felénél tartó kormányzó pártok és a parlamenti választásokra közös stratégiával készülő ellenzéki pártok számára az erőfelmérésre. A kormányfő – élve a felhatalmazás adta lehetőséggel –

¹⁸ 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.

további lépéseket tett a hatalom centralizálásának irányába, a válság terhei egy részének az önkormányzatokra történt áthárításával pedig növelte a települések függőségét a központi közigazgatástól. A polgármesteri jogköröket csorbító törvényjavaslat¹⁹ visszavonása viszont azt mutatta, hogy a miniszterelnök – érzékelve az ellenállást a saját pártján belül is – jobbnak látta nem erőltetni tovább a központosítási törekvéseket az önkormányzati önállóság rovására. Az ellenzék számára is egyértelművé vált, hogy a nemzetközi és hazai bírálatok ellenére a kormánypártok és a miniszterelnök lett a koronavírus-válság első fejezetének politikai nyertese. A relatíve alacsony fertőzöttségi és halálozási mutatók mellett a gazdaság működőképes maradt, még az EU is erőteljes gazdasági növekedést prognosztizál a következő évre. Mindezek a fejlemények arra késztették az ellenzék domináns erőit, hogy mielőbb megállapodjanak a választási együttműködés legfontosabb prioritásaiban, azt remélve, hogy az egységes fellépés révén megnyerhetik a 2022-es parlamenti választást, és leválthatják az Orbán-kormányt.

A válságkezelés alkotmányos problémái és az Alkotmánybíróság szerepe

A különleges jogrend bevezetése ritka, mint a fehér holló a modern alkotmányos demokráciákban (Franciaországban 1961-ben, Portugáliában 1975-ben, Spanyolországban 2010-ben, a párizsi merénylet után Franciaországban 2015-ben, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet hazánkban 2015 óta). Magyarországon az Alaptörvény hatféle különleges jogrendet szabályoz nagy részletességgel, de a kritikusai szerint számos ponton elhibázottan, és nem elég átgondoltan.²⁰ A különleges jogrend alkotmányos jelentőségét az adja, hogy az alapjogok szokatlan és rendes körülmények között elfogadhatatlan mértékű korlátozásával jár. A közhatalmi jogosítványok erős központosításával újraszabályozza a hatalomgyakorlás rendjét, egyfajta „alkotmányos diktatúrát” vezet be. Mindezt az teszi indokolttá, hogy a minősített időszak társadalmi, gazdasági következményei rendkívül súlyosak, és ezek elhárítására a kormányzati szervek különleges hatásköröket kapnak, amelyeket alkotmányos ellenőrzés mellett, ideiglenesen, arányosan és célhoz kötötten gyakorolhatnak. Az Alaptörvény 54. §-a részletesen szól arról, hogy bizonyos alapjogokat (így az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, a kínzás tilalmát, az ártatlanság vélelmét, a védelemhez való jogot, a visszaható hatályú büntető jogalkalmazás tilalmát, a *ne bis in idem* elvét) és az

¹⁹ A 2020. március 31-én benyújtott T/9934. számú törvényjavaslat 36. §-át a kormány április 1-jén visszavonta.

²⁰ Sente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, (2020), 9. 12, 14.

Alaptörvény alkalmazását a különleges jogrend idején sem lehet felfüggeszteni. A veszélyhelyzet idején hozott rendkívüli intézkedések időbeli hatályának meghosszabbítása pedig parlamenti jóváhagyáshoz kötött. Az alkotmányos ellenőrzés legfontosabb szerve az Alkotmánybíróság, amelynek működése a különleges jogrend idején sem korlátozható, és amely megsemmisítheti az alkotmányos felhatalmazáson túllépő rendeleteket. A különleges jogrend alkotmányos rendszerünk része, olyan önvédelmi mechanizmus, amely az állam működőképességének fenntartásához és a lakosság megóvásához szükséges.

A kormány 2020. március 11-i rendeletében hirdette ki a veszélyhelyzetet, amelyet követően számos szükségrendeletet adott ki, esetenként felfüggesztve egyes törvényi rendelkezéseket. Már a veszélyhelyzet kihirdetését is éles szakmai bírálatok övezték, azt állítva, hogy a vészhelyzet kihirdetésére alaptörvény-ellenes módon került sor, ezért a veszélyhelyzet során kiadott valamennyi kormányrendelet alaptörvény-ellenes.²¹ Sente Zoltán elemzésében azért tekinti alaptörvény-ellenesnek a veszélyhelyzet rendeleti úton történt kihirdetését, mert azt a tömeges megbetegedést okozó humánjárványra hivatkozással hirdették ki, a magyar jogban azonban a humánjárvány nem tartozik az elemi (természeti) csapás fogalmi körébe, és ipari katasztrófaként sem értelmezhető. A katasztrófavédelmi törvény az említett tömeges megbetegedést egyértelműen olyan eseménynek tekinti, amely alapul szolgálhat a járványveszély kihirdetéséhez, de az alkotmányjogász szerint az Alaptörvényben meghatározott helyzetek önkényes kiterjesztésével sem a katasztrófavédelmi törvény, sem pedig a kormányrendelet nem írhatja felül az Alaptörvényt. A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló kormányrendelet ellen benyújtottak egy alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybírósághoz,²² de a hiánypótlási határidő eredménytelen letele miatt eljárás nem indult.

Az Eötvös Károly Intézet is alkotmányjogi vizsgálat alá vonta a magyar kormány válságkezelési gyakorlatát, amelyet összefoglalóan „átmentett hatalomkoncentrációnak” nevezett.²³ Szerintük a kivételes jogrend bevezetése nélkül, a fennálló alkotmányos keretek között, lényegesen mérsékeltebb jogkorlátozó intézkedések révén is megoldható lett volna a járványhelyzet kezelése. Úgy vélik, hogy a szabadságjogokat radikálisan felfüggesztő rendeleti kormányzás a Nemzeti Együttműködés Rendszerének természetéből fakad, amellyel a NER az állandó offenzívára, folyamatos belső hódításra, az autonómia maradványainak karanténba szorítására, majd megsemmisítésre törekszik.

²¹ Sente (2020): i. m. 15.

²² IV/673/2020. A vészhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm rendelet 1. §-a és a 4. §-a elleni alkotmányjogi panasz (vészhelyzet kihirdetése).

²³ Eötvös Károly Intézet: *Átmentett hatalomkoncentráció: koronavírus-leltár. A magyar kormány válságkezelésének alkotmányjogi értelmezése* (2020).

A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény (a továbbiakban: „vírustörvény”) célja az volt, hogy a kormány számára lehetővé tegye bármilyen rendkívüli intézkedés megtételét a tömeges megbetegedés megelőzése és a járvány következményeinek elhárítása érdekében. A szakmai kritikák szerint több sebből vérzik ez a törvény, bár garanciális elemeket is tartalmaz, úgymint az Országgyűlés folyamatos tájékoztatását és a parlament lehetőségét a törvény visszavonására, valamint az Alkotmánybíróság akadálymentes működésének a biztosítását. Mégis számos, az alkotmányos alapjogok radikális védelme mellett elkötelezett szerző szerint a „vírustörvény” több rendelkezése alaptörvény-ellenes.²⁴ Alaptörvény-ellenes az a rendelkezés, amely tartalmi értelemben korlátlan szükségrendeleti felhatalmazást ad a kormánynak arra, hogy a veszélyhelyzetben hozott kormányrendeletek hatályát – saját hatáskörben eljárva – a veszélyhelyzet végéig meghosszabbítsa. Olyan eszmefuttatással is találkozhatunk ebben a tanulmányban, amelyek azt vizionálja, hogy a magyar törvényhozás valóságos „öngyilkosságot” követett el, mert úgy mondott le az utólagos kontroll jogáról, hogy elvileg visszavonhatatlan folyamattá tette a kivételes felhatalmazást.

Halmi Gábor alkotmányjogász még ennél is erősebben fogalmaz, amikor a Hitlernek adott felhatalmazási törvényhez hasonlítja a koronavírus elleni védekezésről elfogadott törvényt.²⁵ A 2010 utáni alkotmányos berendezkedés legradikálisabb kritikusa egy másik blogbejegyzésében²⁶ azt állítja, hogy a rendes bíróságok működését felfüggesztették, büntető ügyszakban az ügyész teljes hatalmat kapott, az egészségügyi intézmények rendészeti irányításával egyfajta katonai hatalomátvétel előkészítése zajlik, és az alsóbb szintű bíróságok bezárása miatt az Alkotmánybíróság működése is értelmetlenné vált. Ezek a valóságot nélkülöző állítások még a korábban több nemzetközi perben a kormánnyal szembeni felet képviselő Karsai Dániel számára is túlmentek a tényszerű kritika határain.²⁷ Bár neki is számos alkotmányos aggálya akad a különleges jogrend szabályozásával kapcsolatban, de határozottan állítja, hogy a rendes bíróságok működnek, az ügyész csak járványügyi kockázat esetén halaszthat, a honvédség csupán a stratégiaiilag kiemelt ágazatokban jelent meg a szakmai koordináció

²⁴ Sente (2020): i. m. 18.

²⁵ „This was spectacularly proved on 30 March 2020, when the Orbán government introduced its Enabling Act similar to Hitler’s *Ermächtigungsgesetz* of 1933. The Act gives dictatorial powers under cover of declaring a state of emergency to fight COVID-19.” Gábor Halmi: How COVID-19 unveils the true autocrats: Viktor Orbán’s *Ermächtigungsgesetz*. *I-CONnect*, 2020. április 1.

²⁶ Gábor Halmi – Kim Lane Scheppele: Don’t be fooled by autocrats! Why Hungary’s emergency violates rule of law. *Verfassungsblog*, 2020. április 22.

²⁷ Dániel Karsai: Let’s not fool ourselves either! Some remarks on Professor Halmi’s and Professor Scheppele’s blogpost. *Verfassungsblog*, 2020. április 27.

elősegítése céljából, az Alkotmánybíróság pedig rendszeresen fogad beadványokat a veszélyhelyzet idején is.

A Velencei Bizottság 2020. májusi jelentésében foglalta össze azokat a szempontokat, amelyeket a különleges jogrend bevezetésével és működésével kapcsolatban figyelembe kell venni.²⁸ A magyar kormányzat úgy értékelte, hogy az ebben megfogalmazott jogállami követelményeknek a hazai szabályozás megfelel. A kormányoldali nézőpont szerint nem politikai okok, hanem a katasztrófa elhárítása miatt volt szükség a különleges jogrend kihirdetésére. Az emberi jogokra nem az állam, hanem a közegészségügyi veszély jelent fenyegetést, az államnak éppen az a feladata, hogy működésbe hozza a védelmi mechanizmusait, megvédje a polgárainak az élethez és az emberi méltósághoz való alapjogát. A járvány nem egyenlő mértékben sújtja a társadalom tagjait, az idősek és a betegek a legsérülékenyebb társadalmi csoportok, akikre az állam védelmi kötelezettsége leginkább kiterjed. Az állam tehát nem előidézője az emberi jogi sérelmeknek, hanem teljes arzenáljával arra törekszik, hogy polgárai életét és egészségét minél szélesebb körben megővje.

Az ellenzéki sajtó hosszú listákat közölt arról, hogy a kormányzat milyen módon élt vissza a rendkívüli felhatalmazással, hogyan használta fel a kínálkozó lehetőséget a saját klientúrájának gazdasági megerősítésre és a politikai rendszer további centralizálására. Az Eötvös Károly Intézet a már említett elemzésében vette számba azokat az alkotmányos problémákat, amelyek a koronavírus-válság kezelése kapcsán felmerültek. Számos ügy eljutott az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) elé, amelyek egy részében döntés is született (a gépjárműadó elvonása a helyi önkormányzatoktól, az önkormányzati tulajdonjog korlátozása veszélyhelyzetben, valamint a rémhírterjesztés).²⁹

Az AB-hoz 2020. július közepéig, a törvénykezési szünet kezdetéig összesen 20 darab, a járványügyi vészhelyzettel kapcsolatos beadvány érkezett, amelyekből kilenc az idegenrendészeti ügyben hozott határozat felülvizsgálatát érintette (kiutasítás járványügyi szabályszegés miatt). Érдеми döntés mindaddig csak az önkormányzati és a rémhírterjesztési ügyben született, az ügyek döntő többsége még folyamatban vagy hiánypótlás alatt áll. Az AB az önkormányzati gépjárműadó tekintetében, a hatásköri korlátok miatt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította az indítványt, a nemzetközi szerződésbe ütközést tekintve pedig érdemi vizsgálat után elutasította azt. A határozatot soron kívül, több párhuzamos

²⁸ Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

²⁹ II/822/2020: Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet 4 §-a elleni utólagos normakontroll indítvány (gépjárműadó, önkorm. tulajdonjog). Döntés: 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat. IV/699/2020: A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése elleni alkotmányjogi panasz (rémhírterjesztés) döntés: 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

indokolással, különvélemény nélkül hozta meg a testület. Az utólagos norma-kontroll iránti kérelmet 54 ellenzéki képviselő nyújtotta be. A rémhírterjesztéssel kapcsolatos ügyben viszont személyes érintettségre hivatkozással egy ügyvéd adott be alkotmányjogi panaszt. Az AB ebben az esetben sem találta alkotmány-sértőnek a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 2020. március 31-től hatályos 337. § (2) bekezdését, de a későbbi bírói gyakorlat orientálására megfogalmazott egy alkotmányos követelményt.³⁰ További három alkotmányjogi panasszal támadott jelentősebb ügyben (különleges gazdasági övezetek kijelölése, vészhelyzeti kormányrendeletek hatályának meghosszabbítása és a közérdekű adatigénylés teljesítésének határideje különleges jogrend alatt) folyamatban van az eljárás az Alkotmánybíróság előtt.

A rendkívüli jogrend megszüntetését, a kabinet parlamenttől kapott fel-hatalmazásának visszaadását a kormánytöbbség nagy fegyvertényként ünnepelte. Úgy vélték, hogy ez az aktus látványos cáfolata a diktatórikus hatalomgyakorlás vádjának, bizonyítéka annak, hogy Magyarországon működik az alkotmányos jogállam. Az ellenzék a több mint 400 §-t tartalmazó a veszélyhelyzet meg-szűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvényben (a továbbiakban: „átmeneti törvény”) viszont a rendeleti kormányzás állandósítását, a rendkívüli jogrend idején kivételesen és ideiglenesen alkalmazott szabályok tartóssá tételét látta.

A liberális jogvédők kritikájának fókuszában az állt, hogy a járványügyi készség bevezetésével a kormány a rendkívüli jogrend elrendelése nélkül is hoz-hat rendkívüli intézkedéseket, a parlamenti ellenőrzés mellőzésével rendeletben korlátozhatja az egyéni szabadságot. A járványügyi veszélyhelyzet elrendeléséről az országos tisztí főorvos javaslatára, a miniszter előterjesztése alapján a kormány dönt. A járványügyi készség hat hónapig tart, de ennek hatályát a kormány meghosszabbíthatja, és így a rendeleti kormányzás minden parlamenti ellenőrzés nélkül hosszú ideig fenntartható.

Drinóczi Tímea szerint Magyarországon kialakult egy „illiberális alkotmá-nyosság”, ahol az alkotmányos demokrácia minden eleme, a jogállam, a demok-rácia, az emberi jogok megfigyelhetők, bár nem érvényesülnek maradéktala-nul. Az illiberális alkotmányosság nem ellentéte a liberális alkotmányosságnak, és nem egyenlő a tekintélyelvű hatalomgyakorlással.³¹ A kutató arra figyelmeztet,

³⁰ „Alkotmányos követelmény, hogy a szándékos bűncselekmény csak az olyan tényközlésre terjed ki, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy az hamis, vagy amelyet maga torzított el, és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy meghiúsítására alkalmas. Az elkövetés idején vitatott, és csak a későbbiekben hamisnak bizonyuló tények közlése nem vonható a Btk. 337. § (2) bekezdésének hatálya alá.” 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

³¹ Drinóczi (2020): i. m. 2.

hogy a pandémiás válság kihívást jelent a világ bármely típusú alkotmányosságának és az alkotmányos gondolkodásnak egyaránt. Talán újra kellene gondolni az alkotmányos értelmezési kereteinket: a rendkívüli idők rendkívüli megoldásokat igényelnek, figyelve az egyes országok kulturális sajátosságaira, a szociális együttélés alapvető struktúráira és az alkotmányos demokrácia meghatározó értékeire. A magyar válságkezelés is arra emlékeztet minket, hogy a tényeket nem hagyhatjuk figyelmen kívül, és nyitottnak kell lennünk a szociális, politikai és jogi élet teljes spektrumára.

Quo vadis Magyarország?

A pandémiás válság, ha nem is tombol olyan erővel, mint a kitörésekor, velünk élő valóság maradt. A kormányok egy újabb hullám megelőzésére ismét a rendkívüli állapot bevezetését, szabadságkorlátozó intézkedések meglépését fontolgatják. A Covid ellenszerének kifejlesztése gőzerővel folyik, a készülő vakcinából a nemzeti kormányok és az Európai Unió is többmilliós tételt rendelt meg előre. A koronavírus válságának árnyékában készülnek az amerikai választásokra, amelynek eredménye komoly hatással lesz a világpolitikai folyamatokra.

Az emberek szemében felértékelődött a biztonság és a stabilitás, a korlátozókat legnehezebben a fiatal generációk viselik, mert hozzá voltak szokva a mobilitáshoz és a fogyasztási hedonizmushoz. Bár az előrejelzések szerint a gazdasági növekedés jövőre beindulhat, még nagyon sokan nem találtak munkahelyet, és a családok jelentős része is felélte a tartalékjait.

A magyar kormány egyszerre készül a járvány terjedését megakadályozni szándékozó korlátozó intézkedésekre és a gazdaság újraindítását segítő ösztönző lépésekre. Úgy tűnik, hogy az ország nemzetközi összehasonlításban is az átlagnál kisebb sérülésekkel vészelt át a koronavírus-válság első szakaszát.

A vírusválság a politika stressztűrő képességének és az alkotmányos jogállam alapjogvédelmi rendszerének az eddigi legkomolyabb tesztje. Azok az országok tudják sikeresen kezelni a válságot, amelyekben az állam erős, és rendelkezik a problémák megoldásához szükséges kapacitásokkal, amelyekben a polgárok bíznak a közigazgatásban, és amelyekben hatékony és kompetens vezetés irányítja az országot.³² A történelmi tanulságok azt mutatják, hogy minden nagy válságot igen komoly társadalmi, gazdasági és politikai átrendeződés követett. Most sem lesz másként: változni fog a hatalom globális elosztása, a technológiai cégek tovább növelik a befolyásukat, a válság veszteségeinek körében fokozódik

³² Francis Fukuyama: *Political order and political decay. From the Industrial Revolution to the globalization of democracy*. New York, Farrar, Straus and Giroux, 2014. 658.

a feszültség, de ma még nem látni világosan, hogy ez az indulat ki ellen fog irányulni.

Ha elfogadjuk Fukuyama tételét, miszerint a válságkezelés sikerességét három tényező alapozza meg (kormányzati kapacitás, közbizalom és vezetőképesség), akkor differenciált kép alakul ki a magyar helyzetet illetően. Az Orbán-kormány elkötelezett az erős állam filozófiája mellett, és az elmúlt évtizedben a közigazgatás centralizációja irányába is határozott lépéseket tett. A kormányzati struktúrán belül a Belügyminisztérium rendelkezik a leghatékonyabb végrehajtási kapacitással, így nem véletlen, hogy a kórházparancsnoki rendszer és az Operatív Törzs működtetésében is kitüntetett szerepet kapott. Már a migrációs válság is megmutatta, hogy a miniszterelnök szívesen alkalmaz rendészeti eszközöket a problémák kezelése során, a hagyományos közigazgatási problémák megoldása viszont kevésbé kelti fel az érdeklődését. A nemzetstratégia szempontjából fontos, nagy átfogó elképzelések iránt vonzódik, a részrendszerek bürokratikus reformja pedig nem hozza lázba. Több esztendeje húzódik számos alrendszer, köztük az egészségügy és az oktatás átalakítása is. A koronavírus-válság éppen ezt a két rendszert érintette a legérzékenyebben, hiszen forrás- és feltételhiányos környezetben kellett válaszolni a váratlan kihívásokra. A vírusválság első hullámát az ágazat szereplőinek jelentős áldozatvállalása és rapid kormányzati beavatkozás révén sikerült kezelni. A kórházi ágyak felszabadítása és az oktatás otthoni digitalizációja igen súlyos társadalmi konfliktusokat is generált. Mindehhez társult még az önkormányzati szféra bevonása a közteherviselésbe (a gépjárműadó elvétele), amelyet még a kormánypárti önkormányzatok is komoly érdeksérelemként éltek meg. A közvélemény-kutatások szerint a kormány sikerrel kezelte a válság első hullámát, társadalmi alulnézetből viszont számos feszültség halmozódott fel, amelyet a nyári szünidő csak időlegesen tompított.

A kormányba és a közintézményekbe vetett bizalmat tekintve rendkívüli mértékben megosztott az ország. Az önkormányzati választás jól jelezte, hogy a főváros és még számos nagyváros lakosságának jelentős része elégedetlen a kormányzó erővel. Az ellenzéki győzelmek a kormánnyal való elégedetlenséget szimbolizáló morális lázadások voltak, amelyek, ha párosulnak szociális típusú elégedetlenséggel is, akkor leválthatják a hatalmon lévőket. A kormánypártoknak ugyanakkor nagyon stabil és elkötelezett szavazótábora van, amely a közvélemény-kutatások szerint rendkívül elégedett a kormányfő válságmenedzselő munkájával. Amennyiben a vírusválság nem fordul át gazdasági és szociális válságba, és a kormány konszolidálni tudja a járványveszélyt, akkor talán még azok bizalmát is elnyerheti, akik pártpolitikai alapon nem szimpatizálnak a kormánypártokkal, de elismerik a válságkezelésben nyújtott teljesítményüket. Ha a növekedés jelentős, 7–9%-os visszaeséséhez, egyes kiskereskedelmi szektorok és ágazatok ellehetetlenüléséhez, az államháztartási hiány drasztikus megugrásához

párosul a vírusválság második hullámának gazdaságfékező és társadalmi feszültségeket generáló hatása, akkor igen nehéz hónapok elé néz az ország.

Azt talán senki nem vitatja Magyarországon, hogy olyan vezetője van a kormánynak, aki kézben tartja az adminisztráció működését, karizmatikus egyéniségevel uralja a hazai politikai erőteret, és az elmúlt években a nemzetközi politikában is meghatározó szereplővé vált. Kormányzati pozíciója és gazdasági háttérhatalma olyan gravitációs erőteret biztosít számára, amelyet a nagy multinacionális vállalatok is kénytelenek tudomásul venni. A liberális ellenforradalom meghirdetésével kiírta magát az európai mainstreamből, de olyan politikai pólust teremtett, amelyet nem lehet negligálni az európai porodon sem. Politikai erejét és legitimációját a háromszor egymás után elért kétharmados választási győzelem, a négyszeres miniszterelnökség és a több mint 30 éves élvonalbeli politikai tapasztalat adja. Mérhetetlenül nagy hatalom összpontosul a miniszterelnök kezében, és folyamatosan veszítenek kontrollszerépükből az erre rendelt alkotmányos intézmények és a korábban még fontos szerepet játszó informális visszacsatoló mechanizmusok. A rendszer egésze egyetlen személyre van felfűzve, akinek fizikai, mentális és intellektuális állapotától igen jelentős mértékben függ az ország kormányozhatósága. Válság idején nem csupán erőforrást jelent a rendszer ilyen mértékű függősége egyetlen személytől, hanem nagyon komoly rizikófaktort is függetlenül attól, hogy a politikai generációváltást reprezentáló fiatalabb politikusok egyre markánsabb szerepet vállalnak (Gulyás Gergely, Szijjártó Péter, Novák Katalin, Varga Judit).

Válság idején minden politikai rendszer kivételes felhatalmazást ad a végrehajtó hatalom számára, hiszen a hatályos törvények keretén belül nem lehetséges az új és gyorsan változó kihívásokkal szembenézni. Az amerikai alapító atyák egyike, Alexander Hamilton, aki nagyon félt a központi kormányzat túlzott hatalmától, úgy gondolta, hogy vészhelyzet idején fel kell függeszteni a fékek és ellensúlyok rendszerét. Az alkotmányos demokrácia akkor kerül veszélybe, ha a rendkívüli helyzet elmúltával sem áll helyre a jogállami rend. A kormányzati kapacitás, a közbizalom és a vezetőképeség tényezőit alapul véve azt mondhatjuk, hogy a rendszert ért hazai és külföldi kritikák ellenére van esély arra, hogy hazánk a válságot inkább sikeresen menedzselő országok sorába kerüljön.

A magyar alkotmányos jogállam működését illetően már komolyabb aggályok merülnek fel. Az alkotmányozó hatalom birtokában a kormányzó pártok igen ritkán vették maguknak a fáradságot arra, hogy a nyilvánosság előtt igazolják a jogi megoldásaik közjót szolgáló jellegét. A kétharmados kormányzás egyik markáns jellemzője az erőpolitika alkalmazása az élet minden területén, ekként a törvényhozásban is. A finoman hangolt jogi megoldások, netán a kompromisszumok nem Orbán kormányzásának a jellemzői. Így túl sok energiát nem pazaroltak annak igazolására sem, hogy a vészhelyzet bevezetésének meg-

voltak-e az alkotmányos alapjai, mondván: ott az Alkotmánybíróság, tessék normakontrollt kérni! A veszélyhelyzet kihirdetésével kapcsolatos beadvány pedig – amint azt korábban írtam – el sem jutott az érdemi tárgyalásig, így nem ismerhettük meg az Alkotmánybíróság álláspontját a kérdésben. Érdemes megfontolni, hogy miként lehetne a kormány túlhatalmát jelentő azon alkotmányos anomáliát megszüntetni, amely diszkrecionális jogot ad a veszélyhelyzet kihirdetésével, valamint tartamának meghatározásával kapcsolatban. *Egyrészt* a kormány veszélyhelyzeti rendeletalkotási jogkörének gyakorlását korlátok közé kell szorítani a tárgyi hatály alkotmányos követelményeket érvényre juttató pontos meghatározásával, amelyeket természetesen az Országgyűlés akár a veszélyhelyzet fennállása alatt is – sarkalatos törvényben – szükség esetén módosíthat. *Másrészt* a veszélyhelyzet kihirdetésével és az Alaptörvény 53. § (2) bekezdése alapján hozott rendeletekkel és intézkedésekkel kapcsolatos utólagos normakontroll esetében az Alkotmánybíróságnak sürgősen – a választási ügyekben alkalmazott határidőn belül – kelljen döntenie. Ha az utólagos alkotmányos felülvizsgálatra jogosultak közül bárkinek problémája van a rendeleti kormányzás fundamentumaival, akkor arra minél előbb szülessen alkotmánybírósági válasz a későbbi legitimációs viták elkerülése érdekében.

A napjainkban újra lendületet kapó koronavírus-járvány az alkotmányos demokráciák stressztűrő képességének a vizsgálja. Válsághelyzetekben mindig feszültség jön létre az polgárok alapjogainak védelme és a közösségi érdekek biztosítása között. Demokráciákban a veszélyhelyzet elmúltával a kormányzat lemond a különleges felhatalmazásáról, diktatúrákban marad a teljhatalom. A válság elmúltával kiállíthatjuk a bizonyítványt, hogy melyik ország milyen teljesítményt nyújtott a krízis kezelésében.

Felhasznált irodalom

- Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 22. (2013), 3. 48–70. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02565/00075/pdf/EPA02565_poltud_szemle_2013_3_048-070.pdf
- Baudet, Thierry: *A határok jelentősége*. Ford. Lengyel Balikó Péter. Budapest, Századvég, 2012.
- Bellamy, Richard: *Political constitutionalism: A republican defence of the constitutionality of democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490187>
- Chronowski Nóra: Globális vagy lokális alkotmányosság? *Jogelméleti Szemle*, (2015), 4. 19–31. Online: http://jesz.ajk.elte.hu/2015_4.pdf
- Drinóczi Tímea: Jurisztokrácia és az alkotmányoligarchia vagy a többszintű alkotmányosság és alapjogvédelem. Reflexiók Pokol Béla írására. *Jogelméleti Szemle*, (2015), 4. 32–45. Online: http://jesz.ajk.elte.hu/2015_4.pdf
- Drinóczi, Tímea – Agnieszka Bień-Kacała: Illiberal constitutionalism: The case of Hungary and Poland. *German Law Journal*, 20. (2019), 8. 1140–1166. Online: <https://doi.org/10.1017/glj.2019.83>
- Drinóczi, Tímea: Hungarian abuse of constitutional emergency regimes – Also in the light of the COVID-19 crisis. *MTA Law Working Papers*, (2020), 10. Online: <https://jog.tk.hu/mtalwp/hungarian-abuse-of-constitutional-emergency-regimes-also-in-the-light-of-the-covid-19-crisis>
- Eötvös Károly Intézet: *Átmentett hatalomkoncentráció: koronavírus-leltár. A magyar kormány válságkezelésének alkotmányjogi értelmezése* (2020). Online: http://ekint.org/lib/document-s/1592554960-EKINT_Koronavirus-leltar_elemzes.pdf
- Erdős Csaba: *Parlamentari autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköréről*. Budapest, Gondolat, 2016.
- Fukuyama, Francis: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. Ford. Kitta Gergely. Budapest, Századvég, 2005.
- Fukuyama, Francis: *Political order and political decay. From the Industrial Revolution to the globalization of democracy*. New York, Farrar, Straus and Giroux, 2014.
- Gardbaum, Stephen: *The new Commonwealth model of constitutionalism: Theory and practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511920806>
- Halmi, Gábor: How COVID-19 Unveils the true autocrats: Viktor Orbán's Ermächtigungsgesetz. *I-CONnect*, 2020. április 1. Online: www.iconnectblog.com/2020/04/how-covid-19-unveils-the-true-autocrats-viktor-orbans-ermachtigungsgesetz
- Halmi, Gábor – Kim Lane Scheppele: Don't be fooled by autocrats! Why Hungary's emergency violates rule of law. *Verfassungsblog*, 2020. április 22. Online: <https://verfassungsblog.de/dont-be-fooled-by-autocrats>
- Hirschl, Ran: *Towards juristocracy. The origins and consequences of the New Constitutionalism*. Boston, Harvard University Press, 2004.
- Karsai, Dániel: Let's not fool ourselves either! Some remarks on Professor Halmi's and Professor Scheppele's blogpost. *Verfassungsblog*, 2020. április 27. Online: <https://verfassungsblog.de/lets-not-fool-ourselves-either>
- Klinberg, Eric: Coronavirus will change the world permanently. Here's how. *Politico Magazine*, 2020. március 19. Online: www.politico.com/news/magazine/2020/03/19/coronavirus-effect-economy-life-society-analysis-covid-135579
- Kovács Ágnes: A passzív nem puha, avagy miért nem igazolható az Alkotmánybíróság gyakorlata a politikai konstitucionalizmus alapján? In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 213–259.

- Körösi András: Max Weber és az Orbán-rezsim. Plebisziter vezérdemokrácia Magyarországon. In Körösi András – Illés Gábor – Gyulai Attila: *Manipuláció és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest, Gondolat, 2019.
- Micklethwait, John – Adrian Wooldridge: *The Fourth Revolution. The global race to reinvent the state*. New York, Penguin, 2014.
- Pócza Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, 7. (2012), 5. 35–50.
- Poguntke, Thomas – Paul Webb (szerk.): *The presidentialization of politics – A comparative study of modern democracies*. Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Pokol Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/6920>
- Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályzó hatalmak a globális erőterben, avagy megszelídíthető-e globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus, 2019. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/14231>
- Sajó, András – Renáta Uitz: *The constitution of freedom. An introduction to legal constitutionalism*. Oxford, Oxford University Press, 2017. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198732174.001.0001>
- Sata, Robert – Ireneusz Pawel Karolewski: Caesarian politics in Hungary and Poland. *East European Politics*, 36. (2019), 2. 206–225. Online: <https://doi.org/10.1080/21599165.2019.1703694>
- Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014.
- Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, (2020), 9. Online: <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcus-11-en-ki-hirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>
- Tanács-Mandák Fanni: A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. (2014), 4. 110–119. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/2920>
- Tellér Gyula: *Hatalomgyakorlás az MSZP–SZDSZ koalíció idején*. Budapest, Kairosz, 1999.