

Stumpf István

Kormányzati cselekvés és alkotmányos korlátok a járványban

Válság idején minden politikai rendszer kivételes felhatalmazást ad a végrehajtó hatalomnak, hiszen a hatályos törvények keretein belül nem lehetséges szembenézni az új és gyorsan változó kihívásokkal. 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 különleges jogrend alkotmányos jelentőségét az adja, hogy az 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. cikke 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 Alaptörvény alkalmazását különleges jogrend idején sem lehet felfüggeszteni.¹

A vírusválság az eddigi legkomolyabb tesztje a politika stressztűrő képességének és az alkotmányos jogállam alapjogvédelmi rendszerének. Azok az országok tudják sikeresen kezelni a válságot, ahol az állam erős, és rendelkezik a problémák megoldásához szükséges kapacitásokkal, ahol a polgárok bíznak a köztisztviselőkben, és ahol hatékony és kompetens vezetés irányítja az országot.

A tanulmány áttekinti a különleges jogrend bevezetésével kapcsolatos alkotmányos vitákat, és megvizsgálja a magyar kormány válságkezelési képességét.

A liberális világrend eróziója

Válság idején minden politikai rendszer kivételes felhatalmazást ad a végrehajtó hatalomnak, hiszen a hatályos törvények keretein belül nem lehetséges szembenézni az új és gyorsan változó kihívásokkal. 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.

¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

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 személyes érintkezéssel 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 megpróbálták 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. Sok gyárban leállt a termelés, munkahelyek milliói kerültek veszélybe, az iskolák átálltak a digitális oktatásra, szülők millióinak 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-járvány 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 $\frac{2}{3}$ -át, 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 a véleményüket arról, hogy nincsen visszatérés a vírus előtti világba. Eric Klinenberg,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 otthoni dolgozás, a tárgyaktól való függés helyett a személyes törődés, az improvizáció és a kreativitás kultúrája pedig a nyertese lehet a válságnak. A családok és a nemzetek is nagyobb figyelmet fordítanak majd az önellátásra. A válság idején és következtében 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 kudarcra vannak ítélve azok a kormányzatok, amelyek nem ruháztak be a közösségi infrastruktúrába, és elhanyagolták a közszolgálati tudást. Az is kiderült, hogy a kormányzati intézményeknek szakértőkre és nem lojális mamelukokra van szüksége a válsághelyzetből fakadó köz-

² Politico: *Coronavirus will change the world permanently. Here's how* (2020. március 19.).

politikai gondok megoldása során. A koronavírus ennek az évszázadnak eleddig 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 különszoba és számítástechnikai infrastruktúra hiányában nem tudja megoldani a gyerekek digitális iskoláztatását és az otthoni munkavégzést, ezért erre a kormányoknak speciális programokat kell kidolgozni, és előtérbe fog kerülni az emberek egészségi állapota és a közegészségügy teherbíró képessége.

Az állammal és az alkotmányossággal kapcsolatos viták és a Covid-19-válság

A pandémiás válság újabb érvet adott azoknak a kezébe, akik az állam újrafelfedezése mellett érveltek,³ és a kormányzatok gyors cselekvőképességét rendkívül fontosnak tartották a természeti és gazdasági válságok hatékony kezelésében. Az elmúlt évtizedekben sokan temették már a nemzetállamot, mondván, 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 frontvonala a nemzetállam maradt. Az egyes országok eltérő válságkezelési stratégiát követtek, és jelentős különbségek alakultak ki a fertőzőtségi mutatókban. A válság felértékelte a nemzetállamok és a határok szerepét, amelyek már a migrációs hullámok fogadása idején is fontos szerepet játszottak.⁵

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 prezidencializációs folyamatok elősegítették a gyors kormányzati döntések meghozatalát,

³ Francis Fukuyama: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. 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.

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

⁵ Thierry Baudet: *A határok jelentősége*. 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.

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 megteremtését célozta. A globális alkotmányos oligarchia empirikusan megalapozott víziójával fenyegető megközelítést 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 dönteni. A taláros testületek legitimitása meghatározó jelentőségű lehet a rendkívüli állapot idején hozott kormányzati lépéseket értékelő alkotmányos döntések elfogadásában.

Az elmúlt évtizedek alkotmányos gondolkodásának fősodráát a jogi konstitucionalizmus jelentette, amely a politikai közösség legfontosabb döntéseinek kialakításában meghatározó szerepet biztosított az írott alkotmányra támaszkodó bírósági alapjogvédelemnek.¹⁰ Ezzel szemben a politikai konstitucionalizmus a törvényhozás és a bíráskodás 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

⁷ Körösenyi András: Max Weber és az Orbán-rezsim. Plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon. In Körösenyi András: *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.

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: Sajó András – Uitz Renáta: *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*.

élesen szembenálló felfogás alakult ki. Az egyik képviselői szerint a magyar alkotmányosság elmozdult a jogi konstitucionalizmustól a politikai konstitucionalizmus irányába.¹² A másik megközelítés szerint „a jelenlegi magyar gyakorlat nem a politikai konstitucionalizmus megnyilvánulása”.¹³ Újabban a politikai konstitucionalizmus kritikája az illiberális demokráciához kapcsolt „illiberális alkotmányosság” koncepciójában jelenik meg.¹⁴

Álláspontjuk szerint a populista politikai többség önkorlátozás nélküli magartásával átalakítja a liberális alkotmányosságot illiberálissá, foglyul ejtve az alkotmányosságot és magát az alkotmányt is a formális és informális alkotmány-módosításokkal, valamint 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 cezáriánus politikának nevezték el, amely három pilléren nyugszik: (1) patronázspolitik, (2) az állam foglyul ejtése, (3) identitáspolitik. A parlamenti többség a politikai kommunikációban barátra 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 rezsimek autoriter természetének és működésének elrejtésére.

Cambridge, Cambridge University Press, 2013; Erdős Csaba: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköréről*. Budapest, Gondolat, 2016.

¹² Pócza Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, (2012), 5. 35–50; Antal Attila: 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 félreértésén 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 konstrukciója.” 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.

¹⁴ Drinóczi Tímea – Agnieszka Bień-Kacała: Illiberal constitutionalism: The case of Hungary and Poland. *German Law Journal*, 20. (2019), 8. 1140–1166; Drinóczi Tímea: Hungarian abuse of constitutional emergency regimes – Also in the light of the COVID-19 crisis. *MTA Law Working Papers*, (2020), 13.

¹⁵ Robert Sata – Ireneusz Paweł Karolewski: Caesarian politics in Hungary and Poland. *East European Politics*, 36. (2019), 2; Sajó András: The constitution of illiberal democracy as a theory about society. *Polish Sociological Review*, 208. (2019), 4. 395–412.

Ezzel a felfogással szemben a 2010-es magyarországi „fülkeforradalom” a politikai alkotmányosság győzelmét jelentette. Az alkotmánybírószági aktivizmust felváltotta a kétharmados többségen alapuló (*super majority*), parlamenti szupremáciára épülő aktivizmus. A Fidesz stratégiai döntéshozói már régóta készültek arra, hogy a *status quo* gazdasági, politikai, szellemi elitje által kialakított, kompromisszumokra épülő rendszert szétverjék, a „megalvadt posztkommunista struktúrák”¹⁶ erejét megtörjék. Úgy vélték, hogy az alkotmányos 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 ama 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 (élén a miniszterelnök) hatáskörének kiszélesítését szolgálták. A válságkezelés és a rendkívüli helyzetekben alkalmazandó alapjog-korlátozás kormányzati filozófiája ezeken a megfontolásokon nyugodott.

Egészségügyi veszélyhelyzet: kormányzati cselekvési kényszer

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

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 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 Pócza (2012): i. m.

kezelésében szerzett tapasztalatokat felhasználva vágtak bele a rendkívüli helyzet kezelésébe. Az önkormányzati választások eredményeként az ellenzék a fővárosban és számos nagyvárosban megszerezte a hatalmat, és 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. cikke szerinti veszélyhelyzetet hirdetett ki „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok 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 koronavírus elleni védekezésről szóló törvény¹⁹ nem tartalmazott konkrét időbeni korlátot, azonban egy alkotmányos klauzula deklarálta, hogy a Kormány a veszélyhelyzetet köteles megszüntetni, „ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn”.²⁰ 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 ellenzékkal 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 koronavírus elleni védekezésről 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 be is sétált, 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.

A közvéleménykutatások szerint nem volt még példa arra, hogy az emberek közel 90%-a ilyen aktívan foglalkozzon egy témával, mint most a koronavírussal. A járvány alatt a Fidesz stabilizálni tudta a szavazótáborát, amelyben szerepe lehetett annak, hogy támogatóinak 91%-a elégedett azzal, ahogyan a kormány a korona-

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

¹⁹ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről.

²⁰ Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdés: A különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.

vírus-válságot kezelte. Egyértelműen növekedett az Orbán Viktor koronavírus-járvány menedzselésével elégedettek aránya: két hónappal a járvány kitérője után a magyar társadalom 62%-a elégedett volt a miniszterelnök munkájával.²¹

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 – 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 törvényjavaslat²² visszavonása viszont azt mutatta, hogy a miniszterelnök – érzékelve az ellenállást saját pártjában is – jobbnak látta, ha nem erőlteti 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 a 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. Feltéhetően ezek a fejlemények is közrejátszhattak abban, hogy az ellenzék domináns erői 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 különleges jogrend bevezetésével kapcsolatos alkotmányos aggályok – az Alkotmánybíróság szerepe

A különleges jogrend bevezetése ritka, mint a fehér holló a modern alkotmányos demokráciákban (Franciaország 1961-ben, Portugália 1975-ben, Spanyolország 2010-ben, a párizsi merénylet után Franciaországban 2015-ben, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet miatt hazánkban 2015 óta). Magyarországon az Alaptörvény hatféle különleges jogrendet szabályoz, nagy részletességgel, de kritikusan szerint számos ponton elhibázottan, és nem eléggé átgondoltan.²³ A különleges jogrend alkotmányos jelentőségét az adja, hogy az 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,

²¹ Nézőpont Intézet. 2020. június 24–26. közötti, 1000 fős közvéleménykutatás.

²² A 2020. március 31-én benyújtott T/9934. sz. törvényjavaslat 36. §-át a kormány április 1-jén visszavonta.

²³ Sente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, (2020), 9. 12, 14.

és ezek elhárítására a kormányzati szervek különleges hatásköröket kapnak, amelyeket alkotmányos ellenőrzés mellett, ideiglenesen, arányosan és célhoz kötötten gyakorolhatnak. Az Alaptörvény 54. cikke 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 Alaptörvény alkalmazását 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, így az 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 rendeletével 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 veszélyhelyzet kihirdetésére alaptörvény-ellenes módon került sor, ezért a veszélyhelyzet során kiadott valamennyi kormányrendelet alaptörvény-ellenes.²⁴ Sente Zoltán elemzésében azért tekinti alaptörvény-ellenesnek a veszélyhelyzet rendeleti úton történt kihirdetését, mert arra a tömeges megbetegedést okozó humánjárványra hivatkozással került sor, a magyar jogban azonban a humánjárvány nem tartozik az elemi (természeti) csapás fogalmi körébe, és ipari katasztrófaként sem értelmezhető. Bár a katasztrófavédelmi törvény az említett tömeges megbetegedést egyértelműen olyan eseménynek tekinti, amely alapul szolgálhat a járványveszély kihirdetéséhez, ez az alkotmányjogász szerint az Alaptörvényben meghatározott helyzetek önkényes kiterjesztése. Sem a katasztrófavédelmi törvény, sem pedig a kormányrendelet nem írhatja felül az Alaptörvényt. Megítélésem szerint nincsen szó az Alaptörvényben meghatározott helyzetek önkényes kiterjesztéséről. Az Alaptörvény 53. cikkének²⁵ és a katasztrófavédelmi törvény 44. §-a)²⁶ bekezdésének együttes értelmezése alapján alkotmányosan megalapozottnak tekinthető a veszélyhelyzet rendeleti úton történő kihirdetése. A katasztrófavédelmi törvény veszélyhelyzetre vonatkozó fejezete az Alaptörvény 53. cikkét hajtja végre, példálózóan felsorolva a veszélyhelyzetek 11 típusát, köztük a tömeges megbetegedést okozó humánjárványt. Textuális értelmezéssel, de a józan ész értelmezési követelményére alapozva is levezethető

²⁴ Sente (2020): i. m. 15.

²⁵ Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés: A Kormány 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.

²⁶ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról:

44. § a) tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány.

az alaptörvényi szabályból a kormány veszélyhelyzeti felhatalmazásának alkotmányossága. A felhatalmazás alkotmányosságának eldöntésében a végső szó természetesen az Alkotmánybíróságé, de a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló kormányrendelet ellen benyújtott alkotmányjogi panasz,²⁷ a hiánypótlási határidő eredménytelen letelte miatt, nem került a testület elé.

Az Eötvös Károly Intézet is alkotmányjogi vizsgálat alá vonta a magyar kormány válságkezelési gyakorlatát, amelyet összefoglalóan „átmentett hatalomkoncentrációnak” nevezett.²⁸ 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, amely állandó offenzívára, folyamatos belső hódításra, az autonómia maradékainak karanténba szorítására, majd megsemmisítésére törekszik.

A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény (a továbbiakban: felhatalmazási törvény) 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 tájékoztatása és a parlament lehetősége a törvény visszavonására, valamint az Alkotmánybíróság akadálymentes működésének biztosítása. Mégis számos, az alkotmányos alapjogok radikális védelme mellett elkötelezett szerző szerint a felhatalmazási törvény több rendelkezése is alaptörvény-ellenes.²⁹ Ilyennek tekintik azt a rendelkezést is, amely tartalmi értelemben korlátlan szükségrendeleti felhatalmazást ad a Kormánynak arra, hogy a veszélyhelyzetben hozott kormányrendeletek hatályát – saját hatáskörben eljárva – a veszélyhelyzet végéig meghosszabbítsa. Sente Zoltán tanulmányában olyan eszmefuttatással is találkozhatunk, amely azt vizionálja, hogy a magyar törvényhozás valószínű „öngyilkosságot” követett el, mert úgy mondott le az utólagos kontroll jogáról, hogy elvileg visszavonhatatlan folyamattá tette a kivételes felhatalmazást.

Halmai Gábor alkotmányjogász még ennél is erősebben fogalmaz, amikor a Hitlernek adott felhatalmazási törvényhez hasonlítja a koronavírus elleni védekezésről elfogadott törvényt.³⁰ A 2010 utáni alkotmányos berendezkedés legradikálisabb kritikusa egy másik blogbejegyzésében³¹ azt állítja, hogy a rendes bíróságok

²⁷ IV/673/2020.: A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 1. §-a és a 4. §-a elleni alkotmányjogi panasz (veszélyhelyzet kihirdetése).

²⁸ Eötvös Károly Intézet: *Átmentett hatalomkoncentráció: koronavírus-leltár. A magyar kormány válságkezelésének alkotmányjogi értelmezése* (2020. június 19.).

²⁹ Sente (2020): i. m. 18.

³⁰ Halmai Gábor: How COVID-19 unveils the true autocrats: Viktor Orbán's Ermächtigungsgesetz. *Iconnect blog*, 2020. április 1.

³¹ Halmai Gábor – Kim Lane Scheppele: Don't be fooled by autocrats! Why Hungary's emergency violates rule of law. *Verfassungsblog*, 2020. április 22.

működését felfüggesztették, büntető ügyszakban az ügyész teljhatalmat kapott, az egészségügyi intézmények rendészeti irányításával egyfajta katonai hatalomátvételt előkészítése zajlik, és az alsóbb szintű bíróságok bezárása miatt az Alkotmánybíróság működése is értelmetlenné vált. Ezek a valós állapot nélküli állítások még a korábban több nemzetközi perben a kormánnyal szemben álló felet képviselő Karsai Dániel számára is túlmentek a tényszerű kritika határain.³² Bár neki is számos alkotmányos aggálya van a különleges jogrend szabályozásával kapcsolatban, határozottan állítja, hogy a rendes bíróságok működnek, az ügyész csak járványügyi kockázat esetén halaszthat, a honvédség csupán a stratégiaileg kiemelt ágazatokban jelent meg a szakmai koordináció 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.³³ 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 polgárainak az élethez és az emberi méltósághoz való alapjogát. A járvány nem egyenlő mértékben sújtja a társadalom tagjait, az idősök és a betegek a legsérülékenyebb társadalmi csoportok, akikre az állam védelmi kötelezettsége a leginkább kiterjed. Az állam tehát nem előidézője az emberi jogi sérelmeknek, hanem teljes arzenáljával arra törekszik, hogy polgárai életét és egészségét minél szélesebb körben megóvja.

Az ellenzéki sajtó hosszú listákat közölt³⁴ arról, hogy a kormányzat milyen módon élt vissza a rendkívüli felhatalmazással, hogyan használta fel a kínálkozó lehetőséget saját klientúrájának gazdasági megerősítésére 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 jutott el az Alkotmánybíróság elé, amelyek egy részében döntés is született (a gépjárműadó elvonása a helyi önkormányzatoktól, az önkormányzati tulajdonjog korlátozása veszélyhelyzetben, valamint a rémhírterjesztés).³⁵

³² Karsai Dániel: Let's not fool ourselves either! Some remarks on professor Halmi's and professor Scheppele's blogpost. *Verfassungsblog*, 2020. április 27.

³³ Venice Commission: *Respect for democracy human rights and rule of law during States of Emergency – Reflections* (2020. május 26.).

³⁴ Tóth Richárd – Dobszay János: Orbán úgy adja vissza a felhatalmazást, hogy sok mindent megtart belőle. *HVG*, 2020. május 27.

³⁵ 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.:

Az AB-hoz 2020. július közepéig, a törvénykezési szünet kezdetéig összesen 20, a járványügyi vészhelyzettel kapcsolatos beadvány érkezett, amelyekből 9 idegenrendészeti ügyben hozott határozat felülvizsgálata, kiutasítás járványügyi szabályszegés miatt. Érdemi határozat mindaddig az önkormányzati és a rémhírterjesztési ügyben született, az ügyek döntő többsége még folyamatban vagy hiánypótlás alatt van. 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 indoklással, különvélemény nélkül hozta meg a testület. Az utólagos normakontroll 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.³⁶ További három alkotmányjogi panasszal támadott jelentősebb ügyben (különleges gazdasági övezetek kijelölése, veszélyhelyzeti 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 felhatalmazásának 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 megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületről szóló 2020. évi LVIII. törvényben 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 készültség bevezetésével a Kormány a rendkívüli jogrend elrendelése nélkül is hozhat rendkívüli intézkedéseket, a parlamenti ellenőrzés mellőzésével rendeletben korlátozhatja az egyéni szabadságot. A járványügyi veszélyhelyzet elrendeléséről az országos tisztifőorvos javaslatára, a miniszter előterjesztése alapján a Kormány dönt. A járványügyi készültség hat hónapig tart, de ennek hatályát a Kormány meghosszabbíthatja, és így a rendeleti kormányzás minden parlamenti ellenőrzés nélkül hosszú ideig fenntartható.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése elleni alkotmányjogi panasz (rémhírterjesztés). Döntés: 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

³⁶ „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 megghiúsítására 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.

Drinóczi Tímea szerint Magyarországon kialakult egy „illiberális alkotmányosság”, ahol az alkotmányos demokrácia minden eleme, a jogállam, a demokrácia, az emberi jogok megfigyelhető(k), bár nem érvényesül(nek) maradéktalanul. Az illiberális alkotmányosság nem ellentétje a liberális alkotmányosságnak és nem egyenlő a tekintélyelvű hatalomgyakorlással.³⁷ A kutató arra figyelmeztet, hogy a pandémiás válság kihívást jelent a világ bármely típusú alkotmányosságának és az alkotmányos gondolkodásnak egyaránt. Újra kellene gondolni az alkotmányos értelmezési kereteinket. A rendkívüli idők rendkívüli megoldásokat igényelnek, figyelemmel az egyes országok kulturális sajátosságaira, a szociális együttélés alapvető struktúráira és az alkotmányos demokrácia meghatározó értékeire.

Válság után – válság előtt? Merre tovább, 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-19 ellenszerének kifejlesztése gőzerővel folyik, a készülő vakcinákból a nemzeti kormányok és az Európai Unió is többmillióst tételt rendelt meg előre.

Az emberek szemében felértékelődött a biztonság és a stabilitás, a korlátozásokat viszont a társadalom legidősebb és legfiatalabb generációi viselik a legnehezebben. Az idősek és a betegek a legkiszolgáltatottabbak, családi vagy közösségi segítség nélkül, a karantén ideje alatt nem tudnak gondoskodni magukról. A fiatal generációk hozzá voltak szokva a mobilitáshoz és a fogyasztási hedonizmushoz, nehezen viselték a határok lezárását, a szobafogságot és a vásárlási korlátozásokat. Bár az előrejelzések szerint a gazdasági növekedés jövőre beindulhat, még sokan nem találtak munkahelyet, és a családok jelentős része is felélte a tartalékait.

A magyar kormány egyszerre készül a járvány második hullámának terjedését megakadályozni szándékozó korlátozó intézkedésekre és a gazdaság újraindítását segítő ösztönző lépésekre. A nyári szünet ugyan rövid időre elfedte a gondokat, a koronavírus-válság első szakaszának társadalmi-gazdasági következményei egyre szélesebb társadalmi rétegek számára nehezítik meg a napi problémák megoldását.

A vírusválság az eddigi legkomolyabb tesztje a politika stressztűrő képességének és az alkotmányos jogállam alapjogvédelmi rendszerének. Azok az országok tudják sikeresen kezelni a válságot, ahol az állam erős, és rendelkezik a problémák megoldásához szükséges kapacitásokkal, ahol a polgárok bíznak a közintézményekben, és ahol hatékony és kompetens vezetés irányítja az országot.³⁸ Történelmi tanulságok azt mutatják, hogy minden nagy válságot igen komoly társadalmi, gazdasági, politikai átrendeződés

³⁷ Drinóczi (2020): i. m. 2.

³⁸ Francis Fukuyama: The pandemic and political order. It takes a state. *Foreign Affairs*, 2020. július–augusztus.

követett. Most sem lesz másként: változni fog a hatalom globális elosztása, a technológiai cégek tovább növelik a befolyásukat, a válság veszteségeinek körében fokozódik 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 struktúráján 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 kormány szívesen alkalmaz rendszeti eszközöket a problémák kezelése során. Több éve húzódik számos alrendszer, köztük az egészségügy és az oktatás átalakítása. A koronavírus-válság éppen ezt a két rendszert érintette a legérzékenyebben, hiszen forrás- és feltételhiányos környezetben kellett válaszolniuk a váratlan kihívásokra. A vírusválság első hullámát az ágazat szereplőinek jelentős áldozatvállalása és rapid kormányzati beavatkozás révén sikerült kezelni. A kórházi ágyak felszabadítása és a távoktatás igen súlyos társadalmi konfliktusokat is generált. Mindehhez társult az önkormányzati szféra bevonása közteherviselésbe (a gépjárműadó elvétele), amelyet még a kormánypárti önkormányzatok is komoly érdeksérelemként éltek meg. A közvéleménykutatások szerint a kormány sikerrel kezelte a válság első hullámát, társadalmi alulnézetből azonban számos feszültség halmozódott fel, amelyet a nyaralás 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 erőkkal. 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 stabil és elkötelezett szavazótáborra van, amely a közvéleménykutatások 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 megráshoz párosul a vírusválság második hullámának gazdaságfékező és társadalmi feszültségeket generáló hatása, akkor igen nehéz hónapok elé néz az ország.

Azt senki nem vitatja Magyarországon, hogy olyan vezetője van a kormánynak, aki közben tartja az adminisztráció működését, karizmatikus egyéniséggel uralja a hazai politikai erőteret, és az elmúlt években a nemzetközi politikában is meghatározó szereplővé vált. Alkotmányosan is megerősített kormányzati pozíciója

olyan gravitációs erőteret biztosít számára, amelyet a nagy multinacionális vállalatok is kénytelenek tudomásul venni. Az illiberális paradigma meghirdetésével kiírta magát az európai *mainstream*-ből, de egy alternatív politikai pólust teremtett, amelyet nem lehet negligálni az európai porondon 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. Rendkívül nagy hatalom összpontosul a miniszterelnök kezében, miközben folyamatosan veszítenek kontrollszerépükből az erre rendelt alkotmányos intézmények és a korábban még fontos szerepet játszó informális visszacsatoló mechanizmusok. Krízishelyzetekben nem csupán erőforrást, hanem komoly rizikófaktort is jelent a kormányozhatóság szempontjából a rendszer ilyen mértékű függősége egyetlen személytől.

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, így a törvényhozásban is. A finoman hangolt jogi megoldások és netán a kompromisszumok nem Orbán kormányzásának a jellemzői. Így túl sok energiát nem pazaroltak annak igazolására sem, hogy a veszélyhelyzet bevezetésének megvoltak-e az alkotmányos alapjai, mondván, ott az Alkotmánybíróság, tessék normakontrollt kérni. A veszélyhelyzet kihirdetésével kapcsolatos beadvány pedig – mint ahogyan 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 ama alkotmányos anomáliát megszüntetni, amely diszkrecionális jogot ad a veszélyhelyzet kihirdetésével, időintervallumának és tartamának meghatározásával kapcsolatban. Egyrészt a kormány veszélyhelyzeti rendeletalkotási jogkörének gyakorlását a tárgyi hatály alkotmányos követelményeket érvényre juttató pontosabb meghatározásával korlátok közé kell szorítani, amelyeket természetesen az Országgyűlés akár a veszélyhelyzet fennállása alatt is – sarkalatos törvényben – szükség esetén módosíthat. Másrészt a veszélyhelyzet kihirdetésével és az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján hozott rendeletekkel és intézkedésekkel kapcsolatos utólagos normakontroll esetében az Alkotmánybíróságnak sürgősen kelljen dönteni, hasonlóan a választási ügyekben alkalmazott határidőkhöz. Ha tehát az utólagos alkotmányos felülvizsgálatra jogosultak közül bárkinek problémája van a rendeleti kormányzás fundamentumaival, akkor arra minél előbb szülessen alkotmánybíróági válasz a későbbi legitimációs viták elkerülése érdekében.

A napjainkban újra lendületet kapó koronavírus-járvány az alkotmányos demokráciák stressztűrő képességének a vizsgálója. 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

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv>
2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000012.tv>
- 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet vészhelyzet kihirdetéséről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000040.kor>
- Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 22. (2013), 3. 48–70. Online: http://www.poltudszemle.hu/szamok/2013_3szam/Poltud_Szemle_2013-03.pdf
- Baudet, Thierry: *A batárok jelentősége*. 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), 13. 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 (elemzés)* (2020. június 19.). Online: <http://ekint.org/alkotmanyossag/2020-06-19/atmentett-hatalomkoncentracio-koronavirus-leltar-elemzes>
- Erdős Csaba: *Parlamentari autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköréről*. Budapest, Gondolat, 2016.
- Fukuyama, Francis: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. Budapest, Századvég, 2005.
- Fukuyama, Francis: The pandemic and political order. It takes a state. *Foreign Affairs*, 2020. július–augusztus. Online: <https://fam.ag/3vTrDPH>
- Gardbaum, Stephen: *The new commonwealth model of constitutionalism: Theory and practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Halmi Gábor: How COVID-19 unveils the true autocrats: Viktor Orbán's Ermächtigungsgesetz. *Iconnect blog*, 2020. április 1. Online: <http://www.icconnectblog.com/2020/04/how-covid-19-unveils-the-true-autocrats-viktor-orbans-ermachtigungsgesetz>
- Halmi Gábor – Kim Lane Schepple: 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 Schepple's blogpost. *Verfassungsblog*, 2020. április 27. Online: <https://verfassungsblog.de/lets-not-fool-ourselves-either>

- 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. 213–260. Online: http://real.mtak.hu/32957/1/jog_es_politika_1korr.pdf
- Körösényi András: Max Weber és az Orbán-rezsim. Plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon. In Körösényi András: *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.
- Pócsa Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, (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://webshop.ludovika.hu/termek/tankonyvek/kozgazgatas-es-allamtudomany/a-jurisztokratikus-allam>
- Politico: *Coronavirus will change the world permanently. Here's how* (2020. március 19.). Online: <https://www.politico.com/news/magazine/2020/03/19/coronavirus-effect-economy-life-society-analysis-covid-135579>
- Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályzó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus, 2019. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudas-tar-reszletek?id=123456789/14231>
- Sajó András – Uitz Renáta: *The constitution of freedom. An introduction to legal constitutionalism*. Oxford, Oxford University Press, 2017. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198732174.001.0001>
- Sajó András: The constitution of illiberal democracy as a theory about society. *Polish Sociological Review*, 208. (2019), 4. 395–412. Online: <http://polish-sociological-review.eu/The-Constitution-of-Illiberal-Democracy-as-a-Theory-About-Society,117768,0,2.html>
- Sata, Robert – Ireneusz Paweł Karolewski: Caesarian politics in Hungary and Poland. *East European Politics*, 36. (2019), 2. Online: <https://doi.org/10.1080/21599165.2019.1703694>
- Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014.
- Sente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, (2020), 9. Online: <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-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.
- Tóth Richárd – Dobszay János: Orbán úgy adja vissza a felhatalmazást, hogy sok mindent megtart belőle. *HVG*, 2020. május 27. Online: https://hvg.hu/360/20200527_A_szuksegtelen_plusz
- Venice Commission: *Respect for democracy human rights and rule of law during States of Emergency – Reflections* (2020. május 26). Online: [https://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e)