

AZ AUTOKRATIKUS LEGALIZMUS VÉGE

Magyarország egy ideje nem tekinthető liberális vagy alkotmányos demokráciának. 2020-ra pedig még inkább igaz lett az a megállapítás, miszerint hazánk a diktatúra küszöbén áll.¹ 2010-től a hazai alkotmányos demokrácia jelentős eróziója komoly aggályokat vetett fel, és nem pusztán a hazai jogirodalomban: a demokrácia és a jogállamiság, az emberi jogok rendszerszintű lebontása nemzetközi szinten is, különösen európai uniós szinten, egyre jelentősebb kritikai figyelmet kapott és kap jelenleg is.² A folyamat előrehaladtával sorra jelentek meg a különféle társadalomelméleti meghatározások is: demokratikus hanyatlás, illiberalizmus/illiberalizáció vagy autokratizmus.³ Ráadásul a rezsím leírására további megoldások születtek: illiberális, populista vagy autokratikus rezsím – az utóbbinak további meghatározásai is megjelentek: modern, választási vagy éppen versengő –, hibrid rezsím.⁴ A mostani berendezkedést alkotmányjogi szempontból aposztrofálták már egyebek mellett modern autokráciának⁵, „democradura”-nak⁶ és illiberális alkotmányosságként is.⁷ A politikai rendszer is többféle meghatározást kapott az elmúlt időszakban: hibrid rezsím⁸ vagy éppen visszaélészerű neo-militáns demokrácia.⁹

A fenti példák is mutatják, hogy a hazai rendszer meghatározása – akár alkotmányjogi, akár politikaelméleti szempontból – rendkívül összetett feladat, így ebben az írásban nem is szeretném új meghatározását adni a mostani rezsímnek, pusztán kiindulópontnak tekintem az alkotmányosság hazai hiányát, amit a szakirodalom is kellően alátámaszt; a jogállami gondolkodás csapdájával és a jogállamiság eróziójával kapcsolatban jelen lap hasábjain is fontos és összetett diskurzust lehetett követni az elmúlt években.¹⁰ Témám szempontjából azonban egyetlen definíciót mindenképpen szeretnék kiemelni, méghozzá Kim Lane Scheppele „autokratikus legalizmus” fogalmát, melyet jelen írás kiindulópontjának tekintek.¹¹ Amellett érvelek, hogy az autokratikus legalizmus eszköztára kiüresedett. Legkésőbb 2020-ra, a pandémia elleni védekezés hatására ez a típusú „látszat-jogállamiság” vagy „látszat-alkotmányosság” elveszítette súlyát, és egyre inkább átvette szerepét az illiberális alkotmányon kívüli – elsődlegesen rendeleti úton történő – hatalomgyakorlás. Ebből a szempontból tehát az autokratikus legalizmus elveszítette „legalista” jellegét, és a tartalmi alkotmányosságot háttérbe szorító formai alkotmányosság is meg-

szűnőben van Magyarországon. Mint majd a végkövetkeztetésben látható lesz, ennek elsődleges okaként azt fogom megjelölni, hogy a magyar kormány a válságkezelés keretében saját alkotmányát is megkerülve élt korlátlan hatalmával.

Ez a folyamat ugyanakkor korábban, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet 2015-ös bevezetésével kezdődött (aminek következtében a különleges jogrend megkerülésével épültek be rendkívüli jogi – pontosabban: különleges jogrendi – mechanizmusok a rendes jogba¹²), majd a jogszabályi követelményeknek való megfelelés hiányában történő fenntartásával folytatódott.¹³ Az eredmény így nem pusztán egy állandósult kivételes állapotban manifesztálódott,¹⁴ hanem sokkal inkább egyfajta diktatórikus hatalomgyakorlási móddá változtatta a hazai közjogi modellt az alkotmányi szintű kivételes állapot mellett megjelenő pszeudo- vagy kvázi-kivételes állapotokkal 2021-re.¹⁵

Ebben az esetben ugyanakkor nem beszélhetünk a kivételes állapotot általánosan jellemző, Rossiter-féle alkotmányos diktatúráról.¹⁶ A hazai „autokratikus forradalom” (‘autocratic revolution’)¹⁷ keretében alkalmazott gyakorlat, amely a különleges jogrendi elemek rendes jogrendbe építését jelentette az autokratikus legalizmus korábban már felhívott klasszikus eszközrendszerével, mára kiegészült és állandósult az alkotmányos diktatúra terminológiájával. Ennek eredményeként a rezsím sokkal inkább permanens kivételes állapotnak tűnik, amelynek nem célja a válság mielőbbi leküzdése; sőt, éppen ellenkezőleg: a rendszer működését az jellemzi, hogy a legkülönbözőbb különleges helyzetek életbe léptetésével vagy fenntartásával nem pusztán legalizálja a diktatórikus hatalomgyakorlást, hanem állandósítja az alkotmányos diktatúra működését, és mivel nem irányul tényleges válságkezelésre, így az alkotmányos jellege rossiteri értelemben is teljesen elveszett.¹⁸

A kivételes állapotnak három kritériumnak kell megfelelnie ahhoz, hogy alkotmányosnak tekinthesük; ezeknek a kritériumoknak a rövid bemutatása elengedhetetlen a további elemzéshez. Egyrészt a rendszer egészének demokratikusan kell működnie; másrészt a politikai közösségnek el kell fogadni (demokratikus körülmények között is), hogy rendkívüli helyzetekben az alkotmányos-demokratikus működés részbeni felfüggesztése indokolt; harmadrészt, a kivételes hatalom kizárólag a válságkezelés célját szolgálhatja, illetve azt, hogy a rendszer minél előbb

visszatérhessen az alkotmányos, jogállami működésre.¹⁹ Bármely feltétel teljesülésének hiánya diktatorikus jelleget mutat, nemcsak a kivételes hatalom gyakorlása, hanem a rendszer egészének működése tekintetében is.

A részletes elemzést megelőzően, előjáróban azt állíthatjuk, hogy a magyar kormányzat működése nem pusztán a fenti elméleti kritériumokkal nincsen összhangban, de a kivételes hatalom permanenssé válásával maga idézett elő olyan helyzetet, amelyben a jogállamiság és az alkotmányosság eszméi immáron már a látszat szintjén sem érvényesülnek.

AZ AUTOKRATIKUS LEGALIZMUS ESETE A „KÜLÖNLEGES” HELYZETEKSEL: AVAGY A KIVÉTELESSÉG ÁLLANDÓSULÁSA

A 2014-es, majd részben a 2018-as kétharmados választási győzelmeket követően a kormánypárt folytatta az autokrácia kiépítését, és miként erről majd szó lesz, be is fejezte ezt a folyamatot. A rendkívüli hatalomgyakorlás és a „válságpolitizálás” – kéz a kézben járva – határozott segítséget jelentett a folyamat eredményes elővitelében. Az autokratikus legalizmus már említett eszközrendszerét használva a kormány a jogalkotást (ideértve az alaptörvény-módosításokat is) arra használta, hogy formálisan legális keretet biztosítson a tartalmukat tekintve a jogállamiság felszámolására irányuló intézkedéseinek, melyek célja a jogi fékek teljes leépítése volt, a politikai hatalom további kiterjesztése érdekében.²⁰ Ennek egyik iskolapéldája a 2015-ben, a menekültügyi szabályok módosítása révén bevezetett tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet volt. Egy korábbi írásomban már részletesen kifejtettem, hogy a kormánytöbbség a 2015. szeptember 4-én és 21-én elfogadott törvény-módosításokkal valójában rendkívüli jogi elemeket épített be a rendes jogrendbe, a különleges jogrend alaptörvényi szabályozását megkerülve.²¹ A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet ráadásul a kormányzat – a menekültek jogainak megsértése révén – hat éve folyamatosan fenntartja.²²

A világ valamennyi országát súlyosan érintette a koronavírus okozta világjárvány. Gazdasági következményeinek precíz értékelésére – a kézirat lezárásakor, a magyarországi járvány negyedik hullám küszöbén – aligha van lehetőség, ugyanakkor a jog területén jelentős munkák születtek a globális helyzet összehasonlíthatósága érdekében.²³ Ami a hazai viszonyokat illeti, a koronavírus kezelése során különösen az úgynevezett első felhatalmazási törvény elfogadásával²⁴ vette kezdetét a diktatorikus jellegű

hatalomgyakorlás, ami egyúttal az autokratikus legalizmus hanyatlásának jele is. A különleges jogrend bevezetésének indokoltsága az első hullám során önmagában is kérdéseket vetett fel,²⁵ miközben a rendeleti kormányzás határozatlan időre, alkotmányellenes törvénnyel történő meghosszabbítása sejteni engedte, hogy a kormány elsődleges célja az intézkedéssel nem az alkotmányos úton történő válságkezelés, hanem sokkal inkább a politikai hatalom megszilárdítása volt.²⁶ Az, hogy a rendkívüli hatalom egyik alkotmányos fékje, a parlament kiiktatásra került, azzal vált egyértelművé, hogy a 2020. március 30-án elfogadott törvény – szemben az Alaptörvényben foglalt szabállyal, amely szerint veszélyhelyzetben a rendkívüli kormányrendeletek hatálya tizenöt napig tart, kivéve ha azt a kormány a parlament felhatalmazására meghosszabbítja – biankó felhatalmazást adott rendkívüli jogkorlátozásokat tartalmazó kormányrendeletek elfogadására (valamint a veszélyhelyzet határozatlan ideig történő fenntartására, alkotmányos felhatalmazás nélkül). Ráadásul a felhatalmazási törvény *de facto* felülírta az Alaptörvény vonatkozó szabályait is, az Alaptörvény formális módosításáról való döntést mellőzve.²⁷

Az első felhatalmazási törvényt követő nemzetközi – mindenekelőtt európai uniós – kritikákra reflektálva a kormány júniusban visszavonta a veszélyhelyzetet. Azonban – arra hivatkozva, hogy a rendes jogrendhez való visszatérés számos jogszabálmódosítást igényel –, a parlament elfogadott egy salátatörvényt, amely egyebek mellett módosította az egészségügyi válsághelyzet törvényben foglalt jogintézményét. Ennek a módosításnak az eredményeképpen – a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzethez hasonlóan – a kormánynak immáron az egészségügyi válsághelyzet elrendelésére is félévente lehetősége van az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 228. § (2) bekezdésében foglalt esetekben, amennyiben az illetékes miniszternek az országos tisztifőorvos javaslatára tett kezdeményezését megalapozottnak találja.²⁸ A régi-új jogintézmény – a már említett, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzethez hasonlóan – rendkívüli jogkorlátozásokat tesz lehetővé rendes jogrendben.²⁹ A szabályozás egyébként megteremtí a kapcsolatot is a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel, ugyanis amennyiben ennek elrendelésére közegészségügyi okból kerül sor, akkor ez egészségügyi válsághelyzeti ellátásra vonatkozó speciális szabályokat az egészségügyi válsághelyzet elrendelése nélkül kell alkalmazni.³⁰ Bár a jogszabály szövegezéséből az tűnik ki, hogy a különleges jogrend kihirdetésekor egészségügyi válsághelyzet kihirdetése nélkül is az utóbbira alkalmazandó ellátási szabályok irányadók, az Eütv.

júniusi módosítása óta – az egyébként folyamatosan fenntartott tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet mellett – a kormány az egészségügyi válsághelyzetet mégis a különleges jogrenddel párhuzamosan tartja fenn.³¹

Az egészségügyi válsághelyzet tehát lehetővé tette a kormány számára, hogy a különleges jogrend keretében a korlátozásokat parlamenti ellenőrzés nélkül – ami egyébként is látszatjellegű lehetne csak –, teljesen saját hatáskörben vezesse be.³² A rendes jogrendi korlátozások meglehetősen széles körű lehetősége ellenére – az egészségügyi válsághelyzet fenntartása mellett – a kormány 2020. november 3-án ismételten elrendelte a különleges jogrend szerinti veszélyhelyzetet, majd nem sokkal ezt követően elfogadta a második felhatalmazási törvényt is,³³ ezúttal 90 napos hatállyal, ám az első törvénnyel kapcsolatos alkotmányossági aggályok ebben az esetben is helytállóak voltak (elsősorban a jövőbeni biankó felhatalmazás; valamint a tény, hogy a parlamentnek nincsen alkotmányos lehetősége az előzetes felhatalmazásra, illetve magának a veszélyhelyzetnek a meghosszabbítására).³⁴

2021. február 8-án, vagyis azon a napon, amikor a második törvény hatályát veszítette volna, a kormány ismételten különleges jogrendet vezetett be, kihirdetve az Alaptörvény 53. cikke szerinti veszélyhelyzetet, amely tartalmát illetően az őszi veszélyhelyzet meghosszabbítását jelentette.³⁵ Nem sokkal ezt követően a parlament ismételten elfogadott egy felhatalmazási törvényt (immáron a harmadikat), ezúttal szintén 90 napos hatállyal.³⁶ A felhatalmazási törvényekkel kapcsolatos korábbi aggályok mellett ezzel a harmadik törvénnyel kapcsolatban továbbiak merültek fel. Ha el is fogadjuk, hogy a parlament alkotmányellenesen meghosszabbíthatja a kormány által elrendelt veszélyhelyzet időtartamát, akkor is irányadónak kell tekinteni az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdésében foglaltakat, miszerint a kormánynak meg kell szüntetnie a veszélyhelyzetet, amennyiben az elrendelés feltételei már nem állnak fenn. A harmadik felhatalmazási törvény által gyakorlatilag korlátlan rendeletalkotási hatalommal felruházott kormány ezt a jogkörét május 22-ig gyakorolhatta volna, de a törvény 90 napos hatályának lejáratát megelőzően, május 19-én a parlament elfogadta annak módosítását,³⁷ mellyel a törvény hatályát – így végső soron a különleges jogrendet – az őszi országgyűlési ülés első ülésnapját követő 15. napig kiterjesztette.

Itt is érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a parlament nem pusztán azért járt el alkotmányellenesen, mert a veszélyhelyzetről való döntés a kormány

hatásköre, míg a parlament funkciója a kormányzati rendkívüli hatalom ellenőrzése és szükség szerinti korlátozása, hanem önmagában a különleges jogrend fenntartása is az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdésébe ütközik. A védőoltásban részesültek számának növekedésével csökkenni kezdtek a fertőzési és halálzási mutatók, ráadásul a kormány maga jelentette be sorra az enyhítéseket, lehetőség nyílt például nyári fesztiválok szervezésére, a labdarúgó Európa-bajnokság hazai mérkőzéseit júniusban telt ház előtt játszották, az augusztus első napján megrendezett Formula-1 futam védettségi igazolvánnyal volt látogatható ugyan, de a nézők számát nem korlátozták, eltörölték a maszkviselési kötelezettséget stb. Mindezek az intézkedések azt mutatják, hogy a kormány maga is beismerte a különleges jogrend fenntartásának szükségtelenségét. Az esetlegesen (újra) szükségessé váló járványügyi korlátozások a már említett egészségügyi válsághelyzet szabályai alapján, különleges jogrend nélkül is bevezethetők, vagyis a veszélyhelyzet egész nyáron történő fenntartása nem pusztán a különleges jogrendekkel szembeni alkotmányossági elvárásokkal ment szembe, hanem az Alaptörvény már hivatkozott 54. cikk (3) bekezdésével is ellentétes volt.³⁸

A HATÉKONY BÍRÓI FELÜLVIZSGÁLAT HIÁNYA

Az olvasó számára aligha lehet meglepő az a megállapítás, hogy a hazai alkotmánybíráskodás lassan egy évtizede nem látja el alkotmány(osság)védelmi funkcióját. Azonban a különleges jogrendek alkotmányosságával összefüggésben elvárt, hogy biztosítva legyen a tényleges és hatékony bírói kontroll az ideiglenes rendkívüli hatalom felett ezért röviden át kell tekintenem a veszélyhelyzettel összefüggő bírói gyakorlatot is. A bírói kontrollnak ráadásul – a rendkívüli kormányzati intézkedéseken túl – a különleges jogrend fenntartásának indokoltságára is ki kell terjednie. Habár az Alaptörvény vonatkozó fejezete nem tartalmaz részletes szabályozást a bírói felülvizsgálat szerepére, pontos hatáskörére, lehetőségeire vonatkozóan a különleges jogrend sajátos alkotmányjogi közegében, az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdéséből – miszerint az Alkotmánybíróság működése különleges jogrendben sem korlátozható – mégis arra következtethetünk, hogy rendkívüli helyzetekben a bírói felülvizsgálat megléte a rendkívüli hatalommal való visszaélés megadályozásának biztosítója. Különösen fontos mindez egy olyan helyzetben, amikor – legalábbis veszélyhelyzet keretében – az elsőd-

leges kontrollfunkciót betölteni hivatott Országgyűlés nem fék, hanem sokkal inkább motorja a rendkívüli kormányzati hatalomgyakorlásnak.

Talán nem meglepő, de az Alkotmánybíróság már az első hullám alatt sem volt hajlandó érdemben felülvizsgálni a rendkívüli jogkorlátozásokat elrendelő rendeletek alkotmányosságát. A testületnek a politikailag szenzitív ügyekben eddig alkalmazott gyakorlata a halogatás, majd az okafogyottság miatti elutasítás volt – ennek egyik legtipikusabb példája a „lex CEU”-ügyben mutatott passzivitás volt –, a veszélyhelyzeti korlátozások kapcsán azonban mintha változott volna a gyakorlat, bár az első hullámmal összefüggésben bevezetett korlátozások esetében még a halogató taktika is megfigyelhető volt. A veszélyhelyzet megszűnése miatti okafogyottság volt az elutasítás indoka az új munkajogi szabályok,³⁹ valamint a közérdekű adatigénylés határidejére vonatkozó rendkívüli szabályok esetében is.⁴⁰ Ez utóbbi eset érdekessége az volt, hogy a testület eljárást megszüntető végzésével gyakorlatilag egyidejűleg a kormány ismételtén bevezette a jogkorlátozó szabályt, az 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendeletével. Az ügyre aztán a testület a 15/2021. (V. 13.) AB határozatával tett pontot, megállapítva, hogy nem korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jog lényegi tartalmát az a rendkívüli „eljárási szabály”, amely veszélyhelyzetben a rendes jogrendi 15 napos határidő helyett 45, illetve hosszabbítás esetén 90 napos határidőt engedélyez az érintett adatbirtokos számára. A testület megítélése szerint ugyanis a koronavírus elleni védekezés mint alkotmányos cél arányban van azzal a hátránnyal, hogy az adatigénylő csak 45, illetve 90 napos határidővel számíthat az igényelt információra.

Bár különleges jogrendben az alapjogok az Alaptörvény értelmében az általános alapjogi tesztekhez képest jelentősebben is korlátozhatók, sőt, fel is függeszthetők, azonban ez nem egyenlő azzal, hogy valamely alapjog teljes felfüggesztésének kormány általi indoklását a testület köteles jóváhagyni; különösen akkor, ha a járvány elleni védekezést nem befolyásolná az enyhébb korlátozás. Éppen ellenkezőleg, a szükségesség-arányosság tesztjének sajátos, különleges jogrendi lefolytatása és az eredménynek megfelelően a kormányzati hatalom korlátozása nem pusztán lehetőség, hanem alkotmányos követelmény is, amelynek érvényesülésére különleges jogrend idején hatványozottan szükség van. Persze mindezt aligha várhatjuk el egy olyan testülettől, amely az elmúlt években rendre bizonyítja, hogy nemcsak képtelen ellátni alkotmányos feladatát, hanem számos esetben alkotmányjogi káderpolitikát folytatva látja el municiójával az alkotmányjogi szempontból egyébként

is aggályos jogalkotást. A testület mégis képes volt szintet lépni, minden várakozást alulmúlva, a rendkívüli kormányzati intézkedések alkotmányjogi támogatását illetően.

A járvány őszi, második hulláma alatt a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI.10.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése alapján tilos volt rendezvényt, valamint gyűlést szervezni, illetve tartani. A (2) bekezdés szerint pedig gyűlés helyszínén tilos volt tartózkodni. Ez a rendelkezés – amely figyelmen kívül hagyta a gyülekezésnek a járványhelyzetre gyakorolt hatását – a gyülekezési jog abszolút, kögens korlátozását jelentette. A rendőrség több esetben is erre a rendelkezésre hivatkozással nem adott engedélyt autós tüntetésekre, amelyek a fertőzés terjedése szempontjából nem jelentettek érdemi kockázatot.

Rendes bíróságként eljárva a Kúria⁴¹ is elismerte a kormányzat autonóm döntési kompetenciáját az alapjogok felfüggesztése (jelen esetben a gyülekezési jog teljes felfüggesztése) terén, mint ahogy az Alkotmánybíróság sem vizsgálta felül egyrészt a különleges jogrend elrendelésének és fenntartásának alkotmányosságát, másrészt pedig a korlátozás szükségességét és mértékének arányosságát. Ha megtette volna, akkor arra a következtetésre kellett volna jutnia, hogy a gyülekezési jog a járvány terjedésének megfékezése érdekében korlátozható jog, azonban annak teljes felfüggesztése – különösen úgy, hogy a résztvevők egymástól elszigetelve (jelen esetben gépjárműben ülve) gyűltek volna össze – nem a különleges jogrend eredeti célját, vagyis a járvány terjedésének megfékezését szolgálja, tehát alkotmányellenes. Ehhez képest a testület alkotmányos követelményként a 23/2021. (VII. 13.) AB határozatában azt a megállapítást tette, hogy a jogalkotó a gyülekezési jog gyakorlását veszélyhelyzet idején is csak elengedhetetlenül szükséges ideig és körben függesztheti fel, és észszerű időközönként meg kell vizsgálnia, hogy a korlátozásra okot adó körülmény továbbra is indokolja-e az alapjog felfüggesztését, illetve az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltnál nagyobb mértékű korlátozását. A döntésből nem következik sem az, hogy az abszolút alapjog-felfüggesztés esetleg aggályos lehet, sem pedig az, hogy a testület a jövőben korlátozhatná a kormányzati teljes hatalmat.

Mindez abban a kontextusban tűnik meglehetősen problematikusnak, hogy ebben az ügyben – ahogyan erre a Helsinki Bizottság is felhívta a figyelmet⁴² – a bíróság szakított a korábbiakban megszokott halogató-elutasító gyakorlatával, és a már visszavont különleges jogrendi intézkedésről hozott olyan, hosszabb távon is káros döntést, amely végső soron alkotmányosan legitímálta a kormányzat rendkívüli

teljhatalmát a rendeletalkotás terén; anélkül, hogy érdemi alapjogi tesztet végzett volna az alapjogok teljes felfüggesztésével összefüggésben.

ÖSSZEGZÉS

A fentiekből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a kormányzat politikai hatalmának kiszélesedésére a kvázi és a tényleges kivételes állapot hatalom gyakorlásának kontextusában került sor az elmúlt években. A tömeges migráció, a terrorveszély kevésbé közvetlen fenyegetését követően az ország valódi „el-lenséggel”, a koronavírus-járvánnyal került szembe 2020-ban, aminek folytán új fejleményként jelent meg, legalábbis az elmúlt 10 évet figyelembe véve, a különleges jogrend alkalmazása, a rendes jogrendi különleges szabályok mellett. Bár az autokratikus legalizmus eszközrendszere meghatározta ezt az évtizedet, ezzel párhuzamosan az állandósuló kivételesség egyre inkább az alkotmányos rezsime meghatározó tényezőjévé vált. A veszélyhelyzet alkotmányellenes kihirdetése és fenntartása, valamint a felhatalmazási törvények és az ezekhez kapcsolódó, kormányzati teljhatalmat biztosító intézkedések azt mutatják, hogy a jogállamiság, az alkotmányosság látszatának fenntartására sincs már törekvés. Az autokratikus legalizmus formális alkotmányosságra alapuló ideológiája meghaladottá vált, és a legutóbbi bő egy évet a korlátlan kormányzati hatalom, valamint a rendeleti kormányzás határozta meg. Azáltal, hogy a kormány a saját maga kedvére szabott „alkotmányos”, avagy alaptörvényi szabályokat sem tartja követendőnek, nem pusztán visszaél a rendkívüli jogrend adta felhatalmazással, hanem egyértelműen demonstrálja: az autokrácia kiépült, a rendeleti kormányzással és a korlátlan politikai hatalommal szemben nem számít már a formális legalizmus, a látszatalkotmányosság sem.

VÉGJEGYZETEK

1. Lásd Kim Lane SCHEPPELE: Orban's Emergency, *Verfassungsblog*, 2020. március 29., <https://verfassungsblog.de/orbans-emergency/>.
2. Ezzel kapcsolatban a (kézirat lezárásakor) legfrissebb fejleményekről lásd többek között a pedofília bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvénnyel kapcsolatos vagy a „Pegasus” megfigyelési botrány hazai aspektusairól szóló nemzetközi kri-

tikákat: Shaun WALKER: Viktor Orbán using NSO spyware in assault on media, data suggests, *The Guardian*, 2021. július 18., <https://www.theguardian.com/news/2021/jul/18/viktor-orban-using-nso-spyware-in-assault-on-media-data-suggests>; Jennifer RANKIN: EU urged to suspend funds to Hungary over 'grave breaches of the rule of law', *The Guardian*, 2021. július 7., <https://www.theguardian.com/world/2021/jul/07/eu-urged-suspend-funds-hungary-breaches-rule-of-law-viktor-orban>; Jennifer RANKIN: EU Parliament condemns Hungary's anti-LGBT law, *The Guardian*, 2021. július 8., <https://www.theguardian.com/world/2021/jul/08/eu-parliament-condemns-hungary-anti-lgbt-law>.

3. Tom Gerald DALY: Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field, *Hague Journal on the Rule of Law* 2019, 9–36, 2019; Tímea DRINÓCZI – Agnieszka BIEŃ-KACAŁA: Illiberal constitutionalism – the case of Hungary and Poland, *German Law Journal* 2019/8, 1140–1166; Staffan I. LINDBERG – Anna LÜHRMANN: A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, 2019/7, 1095–1113.
4. Erről lásd mindenekelőtt: Gábor HALMAI: The Rise and Fall of Constitutionalism in Hungary, in *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond*, ed. Paul BLOKKER, Abingdon, Routledge, 2018, 217–233.
5. Arch PUDDINGTON: Breaking Down Democracy: Goals, Strategies, and Methods of Modern Authoritarians, *Freedom House*, June 2017, https://freedomhouse.org/sites/default/files/June2017_FH_Report_Breaking_Down_Democracy.pdf; Gábor Attila TÓTH: Authoritarianism, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, eds. Rainer GROTE – Frauke LACHENMANN – Rüdiger WOLFRUM, 2017, <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e205?result=5>.
6. HALMAI (4. vj.).
7. DRINÓCZI–BIEŃ-KACAŁA (3. vj.).
8. András BOZÓKI – Dániel HEGEDŰS: An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union, *Democratization*, 2018/7, 1173–1189, 2018.
9. Gábor MÉSZÁROS – Tímea DRINÓCZY: Hungary: An Abusive Neo-Militant Democracy, in *Neo-militant Democracies in the Post-communist Member States of the European Union*, eds. Joanna RAK – Roman BACKER, Routledge, megjelenés előtt [várható megjelenés: 2022].
10. Erről mindenekelőtt lásd a *Fundamentum* 2018/2–3, valamint 2019/1–2. számainak tematikus fórumrövidítéseiben megjelent írásokat.

11. Kim Lane SCHEPPELE: Autocratic Legalism, *The University of Chicago Law Review* 2018/2, 545–584. A kifejezés egyébként nem elsődlegesen a magyar helyzet leírására szolgált, és nem is Scheppele saját definíciója. Az autokratikus legalizmus ('autocratic legalism') kifejezést Javier Corrales Hugo Chavez Venezuelájának leírására használta; lásd Javier CORRALES: Autocratic Legalism in Venezuela, *Journal of Democracy*, 2015, 37–51. Mindkét szerző azt a rendszert érti autokratikus legalizmus alatt, amelyben az alkotmányosság alapjainak lebontása a formális alkotmányosság eszközrendszerével valósul meg. Így például a tartalmában alkotmányellenes intézkedések legalitását az alkotmány módosításával (vagy akár új alkotmány elfogadásával) „biztosítják” (ebből az aspektusból ez az elem rendkívül közel áll David Landau megoldásához – lásd erről: David LANDAU: Abusive Constitutionalism, *UC Davis Law Review*, 2013, 189–260.), melyek közül kiemelkedik a választási szabályok rendszert segítő módosítása.
12. Erről részletesen lásd MÉSZÁROS Gábor: Egy „menekültcsomag” veszélyei – mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet?, *Fundamentum*, 2015/2–3, 107–119.
13. Gábor MÉSZÁROS: (Abusive) Neo-Militant Democracy and the Case of 'State of Migration emergency' in *Norms and Values in the European Migration and Refugee Crisis*, ed. Éva GEDŐ, L'Harmattan, Budapest–Párizs, megjelenés előtt.
14. Alan GREENE: *Permanent States of Emergency and the Rule of Law – Constitution in an Age of Crisis*, Hart Publishing, Oxford, 2018, 33.; Giorgio AGAMBEN: *State of Exception*, University of Chicago Press, 2005, 4. A kivételesség és rendes jogrend közötti elméleti dilemmáról mindenekelőtt: Oren GROSS: Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises always be Constitutional?, *Yale Law Journal*, 2003, 1011, 1089–95. Nomi Claire LAZAR: *State of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 136–162. Ez utóbbi elmélet a kivételes állapot kivételes jellegének teljes tagadásából indul ki, mintegy elvetve a schmitti alapvetés bármilyen interpretációját. Ehhez hasonlóan az alkotmányosság feltétlen jellegéből és a korlátlan bírói felülvizsgálat lehetőségéből indul ki David DYZENHAUS: *The Constitution of Law – Legality in a Time of Emergency*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
15. Gábor MÉSZÁROS: Carl Schmitt in Hungary: Constitutional Crisis in the Shadow of COVID-19, *Review of Central and East European Law*, 2021/1, 69–90.
16. Clinton ROSSITER: *Constitutional Dictatorship – Crisis Government in the Modern Democracies*, Transaction Publishers, New Brunswick – London, 2009 (első megjelenés: 1948).
17. Kim Lane SCHEPPELE: Understanding Hungary's Constitutional Revolution in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, eds. Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND, Oxford University Press, Oxford, 2015, 113.
18. Rossiter szerint az alkotmányos diktatúra a kivételes hatalom legitim gyakorlásának és a kapcsolódó alkotmányos eljárási szabályoknak az összefoglalása, amely a köztársasági Rómából ered. Az alkotmányos diktatúra „alkotmányos” jelzője arra utal, hogy semmi esetre sem egy autokrata vezető korlátlan hatalomgyakorlásáról van szó, hanem sokkal inkább egy olyan különleges felhatalmazásról, amely bár jogilag valóban szinte kötöttségektől mentes – amire a második világháborút követő alkotmányok különleges jogrendi fejezetei igyekeznek pozitívista választ adni; erről lásd: MÉSZÁROS (15. vj.) 76–79., azonban a kivételes hatalomgyakorlás semmi esetre sem cél nélküli: kizárólagos feladata a válság minél előbbi hatékony kezelése, majd a rendkívüli hatalom „visszaadása” – ROSSITER, (16. vj.) 4–5.
19. ROSSITER, (16. vj.) 5–7.
20. Terjedelmi okokból ehelyütt nem foglalkozom az igazságszolgáltatás vagy az Alkotmánybíróság függetlenségének kiüresítésével és átpolitizálásával. Utóbbi esetében a kizárólag a kormánypárti delegáltakból álló bírói testület önmagában megkérdőjelezi a testület elfogulatlanságát. (A példák sora természetesen folytatható lehet, egyebek mellett a média függetlenségének vagy éppen az egyetemi autonómiának a felszámolásával.)
21. A szabályozással kapcsolatos aggályokról részletesen: MÉSZÁROS (12. vj.).
22. A kézirat lezárásakor legutóbb a kormány a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 93/2021. (II. 27.) Korm. rendelettel hosszabbította meg a válsághelyzetet 2021. szeptember 7-ig.
23. Mindenekelőtt lásd: Joelle GROGAN: Power and the COVID-19 Pandemic, *Verfassungsblog*, 2021. február 22., <https://verfassungsblog.de/power-and-the-covid-19-pandemic/>; Joelle GROGAN: Extraordinary or extralegal responses? The rule of law and the COVID-19 crisis, *Re.constitution*, 2021. május, <https://democracy-reporting.org/en/office/EU/publications/extraordinary-or-extralegal-responses-covid-19-and->

- the-rule-of-law-in-the-eu* Joelle GROGAN: States of Emergency – Analysing Global Use of Emergency Powers in Response to COVID-19, *European Journal of Law Reform*, 2020/4; Sheila JASANOFF – Stephen HILGARTNER – J. Benjamin HURLBUT – Onur ÖZGÖDE – Margarita RAYZBERG: *Comparative Covid Response: Crisis, Knowledge, Politics Interim Report*, 2021. január, <https://www.ingsa.org/covidtag/covid-19-commentary/jasanoff-schmidt/>.
24. A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény.
 25. Az erről szóló elemzést lásd: MÉSZÁROS Gábor: Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? – Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről, *Fundamentum*, 2019/3–4, 63–72.
 26. MÉSZÁROS (15. vj.) 15–19.
 27. Erről részletesen lásd: Gábor MÉSZÁROS: The Role of Emergency Politics in Autocratic Transition in Hungary, *IACL Democracy 2020 Roundtable Blog*, November 23, 2020, <https://www.iacl-democracy-2020.org/blog/2016/3/23/blog-post-sample-9wntn-6ye75-hwawc-xx9lz-p6k2z-y8y6h-cplw4-4bcr5-i2hdf-pt4np-nzc2g-f64jl-c53x4-d693x>.
 28. A válsághelyzet elrendelésére akkor van lehetőség, ha nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet vagy egyéb járványveszély, ún. járványügyi szükséghelyzet áll fenn; továbbá minden olyan – rendszerint váratlanul bekövetkező – esemény esetén, amely a polgárok életét, testi épségét, egészségét veszélyezteti vagy károsítja, vagy az egészségügyi szolgáltatók működését akadályozza olyan mértékben, hogy az az egészségügyi ellátás iránti szükségletek és a helyben rendelkezésre álló kapacitás közötti aránytalanság kialakulásához vezet, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv, az egészségügyi szolgáltatók, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködését teszi szükségessé; illetőleg ezen eseteken kívül bármely olyan körülmény kialakulása esetén, amely a gyógyintézet külön jogszabály szerinti ellátási területéhez tartozó lakosság egészségügyi ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozza, feltéve, hogy az ellátási területéhez tartozó lakosság más gyógyintézet általi ellátása aránytalan nehézséggel járna.
 29. Így egyebek mellett a járvány kezelése érdekében korlátozhatók a betegjogok, a rendezvények látogatása és szervezése, az intézmények, létesítmények működése, az üzletek nyitva tartása – de az ivóvíz korlátozása is lehetséges. A korlátozásokat az Eütv. 232/D.§-a tartalmazza.
 30. Eütv. 228. § (3a).
 31. Lásd erről a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet hatályára vonatkozó 3. §-ának módosításait.
 32. Lásd erről: Gábor HALMAI – Gábor MÉSZÁROS – Kim Lane SCHEPPELE: From Emergency to Disaster – How Hungary’s Second Pandemic Emergency will Further Destroy the Rule of Law, *Verfassungsblog*, 2020. május 30., <https://verfassungsblog.de/from-emergency-to-disaster/>.
 33. A koronavírus világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX törvény.
 34. Ezzel kapcsolatban lásd: Gábor HALMAI – Gábor MÉSZÁROS – Kim Lane SCHEPPELE: So It Goes – Part I, *Verfassungsblog*, 2020. november 19., <https://verfassungsblog.de/so-it-goes-part-i/>.
 35. A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet.
 36. A koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény.
 37. A koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról szóló 2021. évi XL. törvény.
 38. Ennek értelmében a különleges jogrendi szabályoknak vagy intézkedéseknek egy alkotmányos demokráciában kettős célt kell szolgálniuk: egyrészt a válság hatékony kezelését, másrészt pedig intézményi mechanizmusokkal – és lehetőség szerint hatékony bírói felülvizsgálattal – a rendkívüli hatalommal való visszaélés megakadályozását. Vö.: John FERREJOHN – Pasquale PASQUINO: The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers, *International Journal of Constitutional Law* 2, 2004, 210–239, 229.
 39. 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés.
 40. 3413/2020. (XI 26.) AB végzés.
 41. Az alapvető jogi kérdések a Kúriához eljutott K.IV. 39.725/2021/2. sz., valamint a K.IV.40.446/2020/2. sz. határozatokban megtalálhatók.
 42. Erről lásd: Helsinki Figyelő: Az Alkotmánybíróság krokodiltétele: a kormány azt tesz a gyülekezési jogunkkal, amit csak akar, *444.hu*, 2021. július 21., https://helsinkifigyelo.444.hu/2021/07/21/az-alkotmanybirosag-krokodiltetele-a-kormany-azt-tesz-gyulekezesi-jogunkkal-ami-akar?fbclid=IwAR2N9qQnHL6tKOCGi6WreS0TD0Xy2iVnlRkGCB_0hoX6qyxZIZoaSKhMYLI.