

A rendkívüli kormányzás és a populizmus: magyar esettanulmány (Vázlat)¹

Ebben a tanulmányban a legutóbbi fél évtizednek a rendkívüli eszközökkel való kormányzás tekintetben szerzett magyar tapasztalatait felhasználva azt mutatom, hogy az Orbán-rendszer milyen esetekben és hogyan élt a kivételes jogrend eszközeivel (a menekül- és bevándorlási válságtól a koronavíruson át egészen az orosz-ukrán háború következtében kihirdetett rendkívüli jogrendig). Kitérek arra, hogy milyen következményekkel jár a különféle, egymást jogi és politikai szempontból átfedő kivételes jogrendek torlódása, végül pedig a korlátlan végrehajtó hatalom problémájával foglalkozom a kivételes állapotok korszakában.

1. A tekintélyelvű populizmus, a neoliberalizmus és a kivételes intézkedések

A különféle kormányzati rendszerek (különösen azok populista formaváltozatai) rendkívüli intézkedéseket alkalmaznak hatalmuk fenntartása érdekében. Az alábbiakban azzal foglalkozom, hogy az Orbán-rendszer a menekült- és bevándorlási válságra válaszul hogyan hozott létre kivételes állapotot, és hogy a járvány kitörése hogyan eredményezte a tekintélyelvű populizmus újbóli felemelkedését. Magyarországon egészen 2022-ig kétféle típusú, egymást átfedő kivételes állapotú rezsim volt érvényben: az egyik a 2015-ös menekülthelyzethez kapcsolódik, a másik pedig a COVID-19 miatt került bevezetésre (egészen pontosan az Orbán-kormány kétféle, a koronavírussal kapcsolatos kivételes állapotot vezetett be, de ezeket ugyanazon formaváltozatnak is lehet tekinteni). 2022-ben a kormány rendkívüli állapotot hirdetett ki az ukrajnai fegyveres konfliktus és humanitárius katasztrófa miatt.

A COVID-19 válság súlyosbította a jogállamiságnak a kivételes állapotok következtében történő erodálódását. Egyrészt a 2015-ös migrációs válság óta a normális körülmények között hozott rendkívüli intézkedések korántsem ismeretlenek Magyarországon. Az autoriter populista rezsim 2015 óta rendkívüli intézkedéseket alkalmaz, hogy fokozatosan kiterjessze a 2010-es választásokon szerzett kétharmados többséggel biztosított hatalmát. Másrészt Orbán Viktor a járványhelyzetet arra használta fel, hogy keresztülvigye az úgynevezett felhatalmazási törvényeket, amelyeket bár látszólag visszavontak, a benne foglalt új rendkívüli intézkedések valójában továbbra is a jogi- és politikai eszköztár részei maradtak. Más szóval, a hatalmat az autoriter populizmus számára nem csupán a politikai többség biztosítja, hanem a rendkívüli intézkedésekkel való uralkodás. Ebben az értelemben a végrehajtó hatalom új felemelkedéséről van szó, amely a rendkívüli intézkedésekre támaszkodik.

Michael Hardt és Antonio Negri szerint a háború és a politika szétválasztása a modern politikai gondolkodás és gyakorlat alapvető célja volt mind a liberális, mind a nem liberális politikai teoretikusok körében (2004, 6). Ez a konszenzus összeomlott, és a tekintélyelvű populista rezsimek a Giorgio Agamben (1998; 2005) által kidolgozott definíció szerint az állandó kivételes állapot bevezetésében érdekeltek. Michael Head így fogalmaz: „A huszonegyedik század első éveiben egyre gyakrabban folyamodtak a vészhelyzeti típusú hatáskörökhöz vagy a törvények felett álló végrehajtói hatalom igénybevételéhez, többek között a világ vezető demokráciáinak tekintett nyugati országok is...” (Head 2016, 1). A pandémia miatt a vészhelyzeti hatalom térnyerése minden korábbinál jobban meghatározza korunkat.

¹ A tanulmány jelenlegi munkapéldánya a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíjának *A rendkívüli jogrend a globális ökológiai és járványügyi válságok tükrében* című kutatása keretében készült és a végleges változatát egy hazai társadalomtudományi folyóirathoz nyújtom majd be.

A fegyveres konfliktus és a normalitás közötti határok eltűnése úgy értelmezhető, hogy a háború feloldódik a békehelyzetben, és a kivételes állapotok felemelkedése figyelemreméltóan jelzi ezt az eljárást. Ebben az értelemben a rendőri erők, ahogyan azt az USA-ban és Magyarországon is láthatjuk, a rendkívüli állapot „katonáivá” váltak, amelyben sem a háborús szabályok, sem a normális helyzet jogi alapjai nem érvényesülnek. A biztonsági kérdésekre (például terrorizmus, erőszakos belpolitikai zavargások) összpontosító autoriter populista rezsimek megértik és alkalmazzák ezt a kivételes állapotra épülő kormányzati formát. Ezek a rezsimek a rendőri/büntető állam hatalmát képviselik a jog nélküli státuszú homo sacer modern formái felett (Agamben 1998), valamint a politikai ellenségek létrehozására és megsemmisítésére használják. A kivételes állapot és a deprivált társadalmi csoportok modern formái, mint kortárs homo sacer, korunk tekintélyelvű populista rendszereinek fő kísérő elemeivé váltak.

Magyarországon nem a COVID-19 válság és a rezsím válasza hozta el a populista autokrácia veszélyeit, hiszen a tekintélyelvű fordulat már korábban elkezdődött (Bozóki és Hegedűs 2018, Antal 2019, Fabry 2019, Scheiring 2020, Scheiring és Szombati 2020) és a kialakuló kivételes intézkedések nem választhatók el egymástól. Az ezt követő, a munkásosztály katasztrófájával járó gazdasági és társadalmi válság, valamint a neoliberais és tőkevédelmi intézkedések azonban minden eddiginél jobban illeszkednek az autoriter rezsím osztálypolitikájához.

2 A magyar tekintélyelvű populizmus alkalmazott kivételes mércéi a COVID-19 válság előtt és alatt

Az autoriter válságkezelés a soha véget nem érő kivételes kormányzáson alapul. Más szóval, az autoriter kormányzás feltételei megelőzték a válságot, és biztosan meghatározták, hogy a kormány hogyan reagál a válságra. A koronavírus helyzet kihasználása csak a kivételes kormányzás következő lépcsőfoka Magyarországon. A járványválság során Orbán Viktor a 2015-ös menekültválság óta támaszkodott a kivételes kormányzásra, és alakította ki a neoliberaisizáció és az állami autokrácia új kivételes intézkedéseinek új körvonalait. A kivételes intézkedések a magyar hibrid rezsímet (Bozóki és Hegedűs 2018) tekintélyelvű irányba terelték; ezt a radikalizálódást erősítette a COVID-19 válság. Mivel társadalmi és járványügyi bizonytalanságba léptünk, a rezsím olyan szükségállapotot hozott létre, amely bármikor, minden előzetes engedély nélkül aktiválható, továbbá a „normál állapot” jogi és politikai rendje képlékennyé vált.

2.1 A menekültválság mint a sürgősségi intézkedések első végrehajtása

A Fidesz 2010-es kétharmados többsége a párt büntető-populista attitűdjében és a „törvény és rend” melletti elkötelezettségében gyökerezik (Haney 2016, 353). Minden tekintélyelvű populista rendszer középpontjában a büntető nacionalizmus áll, amely a neoliberais büntetőrendszerekhez nagyon hasonlóan mások hibáztatásán és kriminalizálásán alapul. A büntető nacionalisták számára a bűnözés megfékezése nemcsak a saját népük védelméről szól, hanem a nemzet védelméről is a külső és belső embercsoportokkal szemben. Haney hangsúlyozza, hogy Kelet-Európában „a migránsválságra adott válaszok azt is megmutatják, hogy a büntető nacionalisták számára a büntetés a nemzeti szuverenitás alapjává vált. Mintha a büntetés terén való ’puhányság’ a nemzeti függetlenség és autonómia elvesztését jelentené” (2016, 357). A kivételes politika a 2015-ös menekültválsággal kezdődött, és egy biopolitikai gyűlöletkampány bontakozott ki, amely az „ellenség” biológiai bemutatásán alapult; gyűlöletkampány az utcán; a határ elkerítése, és a migránsválságon túlmutatva a Brüsszel, az NGO-k, Soros György és a belső ellenségek elleni kampányok. Magyarországon a

menekültválság a valóságban nem okozott komoly társadalmi és politikai kihívást, a rezsim azonban valós veszély nélkül tudott tartósan kivételes helyzetet teremteni.

Az Orbán-rezsim a migrációval kapcsolatban jogi értelemben bevezette és meghosszabbította a kivételes állapotot. A Magyarország déli határán történt összecsapásokat követően a kormány a rezsim által szított morális pániknak a lehető legbiztosabb alapot kívánta megteremteni, ezért a menekültügyről szóló 2007. évi 80. törvény 2015. szeptember 15-i hatállyal történő módosításával új rendkívüli állapotot vezetett be, amelyet „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” neveztek el (Huber 2015). A rendkívüli állapot felett a végrehajtó hatalom teljes jogkörrel rendelkezik, kormányrendelettel országosan vagy Magyarország egy meghatározott részén rendelhető el. A kormány 2015. szeptember 15-én a 269/2015 (IX. 15.) Korm. rendelettel vezette be a tömeges bevándorlás okozta rendkívüli állapotot Magyarország két déli megyéjében. Ezzel a kormány minden valós alapot nélkülöző rendkívüli állapotot vezetett be, és minden kivételes hatalmat központosított. A helyi kivételes állapotot a rezsim a 41/2016-os kormányrendelettel országosra terjesztette ki. (március 9.) rendeletével, és a tömeges bevándorlás okozta válságot folyamatosan meghosszabbította 2020. szeptember 7-ig. A kivételes állapotok átfedik egymást, mivel a menekültválság okozta kivételes intézkedéseket folyamatosan megerősítették a járványválság első szakaszában.

A tömeges migráció miatti rendkívüli állapot testre szabott, mert valós társadalmi veszély nélkül hirdették ki. Ezért volt a rezsim számára kulcsfontosságú a kitalált "ellenség" biológiai demonstrációja. A migrációs válság kezdetén, 2015. szeptember 1-5. között menekültek ezrei gyűltek össze Budapest egyik főpályaudvara előtt (BBC 2015). A magyar kormány azt állította, hogy az uniós jognak (a dublini rendeletnek) próbál érvényt szerezni; valójában a magyar hatóságok lezárták a terminált, hogy megállítsák az EU-n átutazó migránsokat. Ez volt az a pillanat, amikor az Orbán-kormány elkezdte a menekülteket biopolitikai tárgyként kezelni, és felismerte a hasznosításuk lehetőségét. A migránsok Németországban akartak menedéj jogot kérni, és négy napig táboroztak a pályaudvar előtt. Végül több százan indultak el az autópályán az osztrák határ felé. A magyar kormány kinyilvánított szándéka, hogy érvényt szerezzen a rendeletnek, hamisnak bizonyult, mivel felhagyott a menekültek regisztrálására tett kísérletekkel, és buszokat küldött, hogy a határra szállítsák őket. A rendőrség az állomáson a menekültekkel érzéketlenül és esetenként erőszakkal bánt, voltak, és csak magyar és nemzetközi civil szervezetek segítették/támogatták őket. A diszkurzív politika terén a kormány kezdettől fogva a kommunikációs szféra uralására törekedett, ezért a menekültek kifejezés helyett az "illegális migráns" és a "gazdasági célú migráció" kifejezéseket használta (ezt a kifejezést az Orbán-rezsim sovíniszta érzelmeket keltve használta). Az Orbán-kormány képviselői ráadásul tagadták, hogy a migrációs válságot nem csupán gazdasági tényezők, hanem elsősorban humanitárius katasztrófák, polgárháború és éghajlatváltozás okozta volna. A magyar menekültellenes kampány a magyar határ elkerítésével érte el a mélypontját. 2015-ben a magyar kormány sorompót épített a Szerbiával és Horvátországgal közös határán (The Guardian 2016) A szögesdrót a magyar kormány gyűlöletkampányának biopolitikai szimbólumává vált. A menekültek kezelése a kerítésnél nem felel meg az európai hagyományoknak és szabályoknak. Ráadásul a kormány biopolitikai célja a menekültek elriasztása/távol tartása az emberellenes bánásmód miatt (Rodgers 2015). A rezsim a migrációs kérdést a terrorizmus potenciális veszélyének eszkáladásaként értelmezte, ráadásul az alkotmánymódosítással egy egészen új kivételes állapotot hozott létre. A Fidesz-KDNP és a radikális jobboldali Jobbik szavazataival támogatott hatodik módosítás (2016. június 14.) felhatalmazta az Országgyűlést, hogy a kormány kezdeményezésére "terrorveszélyhelyzetet" hirdessen ki. A gyűlöletkampány nem állt le a menekültválsággal, a kormány elkezdett más válságokat is létrehozni és kezelni a harag és a gyűlölet terjesztésére alapozva. Ehhez új ellenségek kellenek: a Brüsszel ellen fordított populista fegyver, a magyar emberi jogi civil szervezetek, Soros György és más hazai ellenségek (Foer 2019). A rezsim legalizálta a 2015

óta fenntartott állami rasszizmust, és a hetedik Alaptörvény-módosítás (2018. június 28.) „alkotmányosította” ezt a rendszert. A módosítás, válaszul az EU azon tervére, hogy minden tagállamba menekültkvótát telepítsenek, kimondta, hogy Magyarországra nem telepíthető „idegen népesség”. Magyarország alkotmányos identitásának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége. A rezsim az előző évek idegengyűlölő gyűlöletpolitikájának némi alkotmányos alapot adott.

A világméretű járványválság alaposan átírta Orbán Viktor eredeti politikai terveit a következő, 2022-es országgyűlési választásokra (Antal, 2020). Az Orbán-kormány nem számított arra, hogy egy ilyen válság úgy alakul ki és terjed el, ahogyan az megtörtént. Orbán képes volt megváltoztatni politikai stratégiáját, és elkezdte komolyan venni a világjárványt. Eleinte, tekintettel arra, hogy Orbán nem tudta pontosan, hogy a válság milyen pusztító erejű lesz, a kormány megpróbálta folytatni a menekülthelyzet miatt életbe léptetett rendkívüli intézkedéseket. Orbán egyenrangú kihívásként beszélt a migrációról és a koronavírusról (Orbán, 2020a), ráadásul azt állította, hogy „egyértelmű kapcsolat van az illegális migráció és a koronavírusjárvány között” (Orbán, 2020d). Ezután jött a fordulópont, mert Orbán és kommunikációs stratégái érzékelték a magyar emberek és a kormány mögötti frakciók félelmét, és ez döntőnek bizonyult, mert az emberek felismerték, hogy valóban nincs összefüggés a bevándorlás és a járvány között. Ennek ellenére Orbán meglátta a járványban rejlő politikai potenciált, és elkezdte azt katonai és rendőri módon kezelni. A miniszterelnök nagyobb politikai kockázatot látott a gazdasági és kevésbé a járványügyi következményekben, ezért az általa bevezetett intézkedések inkább a gazdaság, mint a munkavállalók védelméről szólnak. Mint elhangzott, Orbán úgy érvelt, hogy „úgy kell harcolnunk a válság ellen, hogy nem adjuk fel céljainkat... a munkaalapú gazdaságot és a büszke élet lehetőségét” (Orbán, 2020c). Az új kivételes állapot fő magyarázata a magyar politikai rendszer mögött meghúzódó osztálykompromisszum.

2.2. Átfedő kivételes állapotok

A COVID-19 válság kitörése óta kibontakozó hullámoknak megfelelően a magyar kormány a koronavírus-helyzet miatt három kivételes állapotot hirdetett ki: 2020. március 11. (40/2020. kormányrendelet), 2020. november 3. (478/2020. kormányrendelet), 2021. február 8. (27/2021. kormányrendelet). Minden rendkívüli időszakhoz kapcsolódtak az úgynevezett felhatalmazási törvények, amelyek a hivatalban lévő magyar kormánynak az Országgyűlés által adott különleges felhatalmazások, felhatalmazás a hosszú távú kormányzás rendeletekkel történő végrehajtására. Az Alaptörvény egyébként lehetőséget biztosít a kormánynak a rendeleti kormányzásra, de ez időben erősen korlátozott: a rendeletek csak akkor érvényesek 15 napon túl, ha az Országgyűlés a 15 nap lejárta előtt felhatalmazza a kormányt a rendeletek meghosszabbítására. A felhatalmazási törvények megszüntetik ezeket az alkotmányos korlátozásokat. Az első felhatalmazási törvény (2020. évi XII. törvény) korlátlan hozzáférést biztosított a rendeleti úton történő kormányzáshoz, és 2020. június 18-án hatályon kívül helyezték. A második és a harmadik törvénybe (2020. évi CIX. törvény; 2021. évi I. törvény) időkorlátot építettek be, és 90 napig különleges jogokat biztosítottak a kormány számára. E felhatalmazás révén a kormány jogosult felfüggeszteni egyes törvények alkalmazását, eltérni a törvényi rendelkezésektől és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozni (tömegrendezvények, intézménylátogatások korlátozása, határellenőrzés fokozása). A világjárvány első hulláma idején a kormány ezenfelül a kivételes állapot különleges formáját, az egészségügyi válsághelyzetet hirdette ki, és ez (az első felhatalmazási törvény visszavonásától) 2020. december 18-ig volt hatályban, de ezt követően nem hirdették ki újra.

A koronavírusválság kitörésekor már hatályban volt a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre vonatkozó kivételes állapot (A), amelyre a kivételes jogi rendszert a járvány

három hullámára (B és C) válaszul a felhatalmazó törvények vezették be. Így a 2022-es választások idején a rendkívüli állapotok egymásra voltak halmozva, és csak a 2022-es választások után függesztették fel a COVID-19-re vonatkozó rendkívüli állapotot, míg az ukrainai orosz agresszióval kapcsolatban azonnal új rendkívüli állapotot vezettek be (D). Az Alaptörvény tizedik módosítása bevezette a szükségállapot kihirdetésének lehetőségét akkor is, ha egy szomszédos országban fegyveres konfliktus zajlik. Mindezt három hónappal az orosz agresszió kezdete után. A kormány a 180/2022-es (május 24-i) rendelettel már újabb szükségállapotot hirdetett ki.

Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet (A)		Koronavírussal kapcsolatos rendkívüli jogrend (B)		Egészségügyi válsághelyzet (C)		Az ukrainai háború és humanitárius katasztrófa miatti válsághelyzet (D)	
Menetrend	Szabályozás	Menetrend	Szabályozás	Menetrend	Szabályozás	Menetrend	Szabályozás
2015. szeptember 15-től helyi szinten	A menekültekről szóló 2007. évi LXXX. törvény módosítása 269/2015. Korm. rend.	1. hulláma: 2020. március 1-től június 18-ig	40/2020. Korm. rend. 2020. évi XII. törvény (1. felhatalmazási törvény)	2020. június 18-tól december 18-ig	Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 521/2013. Korm. rend.	2022. május 24-től	180/2022. Korm. rend.
2016. március 9-től emelkedett országos hatályúra		2. hullám: 2020. november 3-tól 2021. február 8-ig	478/2020. Korm. rend. 2020. évi CIX. törvény (2. felhatalmazási törvény)				
2022. szeptember 7-ig 11 alkalommal került meghosszabbításra		3. hullám: 2021. február 21-től meghosszabbítva 2022 nyaráig	27/2021. Korm. rend. 2021. évi CII. törvény (3. felhatalmazási törvény)				

A koronavírussal kapcsolatos kivételes állapot első időszakát tekintve nyilvánvalóvá vált, hogy a kivételes állapot megújításával a kormány rendelkezne a teljes politikai hatalommal és a jogi eszközök feletti ellenőrzéssel. Ehelyett Orbán Viktor „csapdát” állított, és a korlátozások nélküli, rendeletekkel való kormányzást választotta a szükséghatalmat, miközben az ellenzék okolta a nemzeti egység hiányaért. A felhatalmazó törvényekre Orbánnak nemcsak az ellenzék korlátozása, hanem a kormány osztálykompromisszumának fenntartása miatt is szüksége volt (Antal 2021a). Vagyis a dolgozó emberek közvetlen segítése messze nem prioritás Orbán számára. A kormány mindig is sokkal jobban félt a válság gazdasági következményeitől, mint a járványügyi következményeitől. A neoliberális és az államkapitalista szemlélet elsősorban 2010 után volt kritikus: a magánegészségügyi szektor megerősítése, a közegészségügyből való hatalmas pénzkivonás, a járványügyi adminisztráció leépítése. A beágyazott neoliberális légkör a koronavírusválság kitörésétől kezdve lényegében megmaradt, és a kormány legtöbb gazdasági intézkedése a munkavállalók védelme helyett a munkaadók és a tőke megmentéséről szól.

A COVID-19 válság második hulláma után erős korlátozásokat vezettek be: kijárási tilalom este 8 és reggel 5 óra között, korlátozott nyitvatartási idő az üzletek és más vállalkozások számára, digitális oktatás az egyetemeken és a középiskolákban nyolcadik osztály felett, éttermek bezárása, és a sporteseményeket zárt ajtók mögött kell tartani (The Mayor) 2020). Az Orbán-kormány fenntartotta a neoliberális válságkezelést, és nem nyújtott jelentős segítséget a

koronavírusválságtól szenvedő dolgozó embereknek. Ehelyett a kormány folytatta a Színház- és Filmművészeti Egyetem elleni kulturális háborút (Euronews 2020), kilátásba helyezte az Alaptörvény legújabb módosítását, amely egyértelmű támadás az LMBTQ+ közösségek ellen, és javaslatot tett az azonos neműek és az egyedülálló szülők örökbefogadásának tilalmára (BBC 2020).

A COVID-hullámok tapasztalatai nyilvánvalóvá tették, hogy a miniszterelnök a politikai kockázatot nem járványügyi, hanem gazdasági szempontból érzékelte, ezért olyan intézkedéseket vezetett be, amelyek elsősorban a gazdaság, és nem a munkavállalók védelmét szolgálják. Ez a tény magyarázza, hogy a magyar kormány miért támaszkodott a kivételes jogi szabályozásra, még akkor is, amikor normális körülmények között minden járványügyi intézkedést meg lehetett volna hozni. Ennek ellenére Orbán mostanra felfedezte a járványban rejlő politikai potenciált, és katonai és rendészeti módszerekkel kezdte kezelni azt. A rendkívüli állapot új hatásköröket adott Orbán kezébe, és ez egyúttal új lehetőségeket is kínálta a klíma- és ökológiai viták kapcsán. Orbán felismerte a rendkívüli kormányzás politikai lehetőségeit az egymást átfedő válságok tekintetében, és a migrációs válság tapasztalatait felhasználta a COVID-19 válság kezelésére. Ezt bizonyítja, hogy a járvány 2021 őszén kezdődött negyedik hullámában a magyar parlament nem fogadott el új felhatalmazási törvényt, hanem a kormány a harmadik hullámban elfogadott jogszabályokra támaszkodott.

3 A végtelenített vészhelyzet és a korlátlan végrehajtó hatalom

Egyértelműnek tűnik, hogy az Orbán-rezsim elkötelezett a kivételes jogrend folyamatos fenntartása mellett. Miközben a koronavírus miatt fenntartja a kivételes jogrendet, a tömeges bevándorlás okozta, említett szükségállapot legalább 2021 szeptemberéig érvényben marad. Sőt, az Orbán-rezsim a járványügyi átmeneti rendelkezésekről és az egészségügyi kivételes állapot bevezetéséről szóló 2020. évi LVIII. törvény módosításával készül a kivételes állapot fenntartására. A törvény szerint az, hogy pontosan mikor jogosult a kormány a rendkívüli állapot visszahívására, magától a végrehajtó hatalomtól függ. Az Országgyűlésnek továbbra sincs hatásköre a rendkívüli állapot ellenőrzésére. Sőt, a kétharmados többség miatt nem is működik ellensúlyként a kormánnyal szemben. A rezsim törvényjavaslatot terjesztett elő, amely nem csupán a szükségállapotot hívja vissza, hanem olyan átmeneti rendeletet alkot, amely a kivételes állapot új formájának létrehozását célozza. A kormány felhatalmazta magát arra, hogy rendeletben hirdesse ki az egészségügyi kivételes állapotot. Ez az új rendkívüli állapotra vonatkozó intézkedés teljesen a törvényhozás ellenőrzése nélkül maradt, és a végrehajtó hatalom kizárólagos hatáskörébe tartozik majd. Az egészségügyi kivételes állapot körülményei között a kormányrendelet által korlátozható vagy betiltható többek között az üzletek működése és megnyitása; bizonyos termékek értékesítése és fogyasztása; egészségügyi szolgáltatások igénybevétele; emberek közötti érintkezés; személyforgalom; áruszállítás; minden olyan intézmény és rendezvény működése és tevékenység, amely hozzájárulhat egy járvány terjedéséhez. Egyes törvények alkalmazását a kormány akár fel is függesztheti, vagy eltérhet bizonyos jogszabályi rendelkezésektől. Ez szó szerint azt jelenti, hogy az Orbán-rezsimnek törvényi felhatalmazása lesz arra, hogy az Országgyűlés felhatalmazása nélkül, önállóan rendkívüli állapotot rendeljen el. Ez azt jelenti, hogy nincs szükség új felhatalmazó törvények elfogadására, és a törvényhozásnak a rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatban nincs jogi vagy politikai felhatalmazása. A rezsim olyan szükségállapotot hozott létre, amely bármikor, minden előzetes felhatalmazás nélkül aktiválható - a normális jogi és politikai rend peremfeltételelesen képlékennyé vált.

A végtelen kivételes állapot mögött a korlátlan végrehajtó hatalom újbóli felemelkedése áll (Antal 2019, 35-41), ami nem más, mint a kétharmados többségi hatalom jogi és politikai kiteljesedése. Ez azt jelenti, hogy bár a kormánynak volt kétharmados többsége a parlamentben,

az állandó válság ezt konkretizálja, és valódi lehetőséget ad a gyakorlásra. Ez azt jelenti, hogy a kortárs tekintélyelvű populista rezsimeket rendkívüli kormányzati intézkedésekkel lehet jellemezni, ami az általuk létrehozott válság kezelését vonja maga után. Agamben után ezt neveztem el az állandó kivételes állapotnak. Nyilvánvaló, hogy a COVID-19, mint járványügyi válság nem vezethető vissza az Orbán-rezsimre, de a végrehajtó hatalom megtalálta a módját, hogy a járványra alapozva új politikai válságot teremtsen. A kivételes állapot elmélete először és elszigetelten Carl Schmitt (2014) 1921-ben megjelent Diktatúra című könyvében jelent meg. Ebből az európai demokráciák összeomlása miatt 1934 és 1948 között vita alakult ki a kivételes állapotról, és a kivételes állapotról szóló diskurzus az alkotmányos diktatúra keretei között bontakozott ki. A vitát a weimari alkotmány 48. cikke tartotta fenn, amely a birodalmi elnöknek rendkívüli hatalmat biztosított. Schmitt „meghosszabbodó árnyékának” (Head 2016, 1) keretében a kivételes állapot és az alkotmányos diktatúra elválaszthatatlanok egymástól. Schmitt 1926-ban foglalta össze a diktatúra definícióját: „A diktatúra az államhatalom minden jogi korlátozástól mentes gyakorlása, egy rendellenes helyzet - különösen a háborús és lázadó helyzet - megoldása céljából. A diktatúra fogalmának két meghatározó eleme tehát egyrészt a normális helyzet eszméje, amelyet a diktatúra helyreállít vagy létrehoz, másrészt pedig az, hogy abnormális helyzet esetén bizonyos jogi korlátokat felfüggesztenek annak érdekében, hogy a helyzetet diktatúrával oldják meg.” (idézi Hoelzl és Ward 2014, xxiii).

Schmitt a diktatúra két típusát különbözteti meg a rendkívüli állapot szabályozásával összefüggésben; egyrészt „olyan diktatúrát, amely minden jogon kívüli felhatalmazása ellenére az alkotmányos rend előírásai között marad, és amelyben a diktátor alkotmányos felhatalmazással rendelkezik (*kommisszárius diktatúra*); másrészt olyan diktatúrát, amelyben az egész fennálló jogrend elavulttá válik, és egy teljesen új rendet kívánnak létrehozni (*szuverén diktatúra*)” (idézi Hoelzl és Ward 2014, xxiv). Ha a kommisszárius diktatúra a kivételes állapot folyamatos kiterjesztéséről szól, akkor a szuverén diktatúra most a szuverén diktátor által megragadott és intézményesített alkotmányos rendszerként érvényesül. Schmitt a Politikai teológiában úgy érvel, hogy „szuverén az, aki a kivételről dönt” (2005, 5); ebben az értelemben a végső szuverenitás alkotmányos diktatúrát jelent. A mai tekintélyelvű populista rezsimek és vezetők meg vannak győződve arról, hogy alapvető szükség van a politikai szuverenitás újrafogalmazására és megszerzésére általuk. Ebben az értelemben a tekintélyelvű populizmus a végrehajtó hatalom új felemelkedésének tekinthető, és ezt a kísérletet a COVID-19 válság is megerősítette.

A járványos válság korai szakaszában Agamben a COVID-19 kapcsán figyelmeztetett bennünket az „aránytalan válaszreakcióra”, és úgy érvelt, hogy „ami ismét megnyilvánul, az a tendencia, hogy a kivételes állapotot a kormányzás normális paradigmájaként használják. A kormány által 'higiéniai és közbiztonsági okokból' azonnal jóváhagyott törvényerejű rendelet valójában hiteles militarizálást eredményez...” (Agamben 2020). Erős kritika érte: „Agamben tehát attól tart, hogy a ma keresztülvitt kivételes intézkedések veszélyesen aránytalanok. Ha az olvasó azt gondolja, hogy ettől Agamben úgy hangzik, mint az olyan koronavírus-tagadók, mint Bolsonaro vagy Trump, akkor be kell vallanom, hogy igazuk van. Ahogy ezek a tekintélyelvű vezetők is feláldozzák a globális egészséget saját egójuknak, úgy tűnik, Agamben veszélyesen alábecsüli a koronavírus jelentette fenyegetést.” (Christaens 2020).

Egyrészt valóban egy példátlan társadalmi és egészségügyi katasztrófa következett be. Másrészt óriási hatású is: a magyar helyzet azt igazolja, hogy a rendkívüli intézkedések, a vészhelyzeti jellegű jogkörök és a tekintélyelvű populista rezsimek korlátlan végrehajtó hatalma új lendületet kapott, és az Európai Unió nem volt képes megakadályozni ezeket a tendenciákat. A menekült- és világjárványválság idején és után hozott neoliberális és rendkívüli intézkedések bebizonyították, hogy az autoriter populizmus képes visszaélni az állandó kivételes állapottal. Ebből következően amellet kell érvelni, hogy a nemzetállami

szükségállapot-rendszerek mellett és a klímaválság jövőbeli tendenciáit figyelembe véve érdemes lenne a nemzetállami megoldások helyett egy európai kivételes állapotot bevezetni.

Irodalom

- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Translated by D. Heller-Roazen. Stanford, California: Stanford University Press.
- Agamben, Giorgio. 2005. *State of Exception*. Translated by Kevin Attell. Chicago: The University of Chicago Press.
- Agamben, Giorgio. 2014. "From the state of control to a praxis of destituent power." *ROAR Magazine*, February 4, 2014. <https://roarmag.org/essays/agamben-destituent-power-democracy/>.
- Agamben, Giorgio. 2020. "The Invention of an Epidemic." *Quodlibet*, 26. <https://www.journal-psychoanalysis.eu/coronavirus-and-philosophers/>.
- Antal, Attila. 2019. *The Rise of Hungarian Populism: State Autocracy and the Orbán Regime*. Bingley: Emerald Publishing.
- Attila Antal. 2020. "Orbán's Enabling Act: Ruling the Post-Pandemic World." In *historical thunder and lightning*, April 7, 2020. <https://www.brexitblog-rosalux.eu/2020/04/07/orbans-enabling-act-ruling-the-post-pandemic-world/>.
- Antal, Attila. 2021. "The Orbán Administration's Class Politics and the Spread of COVID-19." *Berlin Journal of Critical Theory*, 5 (1): 131–49. https://www.bjct.de/files/Issues%20of%20the%20BJCT/BJCT_1-2021.pdf
- Antal, Attila. 2021b. "The Climate and Ecological Emergency in the Era of a State of Exceptions." *Graz Law Working Paper*, no. 7, June 12, 2021. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3865589>
- Antal, Attila. 2022. *Hungary in State of Exception Authoritarian Neoliberalism from the Austro-Hungarian Monarchy to the COVID-19 Crisis*. Lexington Books, 2022.
- BBC. 2015. "Migrant crisis: Activist convoy drives to Hungary." BBC, September 6, 2015. <https://www.bbc.com/news/world-europe-34166882>
- Bozóki, András, and Hegedűs, Dániel. 2018. "An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union." *Democratization*, 25 (7): 1173–89.
- Christaens, Tim. 2020. "Must Society be Defended from Agamben?" *Critical Legal Thinking*, March 26, 2020. <https://criticallegalthinking.com/2020/03/26/must-society-be-defended-from-agamben/>
- Crego, Maria Diaz and Kotanidis, Silvia. 2020. *States of emergency in response to the coronavirus crisis Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic*. European Parliamentary Research Service.
- Euronews. 2020. „Hungarian students blockade university in protest against Orban reforms.” Euronews, September 4, 2020. <https://www.euronews.com/2020/09/04/hungarian-studentsblockade-university-in-protest-against-orban-reforms>
- Fabry, Adam. 2019. *The Political Economy of Hungary. From State Capitalism to Authoritarian Neoliberalism*. London: Palgrave Pivot.
- Foer, Franklin. 2019. "Viktor Orbán's War on Intellect." *The Atlantic*, June 2019. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/06/george-soros-viktor-orban-ceu/588070/>
- Ginsburg, Tom and Versteeg, Mila. 2020. „The Bound Executive: Emergency Powers During The Pandemic”, *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, No 52, 2020.
- Haney, Lynne. 2016. "Prisons of the past: Penal nationalism and the politics of punishment in Central Europe." *Punishment & Society* 18 (3): 346–68.
- Hardt, Michael, and Antonio Negri. 2000. *Empire*. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.
- Hardt, Michael, and Antonio Negri. 2004. *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. New York: Penguin Books.

- Head, Michael. 2016. *Emergency Powers in Theory and Practice. The Long Shadow of Carl Schmitt*. London, New York: Routledge Taylor & Francis.
- Hoelzl, Michael, and Graham Ward, 2014. "Introduction." In *Dictatorship. From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle, Carl Schmitt*, x–xlv. Cambridge, Malden, MA: Polity Press.
- Huber, B. Rose. 2015. "Q&A: Hungary declares a state of migration emergency." Princeton University, September 16, 2015. Accessed August 20, 2021. <https://www.princeton.edu/news/2015/09/16/qa-hungary-declares-state-migration-emergency>
- Kövér, Ágnes. 2021. "The Relationship between Government and Civil Society in the Era of COVID-19" *Nonprofit Policy Forum*, vol. 12, no. 1, 2021, pp. 1-24. <https://doi.org/10.1515/npf-2021-0007>
- Kövér, Ágnes, Antal, Attila and Deák, Izabella. 2021. "Civil Society and COVID-19 in Hungary: The Complete Annexation of Civil Space" *Nonprofit Policy Forum*, vol. 12, no. 1, 2021, pp. 93-126. <https://doi.org/10.1515/npf-2020-0060>
- Malm, Andreas. 2020. *Corona, Climate, Chronic Emergency. War Communism in the Twenty-First Century*. London, Verso.
- Orbán, Viktor. 2020a. "We must prepare for regular attacks at Hungarian border fence." February 28, 2020. Accessed August 20, 2021. <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/we-must-prepare-for-regular-attacks-at-hungarian-border-fence>.
- Orbán, Viktor. 2020b. "Let's not give up our goals." April 2, 2020. Accessed August 20, 2021. <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/let-s-not-give-up-our-goals>.
- Orbán, Viktor. 2020c. "Order is the basis of freedom." March 6, 2020. Accessed August 20, 2021. <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/order-is-the-basis-of-freedom>.
- Orbán, Viktor. 2020d. "Prime Minister Viktor Orbán informed his EU counterparts about situation in Hungary," Marc 10, 2020. Accessed August 20, 2021. <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/prime-minister-viktor-orban-informed-his-eu-counterparts-about-situation-in-hungary>.
- Orbán, Viktor. 2020e. "Prime Minister Viktor Orbán: Elderly should avoid contact with others; we must protect our parents and grandparents," March 13, 2020. Accessed August 20, 2021. <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/prime-minister-viktor-orban-elderly-should-avoid-contact-with-others-we-must-protect-our-parents-and-grandparents>.
- Orbán, Viktor. 2020f. "Students cannot go to school from Monday; ten task forces set up," March 14, 2020. Accessed August 20, 2021. <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/students-cannot-go-to-school-from-monday-ten-task-forces-set-up>.
- Orbán, Viktor. 2020g. "We have organised containment effort on four fronts; further small businesses granted tax exemption," March 23, 2020. Accessed August 20, 2021. <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/we-have-organised-containment-effort-on-four-fronts-further-small-businesses-granted-tax-exemption>.
- Orbán, Viktor. 2020h. "Hope for the best, prepare for the worst." April 17, 2020. Accessed August 20, 2021. <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/hope-for-the-best-prepare-for-the-worst>.
- Scheiring, Gábor. 2020. *The Retreat of Liberal Democracy Authoritarian Capitalism and the Accumulative State in Hungary*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Scheiring, Gábor and Szombati Kristóf. 2020. "From neoliberal disembedding to authoritarian re-embedding: The making of illiberal hegemony in Hungary." *International Sociology*. August 2020. doi:10.1177/0268580920930591

- Schmitt, Carl. 2014. Dictatorship. From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle. Translated by Michael Hoelzl and Graham Ward. Cambridge, Malden, MA: Polity Press, 2014.
- The Guardian. 2016. "Hungary's PM plans 'more massive' fence to keep out migrants." The Guardian, August 26, 2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/26/hungarys-pm-plans-more-massive-fence-to-keep-out-migrants>.
- The Mayor. 2020. "Hungary reintroduces State of Emergency." The Mayor, November 4, 2020. <https://www.themayor.eu/ga/hungary-reintroduces-state-of-emergency>.