

A kivételes jogrend és a demokrácia²

Absztrakt

A kivételes hatalomgyakorlás hosszú ideje a viták középpontjában áll, hiszen a lényegét tekintve a megoldás a normalitástól való elszakadás és a politikai vezető(k), különösen a végrehajtó hatalom szinte korlátlan hatalommal való felruházása. A kivételes hatalomgyakorlás legnagyobb dilemmája az, hogy miként őrizhető meg a kivételes eszközökkel védendő status quo (azaz a fennálló „normalitás”) a végrehajtó hatalom rendkívüli aktivizálásának segítségével. Mindez különösen a hatalommegosztáson alapuló alkotmányosság és liberális demokráciák tekintetében vet fel igen jelentős problémákat, ugyanis azok egyik legfontosabb működési szabálya, a hatalommegosztás elve kerül „kikapcsolásra” időlegesen a kivételes esemény elhárításának/elhárulásának idejére. Természetesen a hatalommegosztást és a jogállamiságot tekintve idővel helyreáll a rend és pusztán időbeli késéssel érvényesül a hatalmi ágak elválasztása, ennek ellenére a kivételesség mindig a végrehajtó hatalom előtérbe kerülését, továbbá a törvényhozás és a bírói kontroll gyengülését eredményezi. Mindezek alapján joggal merül fel az a dilemma, hogy a szükséghelyzetek kezelésére szolgáló kivételes állapot eredendően antidemokratikus-e vagy pedig éppen a demokrácia normál állapotban való fenntartásának eszköze. Ebben a tanulmányban a COVID-19 kapcsán vizsgálom meg a kivételes állapot és a demokrácia összetett és ellentmondásos kapcsolatát. A teljesebb képhez azonban utalni kell arra is, hogy mivel a kivételes állapot által hordozott antidemokratikus veszélyforrások elsősorban a felhatalmazással rendelkező kormányzatokhoz kötődnek és ezek a jelenségek fokozottan meghatározták a második világháború utáni politikaelméleti tendenciákat, a végrehajtó hatalomnak komoly szerepe lehet az autokráciák kialakulásában. Éppen ezért jelen tanulmányban az elméleti kiindulópontok tisztázása után először történeti kontextusban tárgyalom a végrehajtó hatalomban rejlő autoriter tendenciákat, amelyek a 20. század eszme- és politikatörténetében az alkotmányos diktatúra problematikájával kapcsolatban jelentkeztek, manapság pedig a kormányzati filozófiák átalakulásában, egyfajta állandó válság-menedzseri kormányzati filozófiában öltenek testet. Ezután térek rá arra, hogy a közelmúlt egymásra torlódó válságai közül a globálisan talán legmeghatározóbb COVID-19 pandémia kapcsán áttekintsem és elemezzem azokat a szakirodalmakat, amelyek kivételes jogrend és kormányzás demokrácia-problémáival foglalkoznak. A többszemponú (történeti és kortárs megközelítéseket egyaránt vizsgáló) elemzés fő kérdése tehát, hogy a rendkívüli eszközökkel való kormányzás miként és hogyan hat a demokráciára, melyek azok az eszközök és módszerek, amelyek segítségével gátat szabhatunk a végrehajtó hatalom autoriter jellegének a vészhelyzeti időszakban.

¹ Adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézet, email: antal.attila@ajk.elte.hu

² Jelen tanulmány a szerző Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal Posztdoktori Kiválósági Program keretében folytatott, A rendkívüli jogrend a globális ökológiai és járványügyi válságok tükrében című (NKFIH-azonosító: 139007) kutatása, valamint a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíj keretében készült.

Attila Antal

State of Exception and Democracy

Abstract

The exercise of exceptional power has long been at the centre of debates, as the solution is essentially to break away from normality and give political leader(s), especially the executive, almost unlimited power. One of the major dilemmas of exceptional power is therefore how to preserve the status quo, i.e., the existing “normality”, which must be protected by exceptional measures, through the extraordinary activation of the executive. This raises very significant problems, particularly in periods of constitutionalism and liberal democracies based on the check and balances, when the principle of separation of powers is temporarily “switched off” for the time needed to avert an exceptional event. However, it can be argued that, in terms of the separation of powers and the rule of law, order is restored over time and the separation of powers is enforced only with a time lag, but using exceptional measures always results in the predominance of executive power and a weakening of legislative and judicial control. The dilemma arises as to whether exceptional governance is inherently anti-democratic or whether it is a means of maintaining democracy in a normal state. In this paper I examine the complex and contradictory relationship between state of exception and democracy in the context of COVID-19. However, for a fuller picture, it is also necessary to suggest that, since the anti-democratic threats posed by the state of exception are primarily associated with empowered governments and have increasingly shaped post-World War II political theory trends, the executive may have a major role in the emergence of autocracies. Therefore, in the present paper, after clarifying the theoretical starting points, I will first discuss in a historical context the authoritarian tendencies inherent in executive power, which emerged in the history of ideas and politics in the 20th century in relation to the problem of constitutional dictatorship and today take shape in the transformation of philosophies of government, in a kind of permanent crisis-managerial philosophy of government. Furthermore, in the context of the COVID-19 pandemic, perhaps the most globally significant of the recent successive crises, I review and present the literature that addresses the democratic problems of exceptional governance. The main question of this multi-pronged analysis, exploring both historical and contemporary approaches, is thus how and in what ways exceptional governance affects democracy, and what are the tools and methods that can be used to check the authoritarian nature of the executive in state of exception.

Kulcsszavak

kivételes állapot, kivételes kormányzás, kivételes eszközök, demokrácia, autokrácia, végrehajtó hatalom

Keywords

state of exception, exceptional governance, exception measure, democracy, autocracy, executive power

1. Kiindulópontok

A liberális alkotmányosság egyik legnagyobb dilemmája, hogy a közbiztonságot fenyegető súlyos veszély esetén a gyors cselekvés érdekében felruházható-e a végrehajtó hatalom rendkívüli jogkörökkel, amelyek felhatalmazzák a kormányzatot arra, hogy eltérjen azoktól a jogi struktúráktól és egyúttal korlátozza is azokat, amelyeket végső soron meg is semmisíthet az a veszélyhelyzeti szituáció, amelynek védelme magának a rendkívüli jogrendnek a bevezetését szükségessé teheti (Ferejohn–Pasquino, 2004: 210.). A kivételes hatalomgyakorlás egyik legnagyobb dilemmája tehát az, hogy miként őrizhető meg a kivételes eszközökkel védendő status quo (azaz a fennálló „normalitás”, a védendő demokrácia), úgy, hogy közben a végrehajtó hatalom rendkívüli jogosítványokat kap. Mindezt tovább bonyolítja, hogy előfordulhatnak olyan rendkívüli helyzetek (pl. természeti vagy ipari katasztrófák, háborús vagy járványügyi helyzetek), amelyek kirobbanása során olyan gyors és hatékony mechanizmusokra lehet szükség, amelyek esetén egész egyszerűen nincs elegendő idő az alkotmányos döntéshozás normál demokratikus menetjének működtetésére. Ennek a dilemma-halmaznak a feloldására jöttek létre a liberális alkotmányosságnak a rendkívüli jogrend biztosítására vonatkozó és a fékek és ellensúlyok rendszerének még a rendkívüli időszakokban is érvényt szerző szabályai, amelyeknek az az alapgondolata, hogy a helyzetbe hozott végrehajtó hatalom semmilyen végleges alkotmányos változtatást nem végezhet el a rendkívüli helyzetben, hiszen a fő cél a veszélyes szituáció kezelése és normalitás „átmentése” (Ferejohn–Pasquino, 2004: 211.).

A kivételes hatalomgyakorlás alkotmányos rendszerére a republikánus politikai gondolkodáson keresztül a római jogi hagyomány gyakorolt jelentős hatást, mivel a részletesen kidolgozott római alkotmányos rendszer számos alapvető korlátot és ellenőrzési mechanizmust épített be a végrehajtó hatalom tekintetében. Mindez egyrészt biztosította a római polgárok által megszokott jogokat, ugyanakkor a különféle válságok esetén meglehetősen nehézkesen reagáló rendszert eredményezett, amelynek keretében a vészhelyzet esetén a római szenátus utasíthatta a konzulokat, hogy nevezzenek ki diktátort hat hónapos időtartamra (Ferejohn–Pasquino, 2004: 211–212.). A római jogi szabályozás meglehetősen konzervatív volt, hiszen diktátor ugyan jogosult volt felfüggeszteni a jogokat és a különféle jogi eljárásokat, valamint katonai és egyéb erőket vezényelhetett a köztársaságot fenyegető veszélyek elhárítása érdekében, de amikor befejezte ezt a munkát, le kellett mondania, rendelkezései és azok joghatásai megszűntek, vagyis vissza kellett állítani az eredeti állapotot. A modern alkotmányos demokráciák kivételes jogrendjei is hasonlóan konzervatív megközelítést követnek: vagyis a szükséghelyzeti hatáskörök átmeneti helyzetek kezelésére szolgálnak, és arra irányulnak, hogy olyan állapotot teremtsenek, amelyben a jogok és eljárások normális alkotmányos rendszere ismét működhessen (Ferejohn–Pasquino, 2004: 212). Ferejohn és Pasquino kifejtették, hogy Niccoló Machiavelli, James Harrington és Jean-Jacques Rousseau jelentik azt az eszmei közvetítő közeget, amelyen keresztül a római diktátor intézménye megalapozta a modern alkotmány- és politikatörténetnek a kivételes hatalomgyakorlással kapcsolatos vitáit (Ferejohn–Pasquino, 2004: 212). Ebben a máig éró és két világháború közötti időszak után napjaink válságai kapcsán ismét felerősödő vitában Carl Schmitt kulcsszerepet játszik, hiszen (amint azt alább bemutatom) a német alkotmányjogász a szuverenitás keretrendszerében vizsgálta a kivételesség kérdését (Schmitt, 2002 és 2014) és a végrehajtó hatalom korlátlanságával kapcsolta össze Ginsburg–Versteeg, 2020: 1503.). A COVID-19 kapcsán bevezetett vészhelyzeti modellek értékeléséhez éppen ezért kulcsfontosságú annak az eszmetörténeti kontextusnak a felvázolása: jelen tanulmány második pontjában rávilágítok arra, mind a két világháború közötti időszakban, mind pedig a modern kormányzati rendszerekben előtérbe került a rendkívüli eszközökkel való kormányzás (számos veszélyt rejtő) gyakorlata, ily módon pedig a pandémia berobbanása ugyan váratlak kihívás elé állította a nemzetállami kormányzatokat, de az a rendkívüli

gyakorlat, amelyet több helyen alkalmaztak korántsem tekinthető eszmetörténeti előzmények nélkül.

A pandémia kapcsán a hazai irodalom igen jelentős komparatív vizsgálatok indultak egy kivételes kormányzás tapasztalatainak összegzése érdekében. Ezek közül is különösen fontos a Gárdos-Orosz Fruzsina által az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetében folytatott *Epidemiológia és jogtudomány, valamint a poszt-COVID jogrendszer ellenállóképessége* című projekt.³ A kutatás keretében számos blogbejegyzés, műhelytanulmány és két szerkesztett kötet (Gárdos-Orosz–Lőrincz, 2020 és 2021) is készült, amelyek jelentős mértékben járultak hozzá a rendkívüli helyzetek teljesebb társadalomtudományi megértéséhez. Ezekon kívül kiemelhető még a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet keretében végezett jogösszehasonlító kutatások eredményeképpen született két szerkesztett kötet, amelyek szintén átfogó és komparatív jelleggel foglalkoznak a pandémia által okozott válságok elsősorban jogtudományi kutatásával: a Nagy Zoltán és Horváth Attila által szerkesztett *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei* című kötet (Nagy–Horváth, 2021) és az ugyancsak általuk szerkesztett *Emergency Powers in Central and Eastern Europe: From Martial Law to COVID-19* című kötet (Nagy–Horváth, 2022). Ezek a kutatások azt jelzik, hogy a hazai társadalomtudományi irodalomban komplex igény mutatkozik a pandémia hatásainak értékelésére, és ezek az írásokban is megtalálhatóak a rendkívüli kormányzás demokratikus intézményrendszerekre (különösen a választási rendszerekre) gyakorolt hatásainak vizsgálatára vonatkozó kiindulópontok. Ugyanakkor (ahogyan azt a harmadik pontban bemutatom) elindultak azok a nemzetközi komparatív kutatások, amelyek elsődleges célja a pandémia során bevezetett vészhelyzeti modelleknek a demokráciákra gyakorolt hatásának vizsgálata. Jelen tanulmány legfőbb célja, hogy ezeket a megközelítéseket (amelyek felfoghatók a demokráciák „stressz-tesztjeként” is) átfogó jelleggel hozza be a hazai társadalomtudományi irodalomba.⁴ A hazai kutatások tehát kiváló háttérrel biztosítanak azoknak a külföldi irodalmaknak a bemutatására, elemzésére, amelyek középponti kérdése az, hogy a rendkívüli kormányzati eszközök következtében centralizált végrehajtó hatalomnak milyen hatásai vannak a demokráciára, az egyes rezsimekben kibontakozó rendkívüli intézkedések hogyan járultak hozzá az autoriter irányokhoz és milyen korlátozó, ellenőrző mechanizmusok működtek (vagy mondtak csődöt) a pandémia idején. Ebben a tanulmányban tehát ezen külföldi irodalmak tapasztalatainak összefoglalására vállalkozom.

Az eddigiekből látható, hogy objektív válságok idején a jogi és politikai normalitás felfüggesztésének és egyúttal megőrzésének a dilemmái tulajdonképpen egyidősek magával a politikai hatalom, a hatalmi struktúrák, a szuverenitás kérdésköreivel. Azonban a koronavírus által okozott társadalmi, politikai és közegészségügyi krízis ismét előtérbe helyezte és egyúttal a globális kapitalizmus válságának homlokterében hihetlenül fel is értékelte (Tacik, 2021) azokat a kérdéseket, hogy a politikai rendszereknek miként kell reagálniuk válságok esetén, az egyéni vagy csoportérdekeknek, a gazdasági vagy egészségügyi prioritásoknak kell-e helyt adni és mindezt hogyan döntheti el gyorsan és hatékonyan egy kormányzat. Az ehhez kapcsolódó legfontosabb dilemma, milyen ellenőrzési, számonkérési szabályokat kell a vészhelyzeti kormányzással szemben alkalmazni, mennyiben és hogyan függeszthető fel a demokratikus normalitás, milyen veszélyei vannak a koncentrált végrehajtó hatalomnak. Ez a tanulmány összefoglaló jelleggel igyekszik bemutatni, elemezni a kivételes eszközökkel való kormányzat az irodalmát: mind történeti aspektusok szerint, mind pedig a COVID-19 kapcsán. Mivel az eszmetörténeti kontextus nélkül a kortárs tendenciák féloldalasan vizsgálhatóak (ugyanis a kivételes kormányzás demokratikus kihívásai állandónak mondhatók), ezért a második pontban

³ A projekt oldala és összefoglalása elérhető itt: <https://jog.tk.hu/covid19> (

⁴ Nagyon fontos kiindulópontnak tekintem az itt jelezett hazai társadalomtudományi kutatásokat a pandémia komplex hatásainak vizsgálatát illetően, ezen kutatások részletes vizsgálatára egy készülő monográfiában térek majd ki, amely jelen tanulmány továbbfejlesztése lesz majd.

azt mutatom be, hogy a végrehajtó hatalomnak milyen szerepe lehet a 20. századi tapasztalatok és elméletek alapján az autokrácia kialakulásában, ennek keretében a schmittianus alkotmányos diktatúra koncepciójára, valamint a kortárs kormányzati filozófiák átalakulására fogok fókuszálni. A harmadik pontban elemzem a vészhelyzeti kormányzás modelljeit, valamint azt, hogy ezek miként kerültek alkalmazásra a COVID-19 során. Az irodalmakat és kutatásokat elsősorban abból a szempontból vizsgálom meg, hogy a pandémia mennyire járult hozzá a koncentrált végrehajtó hatalom segítségével az antidemokratikus veszélyekhez és ehhez képest milyen kontroll mechanizmusokkal találkozhattunk. Végül pedig összefoglaló jelleggel (illetve a további kutatások megalapozásaként) azzal foglalkozom, hogy a rendkívüli kormányzás vészhelyzeti megerősödése milyen antidemokratikus veszélyekkel jár együtt. A COVID-19 a rendkívüli kormányzás tekintetében határvonalnak tekinthető, ugyanakkor ahogyan erre Claudio Corradetti és Oreste Pollicino is rámutat (Corradetti–Pollicino, 2021: 1063.) nem minden vonatkozásban vonhatunk még le következtetéseket, hiszen a végrehajtó hatalom vészhelyzeti hatásköreit a közegészségügyi szempontok kapcsán rendezte át elsősorban. A tanulmány alapvető célkitűzései tehát a következők: a rendkívüli eszközökkel való kormányzás tradíciójának vizsgálata a pandémia kontextusában; a COVID-19-el bevezetésre került vészhelyzeti modellek és az azokhoz kapcsolódó demokráciadilemmák bemutatása; valamint a vészhelyzeti kormányzás demokratikus alapműködésre vonatkozó hatásainak feltárása a jövőbeni válságokra való felkészülés jegyében.

2. A végrehajtó hatalom szerepe az autokrácia kialakulásában: az alkotmányos diktatúra és a vészhelyzeti kormányzás

Az 1990-es évek a demokratizáció paradigmája körül forogtak, s ehhez képest napjainkra egy teljesen új helyzet alakult ki és a korábbi, demokratizálódáshoz kapcsolódó elvárások mára jelentős kiábránduláshoz vezettek: globális fordulat következett be a demokratizálódásban, beléptünk a globális válságok által meghatározott autoriter berendezkedések elterjedésének korszakába (Levitsky–Ziblatt, 2018; Mechkova–Lührmann–Lindberg 2017). Már jóval a COVID-19 válság előtt nyilvánvalóvá vált, hogy a végrehajtó hatalomnak kulcsfontosságú szerepe van az autoriter fordulatokban, a demokratikus visszarendeződésekben (Svolik, 2015). Mindez abból a szempontból is jelentős, hogy a végrehajtó hatalom képes arra, hogy „kevésbé látványosan”, fokozatosan centralizálja a hatalmat és kiiktassa a kormányzatot ellenőrző intézményeket (Coppedge, 2017). A következőkben bemutatom a rendkívüli időszakok és válságok következtében centralizált végrehajtó hatalommal kapcsolatos legmeghatározóbb 20. századi megközelítést, az „alkotmányos diktatúra” paradigmáját.

Ez a koncepció abból a szempontból kulcsfontosságú, hogy bár a második világháború után intézményesülő demokráciák egyik fő célja a végrehajtó hatalom korlátozása, ugyanakkor napjaink válságai (különösen a pandémia) rávilágítottak arra, hogy a kivételes állapottal együttjáró antidemokratikus veszélyek (vagyis az alkotmányos diktatúra dilemmái) korántsem értek véget a két világháború közötti autoriter rezsimek bukásával. Továbbá utalok arra is, hogy a rendkívüli eszközökkel való kormányzás és annak a demokratikus intézményrendszerekbe ágyazása jóval a mostani pandémia előtt átalakította a kormányzásnak a filozófiáját és az ilyen vészhelyzeti kormányzás komoly veszélyeket hordoz.

2.1 A rendkívüli eszközökkel való kormányzás paradoxona és az „alkotmányos diktatúra”

A vészhelyzeti kormányzás tehát sokkal közvettebb eszköz a végrehajtó hatalom centralizálására és az autokrácia kiépítésére, mint a nyílt katonai puccs segítségével megvalósított elítcsere (Lührmann–Rooney, 2019: 9.). Nem véletlen tehát, hogy a rendkívüli jogrend jogi és politikafilozófiai vetületeivel foglalkozó szakirodalom már egészen korán az „alkotmányos diktatúra” fogalmi keretében helyezte el a rendkívüli eszközökkel való

kormányzást és megfogalmazásra került az az aggodalom, mely szerint a kormányzat aláassa a demokráciát, ha visszaélve a felhatalmazással alkotmányellenesen alkalmazza a kivételes apparátust. Az alkotmányos diktatúra elmélete összefonódott a rendkívüli állapottal. 1933 és 1948 között az európai demokráciák összeomlásának idején vált mindez nyilvánvalóvá és a diskurzus hozzákapcsolódott Carl Schmitt kibontakozó kivételesállapot-elméletével és formát is nyert Schmitt először 1921-ben megjelent, a *Diktatúra* című könyvével (Schmitt, 2014).

Girogio Agamben kifejti (2005: 6.), hogy maga az alkotmányos diktatúra kifejezés a német jogászoktól származik, s annak a kivételes hatalomnak a leírására szolgált, amelyet a weimari alkotmány 48. paragrafusa garantált a birodalmi elnök számára. Agamben szerint (2005: 6.) ezek a művek és szerzők ugyan sokféle megközelítést alkalmaznak, de Schmitt koncepciójának hatása tükröződik vissza bennük. Ugyanakkor valamennyi fontos, hiszen komoly és első (a pandémiával előállított vészhelyzeti modellek szempontjából jelentős tapasztalatokat hordozó) leírását adják annak, hogy a demokratikus rendszerek a végrehajtó hatalom folyamatos és radikális kiterjedése révén hogyan alakultak át, valamint annak is, hogy a kivételes állapot hogyan tűnt fel a két világháború, illetve az azt követő időszak során. Ezek a leírások azt a folyamatot rögzítik, ahogyan a kivételes állapot nem csupán a kormányzás technikájának fő csapásirányává változott (amelyet immáron nem csak és nem elsősorban rendkívüli helyzetekben alkalmaznak), hanem a kivételesség mint olyan került általánosságban elfogadásra. Agamben szerint a fenti szerzők és elmélkedéseik voltak Benjamin tézisének előhírnökei, amely szerint „a kivételes állapot (...) főszabállyá változott” (Benjamin, 2003 [1942]: 257.).

Michael Hoelzl és Graham Ward (2014) utal arra, hogy Schmitt és Hans Kelsen között a vita hullámai az alkotmány és a szuverén kapcsán csaptak a legmagasabbra, az alapkérdés pedig az volt, hogy válsághelyzetben ki legyen az alkotmány őre: „Kit kellene rendkívüli jogi hatalommal felruházni azért, hogy megmentse az alkotmányt és helyreállítsa a közrendet és a biztonságot, amikor az emberek jóléte veszélyben forog?” (Hoelzl–Ward, 2014: xxiii). Másként megfogalmazva: ki a szuverén? Schmitt szerint a diktatúrára bevezetésére okot adó körülmények során, a konkrét veszélyhelyzetben a szuverén lesz az, aki a kivételes állapot bevezetéséről dönt azért, hogy utóbb visszaállítsa a normál állapot (Schmitt, 2006). Nyilvánvaló tehát (és ezt a pandémiával kapcsolatos rendkívüli intézkedések demokratikus rendszerekre való hatásait vizsgáló irodalom is kimutatta), hogy a kivételes állapot, szuverenitás és az autoriter fordulatok veszélye elválaszthatatlan jelenségalkalmazta alkotnak. Mindebből következik, hogy a rendkívüli eszközökkel való kormányzás inherens paradoxonokkal terhelt: egyrészt a normál jogrend azért kerül felfüggesztésre ideiglenesen, hogy végső soron az adott társadalom demokratikus működés módja a vészhelyzet elhárulása/elhárítása után biztosítva legyen; másrészt a jog és demokratikus normák felfüggesztése idején is igényt formálnak az alkotmányos rendszerek valamiféle demokratikus kontrollra (mindezeket a dilemmákat „a rendkívüli kormányzás paradoxonának” is nevezhetjük). Schmitt alkotmányos diktatúrája tulajdonképpen ezen ellentmondások feloldását szolgálja.

Schmitt a következőképp foglalta össze a diktatúrát 1926-ban: „A diktatúra olyan állami hatalomgyakorlást jelent, amely a rendellenes helyzet – különösen a háború és a lázadás – megoldása érdekében mentes minden törvényi korlátozástól. Ezért a diktatúra koncepciójának két meghatározó eleme a normális helyzet, amelyet maga a diktatúra állít helyre vagy hoz létre, továbbá a rendellenes helyzet, amelynek esetében bizonyos jogi korlátok felfüggesztésre kerülnek azért, hogy a helyzetet a diktatúra kezelni tudja.” (idézi: Hoelzl–Ward, 2014: xxiii). A kivételes állapot szabályozásának történetét vizsgálva jut el Schmitt ahhoz, hogy a diktatúrának két típusa létezik. Egyrészt a *hadbiztosi (kommisszárius) diktatúra* törvényes felhatalmazással rendelkezik és megmarad az alkotmányos keretrendszer között, a diktátor tehát alkotmányos felhatalmazással rendelkezik. Ezzel ellentétben a *szuverén diktatúrában* az

egész korábbi jogrendszer idejétmúlttá válik és egy teljesen új jogi struktúra körvonalazódik, az államhatalom pedig a diktátor kezében összpontosul. A diktátor tehát attól lesz szuverén, mert övé a döntés a kivételes állapot felett, amelynek célja nem a „kivételesség véglegesítése”, hanem egy új jogrendszer létrehozása: „A szuverén célja a kivételes állapottal a normál állapot visszaállítása vagy megteremtése, a kivételes állapot ennek az eszköze. A normál és a kivételes állapot viszonyát tehát a cél–eszköz dualizmusa jellemzi (...) A normál állapot racionális (kiszámítható) rendet jelent, míg a kivételes állapot e racionális rend irracionális (kiszámíthatatlan) alapja. Az állam e két, egymást feltételező állapota belpolitikai síkon a jogrend érvényessége, illetve a jogrend felfüggesztése, kül- és nemzetközi politikai dimenzióban a béke, illetve a háború állapota.” (Körösényi, 2000: 13.) Ez a jogi decizionizmus olyan politikai stratégiává vált Schmitt nyomán, amelynek lényege, hogy a szuverén korlátlan és totalitárius hatalommal bír, méghozzá azért, mert nem csupán a hatalmi ágak elválasztásának elve nem érvényesül, hiszen egy kézben összpontosulnak, de azért is, mert a hatalmi ágak elválasztása időben sem érvényesül, mivel a diktátor korábban meghatározott ideig tartó hatalma korlátlaná válik.

Visszatérve az alkotmányos diktatúra schmittianus teoretikusaira, ki kell emelni Herbert Tingstent, aki a „felhatalmazási törvény” problematikájával foglalkozott és azt vizsgálta, hogy a kivételes állapot során a végrehajtás szokatlanul nagy hatalmát azt adja, hogy széleskörű szabályozási feladatkörrel ruházzák fel, amellyel rendeleti úton módosíthatja vagy helyezheti hatályon kívül a hatályos törvényeket. Éppen ezért jutott el Tingsten oda, hogy bár elméletben a meghatározott időre megbízott és kontroll alatt tartott kivételes hatalom elméletben összeegyeztethető lehet a demokratikus alkotmányossággal, a kivételes hatalom rendszeres gyakorlása a demokratikus keretek cseppfolyóssá válását eredményezi (idézi és elemezi: Agamben, 2005: 7.). Ezért hihetetlenül veszélyes a törvényhozói hatalom folyamatos csorbítása, többek között azzal, ha a végrehajtó hatalom rendeletekkel kormányoz. Carl J. Friedrich – Schmitt hadbiztosi (kommisszárius) és szuverén diktatúra tipológiájához hasonlóan – különbséget tesz alkotmányos diktatúra (amelynek célja az alkotmányos rend megőrzése) és alkotmányellenes diktatúra között (amely meg akarja azt buktatni) (Agamben, 2005). Agamben szerint Friedrich nem igazán tudta a két diktatúra-típust meggyőzően elhatárolni, hiszen minden, az alkotmányos diktatúra igazolását kitűző elmélet azzal az ellentmondásos helyzettel találja magát szemben, hogy azok a kivételes szabályok, amelyek arra hivatottak, hogy megvédjék a demokratikus alkotmányt, maguk válnak a demokrácia romlásának okozóivá (Agamben, 2005: 8.). Az alkotmányos diktatúra tehát egy feloldhatatlan belső ellentmondással küzd és ezek a dilemmák először nyilvánultak meg globális mértékben a pandémia kapcsán.

A kivételes kormányzás rendkívüli ellentmondásai eszmetörténeti szempontból Clinton L. Rossiternél válnak egészen nyilvánvalóvá, aki nyíltan igazolni próbálta az alkotmányos diktatúrát. Amellett érvelt, hogy a demokratikus, a hatalmi ágak elválasztásán alapuló alkotmányosság normál körülményekhez való, krízis esetén viszont a demokratikus kormányzás játékszabályait bármilyen mértékben meg lehet változtatni ideiglenesen (a kormánynak több hatalma, az embereknek pedig kevesebb joga lesz); azért, hogy a veszélyeket leküzdjük és visszaállítsuk a normális állapotot. Rossiter tudatában volt annak, hogy az alkotmányos diktatúra, mint a kivételes állapot, valójában már kormányzati paradigmává változott a két világháború közötti időszakban és Walter Benjamin megfigyeléseihez hasonlóan kifejtette, hogy a kivételesség lett a főszabály: vagyis a végrehajtó hatalom diktatúrája, az adminisztratív eszközökkel folyó jogalkotás korántsem ideiglenes, hanem általánosan elterjedt a békeidőben is. Agamben idézi Rossitert, akinek 1948-as szavai már előre jól leírják, hogy a kivételes állapot paradigmája napjainkra kiható jelleggel is fokozott veszélyeket jelenet a demokráciára: „Egyetlen áldozat sem túlságosan nagy a demokráciáért, még magának a demokráciának az ideiglenes feláldozása sem.” (Rossiter, 2017; Ginsburg–Versteeg, 2020: 1503.; Agamben, 2005). Ugyanakkor Rossiter is érezte „palackból kiszabaduló szellem” erejét,

s úgy vélekedett, hogy a kivételes kormányzást alkotmányos korlátok (a szükségesség vizsgálata, időbeni korlátozás) közé kell szorítani (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1503.).

2.2 A kormányzati filozófia átalakulása és a poszt-madisoni kormányzásban rejlő veszélyek

Az eddigiek alapján megfogalmazható (és ezt a pandémiás vészhelyzeti modellekkel kapcsolatos dilemmák visszaigazolják), hogy a rendkívüli eszközökkel való kormányzás gyakorlatában rejlő egyik legnagyobb antidemokratikus veszély, hogy „normál állapotban” (vagyis objektív rendkívüli helyzet nélkül) is elkezdni átalakítani és meghatározni a kormányzás filozófiáját. Agamben – már a COVID-19 válsághalmaz előtt – ráirányította a figyelmet arra, hogy alapvetően alakul át a modern kormányzás elmélete és gyakorlata. Az olasz filozófus *Az ellenőrző államtól a destituáló hatalom praxisáig* című (2016) előadásában rávilágított, hogy a modern államok és a modern kormányzatok a biztonságot állítják cselekvéseik középpontjába – amely vonás először a vesztfáliai békét követően jelenik meg a nagy abszolutista államokban –, s emiatt nem egy-egy társadalmi-politikai jelenség okait, hanem sokkal inkább annak következményeit próbálják meg kezelni – többek között azért, mert a válságkezelés olcsóbb (és politikailag kifizetődőbb), mint az igen gyakran kényelmetlen megelőzés. A modern kormányzás nem az okok, sokkal inkább a „következmények kormányzása”. Ez a kormányzati paradigma nem a bajok megelőzéseként fogja fel a kormányzati tevékenységet, sokkal inkább olyan képességként, amellyel menedzselni tudja azokat a problémákat, adott esetben katasztrófákat, amelyek megtörténtehez akár tevőlegesen, akár nem cselekvés révén hozzájárult (Agamben, 2016).

Ez a helyzet bontakozott ki és torzult el a totalitárius államban és a koncentrációs táborokban, amelyekben olyan rendszer intézményesedett, amelyet az állandósított kivételes állapot segítségével kormányoztak. A kivétel itt vált főszabállyá először (O'Donoghue, 2015) és nem lehet véletlen, hogy napjainkban a rendkívüli eszközökkel való kormányzás a 20. század szörnyű tapasztalataiba ágyazódik. Agamben szerint: „[f]ormális rendkívüli állapot kihirdetésére nem kerül sor, ehelyett homályos nem jogi fogalmak – mint például a »biztonsági okok« – kerülnek forgalomba azért, hogy egy olyan lopakodó és koholt vészhelyzet általános állapotát iktassák be, amely híján van bármely tisztán azonosítható veszélyforrásnak.” (Agamben, 2016). Tehát a modern, rendkívüli eszközöket akár objektív válságszituáció nélkül is alkalmazó kormányzat a folytonos kivételes állapotban, a folytonos „államcsíny” állapotában van: maga gyártotta és önmaga által passzívan eltűrt válságokat menedzsel. Vagyis „a biztonság jele alá helyezvén magát, a modern állam elhagyta a politikai övezetet és belépett a senki földjére, melynek földrajza és határai még mindig ismeretlenek” (Agamben, 2016).

Lührmann és Rooney (2019) is kifejtik azt a Varieties of Democracy (V-Dem) keretében folytatott kutatások kapcsán, hogy azok a tapasztalatok, amelyek arról szólnak, hogy egy állam mikor és milyen vészhelyzeti kormányzati intézkedések bevezetésére kényszerül egyúttal magukban foglalják a kivételes intézkedéseknek a hagyományos rendet alapvetően átalakító jellegét. A kivételes rendelkezések rámutatnak tovább arra, hogy milyen rendkívüli veszélyek fenyegetik demokratikus rendet és a nemzeti túlélést. Lührmann és Rooney vizsgálataiból az is következik, hogy a kivételes kormányzással kapcsolatos rendelkezések alapvetően a bekövetkező veszélyeknek a nemzetállami keretekhez képesti külső jellegéből indulnak ki, mindez arra utal, hogy a kivételes kormányzása paradigmája a nemzetközi rend instabilitásával kapcsolatos (Lührmann–Rooney, 2019: 6.). A szerzőpáros rámutat arra is, hogy a „rendkívüliség”, illetve annak politikai kommunikációban megjelenített valósága csökkenti a politikai vezetők számára a demokratikus szabályok átírásával együttjáró (a normál állapotban esetleg igen fájdalmas) politikai költségeket, hiszen ilyen helyzetekben a végrehajtó hatalom expanziója egyfajta társadalmi elvárás lesz (Lührmann–Rooney, 2019: 10-11.). Azonban mindez nem kellene szükségképpen együttjárjon egy antidemokratikus és autoriter irányba mutató veszéllyel, hogy a krízis elmúltával az állam és benne különösen a végrehajtó hatalom

működés módja visszatér az intézmény normalitásokhoz. Lührmann és Rooney megközelítése alapján tehát egyrészt beszélhetünk arról, hogy a vészhelyzet apropóján a vezetők kiterjeszthetik hatalmuk alkotmányos és politikai határait a kivételes/rendkívüli hatalomgyakorlás adta kereteken túlra (*tartalmi visszaélés* a rendkívüli kormányzással), illetve meg is hosszabbíthatják a vészhelyzet időtartamát (*időbeli visszaélés* a rendkívüli kormányzással) (Lührmann–Rooney, 2019: 11.). Általában a politikai ellenfelek megregulázása, a hatalmi akadályok és ellensúlyok (többek között az alkotmányos ellensúlyok, illetve a közigazgatás) semlegesítése, valamint a különféle elszámoltatási és felelősségre vonási lehetőségek kiküszöbölése lehetnek a mögöttes céljai a hatalomkoncentrációnak.

Összevetve mindezt az alkotmányos diktatúra kapcsán mondottakkal, jól láthatjuk, hogy az alkotmányos diktatúra hívei számára a rendkívüli kormányzás (tartalmi és/vagy időbeli) parttalansága korántsem jelent problémát, hanem sokkal inkább egy lehetőséget. Azok pedig, akik a vészhelyzetek kapcsán megerősödő végrehajtó hatalom miatt aggódnak arra hívják fel a figyelmet, hogy a demokratikus és alkotmányos legitimitáció paradox módon a demokrácia aláadásának eszközévé torzulhat, hiszen a felszínen igazolhatja a hatalomkoncentrációt, amelyre bizonyos tartalommal és ideig valóban szükség lehet, de az autoriter vezető éppen ezt a bizonytalanságot használja ki (Lührmann–Rooney, 2019: 11.).

A V-Dem kutatás (még a COVID-19 pandémia előtt) rámutatott arra, hogy pozitív korreláció húzódik az antidemokratikus (autoriter irányba történő) fordulat és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás között: vészhelyzeti intézkedések esetén az érintett országok esetében 59%-kal nagyobb a visszaesés valószínűsége, mint szükségállapot nélkül (Lührmann–Rooney, 2019: 16.). A szerzőpáros mindezek alapján azt javasolta a kivételes állapotra tekintünk úgy, „mint az autoriter folyamatok potenciális tünetére és gyorsítójára. A lázhoz hasonlóan ezek is erős figyelmeztető jelek arra, hogy valami baj lehet a demokrácia állapotával, és hogy az autokratizálódás folyamatban van” (Lührmann–Rooney, 2019: 18.). Vagyis a kivételes állapot egyszerre lehet oka és következménye is a demokratikus visszaesésnek (Lührmann–Rooney, 2019: 19). Mindezek következtében a rendkívüli eszközökkel való kormányzás megítélése során fontossá válik a végrehajtó hatalom vezetője szándékainak a vizsgálata, annak folyamatos monitorozása a nyilvánosság által, hogy sem tartalmi, sem pedig időbeli szempontok szerint ne lépje túl a felhatalmazást és rendkívüli eszközöket valóban a demokratikus rend védelmében (annak visszaállítása érdekében) és ne saját pozícióinak autoriter megerősítésére használja fel.

A kormányzásnak ezt a kivételes formáját azonban nem csak az alkotmányos diktatúra kapcsán, hanem a kortárs keretekben is övezheti megértő elfogadás: Eric Posner és Adrian Vermeule közös, 2011-ben megjelent *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic* című könyvükben foglalták össze teóriájukat a „kötetlen végrehajtó hatalom” (*unbound executive*) egyesült államokbeli kontextusáról és a válságkormányzást neo-schmittianus, poszt-madisoni keretbe illesztik (Posner–Vermeule, 2011), „mert úgy vélik, hogy a fékek és ellensúlyok madisoni rendszere, amelyben a különböző kormányzati ágak és szintek ösztönzik egymást arra, hogy féken tartsák egymást, ilyen körülmények között nem működik” (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1499.). Az Egyesült Államok vonatkozásában amellet érveltek, hogy a hatalmi ágak megosztásán alapuló madisoni alkotmány immáron átadta a helyét az elnök által vezetett adminisztratív államnak, amely felett a bíróságok, a tagállamok és még maga a Kongresszus is csak enyhe kontrollt képes gyakorolni (Posner–Vermeule, 2011). Posner és Vermeule érvelése a 2001. szeptember 11-e utáni Egyesült Államok, valamint a 2008-as gazdasági és pénzügyi világválság kontextusában fogalmazódik meg, de Posner a pandémia kapcsán igyekezett továbbfejleszteni azt (Posner, 2020). Ezen poszt-madisoni tézis szerint a kivételes kormányzás kulcsa a *szükségszerűség*, mivel csakis a kormányzat rendelkezik erőforrásokkal és kellő rugalmassággal a helyzet kezelésére (valamint a biztonság és polgári szabadságjogok közötti kiegyensúlyozásra): vészhelyzet esetén ugyanis a bírói és a törvényhozói ág hatalmas mennyiségű hatalmat ruház át a végrehajtó hatalomra, lemondva ezzel a hatáskörökről, és

érvénytelenné téve Madison hatalmi ágak megosztására vonatkozó elképzelését (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1504.). A válsághelyzetben azonnali és racionális cselekvésre van szükség, amelyre a bíróság nem képes, hiszen eljárása lassú (holott minden perc számíthat), nyilvános (holott nemzetbiztonsági követelmények miatt sokszor titkosságra van szükség), tovább a bíróságnak nincs meg a szükséges politikai legitimitációja sem. Az információ és gyorsaság hiánya miatt a törvényhozás sem alkalmas a cselekvésre, tovább nem is rendelkezik közvetlenül a végrehajtó hatalom erőszakapparátusa felett, ugyanakkor (amint a harmadik pont alatti vészhelyzeti modellek kapcsán látni fogjuk) a végrehajtó hatalom előzetes felhatalmazással ruházható fel a rendkívüli intézkedésekre (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1504.). Posner és Vermeule azonban (és itt jön be a képbe az, hogy a rendkívüli eszközökkel való kormányzása és annak hatása a demokráciára, lényegében objektív válság nélkül is hatást gyakorolhat) úgy vélik, hogy az amerikai eset rámutat arra, hogy a kötetlen végrehajtó hatalom jelensége korántsem korlátozódik a vészhelyzetekre, továbbá a modern adminisztratív és összetett kormányzati rendszerekben a fékek és ellensúlyok rendszere formálissá vált (Posner–Vermeule, 2011: 4.; Ginsburg–Versteeg, 2020: 1505.). Ahogyan V-Dem tanulmány kapcsán is láthattuk, a végrehajtó hatalom „követlenségnek” kérdése számos kritikai szempontot vet fel, s ez igaz Posner és Vermeule megközelítésére is, hiszen a vészhelyzeti szituációban korlátoktól mentes kormányzat tulajdonképpen hatalommal való visszaélésként is felfogható. Bruce Ackerman például elfogadja azt a megközelítést, hogy az amerikai végrehajtó hatalom korlátlan, ugyanakkor amellett érvel, hogy ez súlyosan aláásta, válságba taszította a köztársaságot az Egyesült Államokban (Ackerman, 2013).

Az eddigiekből is látható, hogy korántsem övezi egyöntetű megközelítés a kivételes állapotot a modern jog- és politikaelméletben: elfogadják annak adott esetre vonatkoztatott szükségességét, ugyanakkor élesen kritizálják, mivel autoriter irányba viheti el a demokratikus berendezkedést. Ezeket a dilemmák csakis fokozódtak a pandémia kirobbanásával, amely ugyanakkor lehetőséget adott arra, hogy a kivételes állapottal kapcsolatos demokrácia-dilemmák globálisan legyenek vizsgálhatók.

3. Vészhelyzeti modellek és COVID-19

Az Egészségügyi Világszervezet 2020. március 11-én nyilvánított világjárvánnyá a COVID-19 okozta pandémiát. A járvány mértéke, gyors terjedése és ismertlen természete gyors válaszokat követelt a nemzetállami kormányzatoktól az életek védelme, az egészségügyi rendszerek túlterhelésének megakadályozása, valamint a kormányzás folyamatosságának biztosítása érdekében. 2020 tehát igen jelentős a rendkívüli jogrendfajták és a vészhelyzeti kormányzások történetében, hiszen sohasem látott mértékben egyszerre kényszerültek a világ nemzetállami kormányai rendkívüli intézkedések bevezetésére. Ahogyan Tom Ginsburg és Mila Versteeg (2020) rámutat, a koronavírussal együttjáró vészhelyzeti intézkedések arra kényszerítették a demokratikus kormányzatokat, hogy addig sohasem látott módon és mértékben korlátozzák a polgáraik addig természetesnek gondolt szabadságjogait (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1499.): országos szintű otthonmaradási intézkedések, katonaság által elrendelt kijárási tilalom, a vallási szertartások felfüggesztése, mobiltelefonok megfigyelése, az iskolák bezárása és más közszolgáltatások felfüggesztése, utazási korlátozások és a hírek cenzúrázása.

Mindez lehetőséget adott arra, hogy egy globális léptékű rendkívüli helyzetben tanulmányozhassuk a vészhelyzeti kormányzások különféle megoldásait. Az emberi életet és egészséget veszélyeztető pandémia keretében azonban a demokratikus politikai és jogi rendszerek működés módja is veszélybe került: kétségessé vált a kormányzatok által életbe léptetett vészhelyzeti jogi kereteket alkotmányossága, hiszen általános gyakorlattá vált, hogy a kormányzatok „a COVID-19 válaszlépések részeként kikapcsoljanak néhány szokásos (demokratikus) eljárást, és félretegyék a szokásos politikai és jogi elszámoltathatósági mechanizmusokat” (Molloy, 2021: 7.). Vagyis, a koronavírus rámutatott a vészhelyzeti

kormányzás egyik legnagyobb és az eszmetörténeti előzmények kapcsán körvonalazott dilemmájára: az azokat alkalmazó rendszerek sem látják teljes mértékben az intézkedések hosszútávú hatásait demokratikus kormányzásra, valamint azt sem, hogy mi lehet a végrehajtó hatalom pontos szándéka az adott válság kezelésén túl a rendkívüli eszközökkel (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1499.). Mivel a rendkívüli kormányzás ezer szállal kötődik ahhoz a jog- és politikai rendhez, amelynek keretében létrejön, amelynek védelme a feladata, ezért a koronavírussal kapcsolatos vészhelyzeti kormányzás és demokrácia dilemmáinak vizsgálata előtt érdemes kitérni a különféle vészhelyzeti modellekre.

3.1. Vészhelyzeti modellek

A rendkívüli eszközökkel való kormányzás beindításának többféle módja lehetséges: az egyik fő megoldás az, amikor maga az alkotmány állítja fel a rendkívüli rezsimet és egyúttal annak korlátait („*alkotmányos modell*”); a másik fő megoldás az, amikor a törvényhozás mozgásba hozásával maga a végrehajtó hatalom indítja el a rendkívüli jogkörökhöz vezető folyamatokat („*jogalkotási modell*”); végül pedig külön kell majd szólni azokról az esetekről, amikor jogon kívüli megoldások vezetnek el a rendkívüli kormányzáshoz („*jogon kívüli modell*”) (Ginsburg–Versteeg, 2020; Ferejohn–Pasquino, 2004).

Az „*alkotmányos modell*” a legáltalánosabb, hiszen a manapság a világ alkotmányinak több mint 90 százaléka tartalmaz rendelkezéseket különféle rendkívüli jogrendek bevezetésére (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1506.; Bjørnskov–Voigt, 2018: 101.).⁵ Ezekben az esetekben maga az alkotmány hatalmazza fel a végrehajtó hatalmat különféle vészhelyzetek (pl. háborús helyzet, természeti katasztrófa, lázadás vagy másféle közveszélyt okozó szituáció) esetén arra, hogy a rendkívüli intézkedéseket hozzon, rendeli úton kormányozzon, illetve ezekben az esetekben az alkotmány rendelkezik bizonyos szabadságjogok felfüggesztéséről a vészhelyzet által megkövetelt módon és mértékben. Az alkotmányos modellben maga az alkotmányos berendezkedés függeszti fel a fékek és ellensúlyok rendszerét, továbbá ideiglenes biztosítja a végrehajtó hatalmat, hogy más hatalmi ágak (különösen a törvényhozás, vagy szövetségi állam esetén a tagállamok) hatásköreivel éljen, mindezek miatt az alkotmányos modellben a végrehajtó hatalom igen tág lehetőségeket kaphat, amely alkalmas lehet a hatalommal való visszaélésre (Ferejohn–Pasquino, 2004: 218.). Ugyanakkor, ahogyan erre Ginsburg és Versteeg is rámutat, az alkotmányos rendelkezések nem csak feljogosítanak, hanem a történelmi tapasztalatok⁶ alapján korlátozni is próbálják a kormányzati ideiglenes túlhatalmat: ezek közül az egyik legfontosabb garancia, a fékek és ellensúlyok működtetésének rendkívüli körülmények közötti szűkített biztosítéka az, hogy a parlamentnek kell kihirdetnie a szükségállapotot (Ginsburg és Versteeg elemzése szerint a hatályos alkotmányok kb. 60 százaléka rendelkezik így) (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1507.). A különféle alkotmányos rendszerek további korlátozási lehetőségeket is intézményesítettek: a rendkívüli állapot hatálya alatt a parlamentet nem lehet feloszlatni, illetve nem lehet ez idő alatt alkotmányt módosítani; sok alkotmány meghatározza azt, hogy meddig tarthat a rendkívüli kormányzás, illetve annak meghosszabbítása csakis parlamenti jóváhagyással lehetséges; az alkotmányok azokat a helyzeteket is felsorolhatják, amelyek egyáltalán lehetőséget adnak a rendkívüli intézkedések bevezetésére. A törvényhozáson kívül a bírói hatalmi ág is kontrollt gyakorolhat a rendkívüli eszközökkel kormányzó végrehajtás felett folyamatosan ellenőrizve a rendkívüli hatásköröket,

⁵ A Constitute Project adatai alapján jelenleg ez 179 alkotmány tartalmaz ilyen típusú rendelkezéseket: <https://www.constituteproject.org/>

⁶ 1925-ben Mussolini miniszterelnökként rögtön rendkívüli hatalmat magának; a weimari demokrácia számára a végső döfést megadó és Adolf Hitler győzelmét elősegítő 1933-as felhatalmazási törvény; valamint az Indira Gandhihoz köthető 1975-ös rendkívüli állapot Indiában a politikus ellenfeleinek fogva tartásához és kínzásához vezetett (Ginsburg–Versteeg, 2021: 1507.).

azt, hogy a bevezetett (alapjogi) korlátozások szükségesek és arányosak voltak-e (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1507.).

A rendkívüli eszközökkel való kormányzásnak természetesen (és nagyon sok esetben) egyáltalán nem szükséges alkotmányos felhatalmazással és korlátozással rendelkeznie, hiszen a végrehajtó hatalom magától a törvényhozástól is felhatalmazást kaphat a vészhelyzeti intézkedésekre, ezt a megoldást Ferejohn és Pasquino a kivételes kormányzás „jogalkotási modelljének” nevezi, akik szerint ez a modell „...a vészhelyzeteket olyan rendes törvények elfogadásával kezeli, amelyek különleges és ideiglenes hatásköröket ruháznak át a végrehajtó hatalomra. Ez a gyakorlat azt jelenti, hogy a vészhelyzeti hatáskörök a jogrendszer rendes működéséhez képest kivételesnek tekintendők, és hogy a vészhelyzet megszűnése után visszatérnek a rendes jogi és politikai folyamatokhoz. Elvileg tehát a jogalkotási szükséghelyzeti hatáskörök ideiglenesek. Céljuk továbbá a korábbi jogi alkotmányos status quo helyreállítása...” (Ferejohn–Pasquino, 2004: 217.). Ennek a megoldásnak a keretében is érvényesülhet a törvényhozás kontrollja, hiszen folyamatosan figyelemmel kíséri a rendkívüli hatalomgyakorlást, dönt a meghosszabbításáról vagy pedig felfüggeszti azt, ha az okot adó körülmények immáron nem állnak fenn, tovább olyan lehetőség is van, hogy a törvényhozásnak kell elfogadnia a vészhelyzetet aktiváló törvényt. Ferejohn és Pasquino amellet érvelnek, hogy a jogalkotási modellben valósulhat meg a végrehajtó hatalom feletti teljesebb kontroll, a törvényhozás és a bírói ellenőrzés folyamatosságával, tovább a parlament meg is szüntetheti végső soron a kormányzat felhatalmazását, ha rendkívüli kormányzás elrendelésének okai és feltételi már nem állnak fenn (Ferejohn–Pasquino, 2004: 217–218.). Ginsburg és Versteeg a jogalkotási modell tekintetében megjegyzi, hogy a végrehajtó hatalom törvényhozás általi felhatalmazása lehetséges az azt kiváltó rendkívüli események bekövetkezte előtt (*ex ante*), illetve maguknak az objektív krízishelyzeteknek a felmerülése után (*ex post*). A törvényhozás ellenőrző és korlátozó jellege leginkább az *ex post*-jellegű megoldások esetén képes érvényesülni, ugyanis ezek biztosítják azt, hogy a törvényhozó hatalom folyamatosan részt vegyen a kormányzat mellett a rendkívüli esetek kezelésében (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1508.).

Végül érdemes az alkotmányos és jogalkotási modelleken túli szempontokra is utalni, hiszen a különféle krízisek ösztönözhetik az engedély nélküli vagy éppen a hatásköröket meghaladó intézkedéseket. Ez a modell abból indul ki (ami az alkotmányos diktatúra koncepciójában is kulcsfontosságú volt), hogy a végrehajtó hatalom számára valójában előnyösebb az, hogy kifejezetten jogalap (vagyis mindenféle alkotmányos vagy jogi kötöttség) nélkül cselekszik, hiszen a vészhelyzeti szituáció hatáskörök átruházásával és a polgárok szabadságjogainak korlátozásával jár, ezért ezek a helyzetek eleve jogszerűtlenek és célszerűbb mindezeket utóbb, az objektív vészhelyzet elmúltával értékelni (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1509.). Oren Gross a 2001. szeptember 11-i terrortámadások kapcsán azzal érvelt, hogy a vészhelyzeti kormányzás tradicionális megoldásai (a „szokásos üzletmenet szerinti” modell) sem elméleti, sem gyakorlati szempontból nem biztos, hogy mindig a megfelelő választás (Gross, 2003: 1021.). Gross felvetette azt az alapvető dilemmát, amelyet a tradicionális Schmitt-Kelsen-vita kapcsán is láthattuk („a rendkívüli eszközökkel való kormányzás paradoxona”): hogyan oldható fel az az ellentmondás, hogy a rendkívüli kormányzás esetén egyszerre kell tekintettel lenni a normál állapot jogrendjére és túllépni azon. Az amerikai terrortámadások kapcsán utalt arra az ellentmondásra, hogy amíg a terroristák a jogelvek és normák szféráján kívül működnek, azonban a demokratikus kormányoknak vigyázniuk kell, hogy a terrorizmus ellen ne törvénytelen eszközökkel harcoljanak. Ellenkező esetben a terroristák legyőzése csakis annak a társadalomnak a demokratikus jellegének elvesztése árán sikerülhet, amelynek védelmében harcolnak (Gross, 2003: 1021.). Gross kifejtette, hogy az általa javasolt „törvényen kívüli eszközök” (*extra-legal measures*) modellben a közhatalmat gyakorlók kifejezetten felhatalmazva vannak a törvényen kívüli megoldások alkalmazására, ha úgy érzik, hogy

szükséges a nemzet és a lakosság védelme (vagyis Gross szerint a közjó) érdekében, feltéve, hogy nyíltan és nyilvánosan elismerik cselekedeteik jellegét (Gross, 2003: 1023.). Gross szerint a rendkívüli kormányzás egyetlen korlátja csakis utólagos lehet, méghozzá a társadalom lehetséges felelősségre vonási igénye: „Ezután az emberek feladata, hogy közvetlenül vagy közvetve (pl. a törvényhozásban választott képviselőiken keresztül) eldöntsék, hogyan reagálnak az ilyen intézkedésekre. Az emberek dönthetnek úgy, hogy a cselekvő személyt felelősségre vonják cselekedeteinek helytelenségéért, demonstrálva ezzel a megsértett elvek és értékek iránti elkötelezettséget. A cselekvő tisztviselőt felszólíthatják, hogy feleljen, és jogi és politikai jóvátételt nyújtson tetteiért. A másik lehetőség az, hogy a nép utólagosan jóváhagyja a köztisztviselő jogellenes cselekedeteit.” (Gross, 2003: 1023.). A jogon kívüli modell ilyen felfogása tehát amelletti elköteleződést jelent, hogy a népszuverenitás legitimálhatja a rendkívüli kormányzás során kifejtett kormányzati visszaéléseket. Ebből a modellből az is következik, hogy a bíróságoknak tartózkodni kell a vészhelyzeti intézkedésekről hozott ítéletektől, mert az azokat jóváhagyó döntések az utólagos értékelés során legitimálhatják a vészhelyzeti hatáskörök problémás alkalmazását. Vagyis a hatalomkorlátozó mechanizmusokat, a fékek és ellensúlyok rendszerét az adott vészhelyzeti időszakban átmenetileg fel kell függeszteni és a vészhelyzet elmúltával újra, teljes erővel kell működtetni (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1509.). A bizonytalanság általánosságban is jellemző a vészhelyzetekre, mindez ebben a modellben fokozottan jelenik meg, hiszen a végrehajtó hatalom olyan helyzetbe kerül, amelynek rögtön nem biztos, hogy meg lehet adni a jogi igazolását és ez a modell éppen arra ad lehetőséget, hogy a kormányzat időt nyerjen a jogszerűség bizonyítására (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1509.). Gross ugyanakkor óva int attól, hogy ezt a megközelítést összekeverjük a politikai realizmussal, hiszen a realisták sokszor azzal érvelnek, hogy erőszakos válságok esetén a demokráciáknak le kell mondaniuk a jogi és alkotmányos érvényesülésükről. Ezzel szemben a törvényen kívüli eszközök modelljének a célja a normativitás hosszú távú megőrzése és ellenőrzése, s ebben az ideiglenesen elkövetett „kis hibák” elősegítik a „nagyobb jó” az alkotmányos rend fennmaradását. Mivel a modell a politikai és társadalmi felelősség, moralitás érvényesítésére törekszik és a végrehajtó hatalom intézkedéseivel szemben a nyilvánosságra és őszinteségre helyezi a hangsúlyt, ezért Gross szerint alkalmas korlátot jelenhet a kormányzati hatalom-koncentrációval, az autoriter tendenciákkal szemben (Gross, 2003: 1024.).

3.2. A vészhelyzeti kormányzás a pandémia során: demokrácia és intézményei ellenálló képesség

A COVID-19 következtében előálló pandémia tehát lehetőséget adott arra, hogy a korábban is vizsgált vészhelyzeti megközelítéseket és modelleket, továbbá a demokrácia és kivételes kormányzás ellentmondásait a világtörténelem először egy globális kontextusban elemezzük (éppen ezen lépték és összehasonlító jelleg miatt lehetnek fontosak az itt tárgyalandó kutatások a hazai szakirodalom szempontjából). A következőkben olyan komparatív vizsgálatokat, országtanulmányokat mutatok be, amelyek segítségével komplex képet kaphatunk arról, hogy a korábban tárgyalt vészhelyzeti modellek miként kerültek alkalmazásra a COVID-19 kapcsán. A vizsgálódás fő célja azon tapasztalatok összegyűjtése, amelyek segíthetnek abban, hogy a jövőbeni rendkívüli helyzetekben hogyan, milyen modellek mentén célszerű és demokratikus alkalmazni a rendkívüli kormányzati eszközöket.

Az egyik legátfogóbb kutatást Ginsburg és Versteeg végezte, akik jelentős adatbázist állítottak össze és információt gyűjtöttek mintegy 106 országot illetően a világjárványra adott válaszlépésről 2020 július közepéig (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1513.).⁷ A szerzőpáros a

⁷ Vizsgálatuk mellett érdemes kiemelten utalni még az EXCEPTIUS projektre, amely interdiszciplináris ismeretekkel járul hozzá a demokratikus ellenálló képesség vizsgálatához annak felmérésével, hogy egyes

pandémia kapcsán bevezetett rendkívüli kormányzást alapvetően az előzőekben bemutatott vészhelyzeti modellek keretében vizsgálta meg és az egyik fő szempont a törvényhozások és bíróságok helyzete, állapota volt a világválság során. A szerzőpáros megállapította, hogy leggyakoribb válasz a világválságra a jogalkotási modell valamely elemének alkalmazása volt, az általuk vizsgált országok 52%-a támaszkodott jogszabályokra a világválságra adott válaszlépések során. Ezek közé tartoznak többek között olyan nagy demokráciák, mint Németország, Franciaország, Hollandia, Svájc, Ausztria, Egyesült Államok, Ausztrália, Belgium, Tajvan, Dél-Korea, Dél-Afrika és Japán (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1516.). A Ginsburg és Versteeg által vizsgált ország döntő többsége, 89%-a rendelkezik részletes alkotmányos vészhelyzeti szabályozással, ugyanakkor csupán 43%-uk hirdetett ki ilyen alkotmányos megalapozottságú vészhelyzetet (míg a teljes minta 40%-a), ezek közé tartozik többek között: Spanyolország, Magyarország, a Cseh Köztársaság, Magyarország, Örményország, Sierra Leone és Szenegál (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1516.). Ginsburg és Versteeg adatgyűjtése egy további érdekes szempontra is rávilágít: az alkotmányok vészhelyzeti rendelkezéseinek aktiválása nem elsősorban attól függ, hogy az adott berendezkedés autoriter-e, hiszen a demokratikus rendszerek 42%-a és az autoriter rendszerek 33%-a élt ezzel a lehetőséggel (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1516.). Azonban előfordultak olyan esetek (Kína, Kuba, Kamerun, Fehéroroszország, Szaúd-Arábia, Szudán, Kambodzsa, Ruanda, Laosz és Tanzánia) is, ahol a vészhelyzeti kormányzás kizárólag végrehajtói intézkedéseken alapult és nem került tisztázásra a bevezetett intézkedések jogalapja (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1516.).

A vizsgálódások arra is alkalmasak voltak, hogy felmérjék végrehajtó hatalommal szembeni, rendkívüli időszak során érvényesülő fékeket és ellensúlyokat, méghozzá a törvényhozásokat, a bíróságokat és az országos szint alatti (pl. helyi tisztviselők, önkormányzatok, a föderális berendezkedésű államok tagállamai) ellensúlyokat. A Ginsburg és Versteeg által vizsgált országok 64%-ában a törvényhozás közvetlenül részt vett a világválság kezelésében (szükségállapotot hirdettek ki vagy meghosszabbítottak, új jogszabályokat fogadtak el). Az alkotmányos modell szerint reagáló országok 75%-ában a törvényhozásnak kellett kihirdetnie vagy meghosszabbítania a szükségállapotot, míg a jogalkotási modell szerint reagálók 45%-ában a törvényhozás új törvényeket alkotott a világválság kezelésére, azonban 72%-ában az ilyen országoknak a jogszabályok ideiglenesek voltak és csakis a COVID-19-re vonatkoztak (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1516.). A demokratikus kontrollok és az intézményi ellenállóképesség erősségét mutatja, hogy a vizsgált országok 52%-ában a törvényhozók folyamatosan vettek részt a pandémia elleni küzdelemben (demokratikus országok 68%-ában, de még az autoriter rendszerek 30%-ában is) és így a végrehajtó hatalom ellensúlyozásában (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1517.). A Ginsburg és Versteeg által vizsgált országok 41%-ában a bíróságok közvetlenül részt vettek a világválságra adott válaszlépésekben. A bíróságok a demokráciák 55%-ában kerültek bevonásra, míg az autoriter rendszerek 27%-ában (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1517.): ilyen kontroll volt többek között az eljárási követelmények betartásának biztosítása; alapjogok aránytalan és szükségtelen megsértése esetén a bíróságok kezdeményezhették a zárlat elrendelésének megakadályozását vagy feloldását; tovább a bíróságok konkrét cselekvésre is felhívhatják a végrehajtó hatalmat, hogy eleget tegyen alkotmányos kötelezettségének (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1518–1526.). A vizsgált országok

demokratikus rendszerek miért bizonyulnak ellenállóbbnak a válságokkal szemben, és mely politikai reformok növelik ezt az ellenálló képességet. A projekt oldala itt érhető el: <https://exceptius.wordpress.com/>. Tovább Ginsburg és Versteeg is utal az Oxfordi Egyetem Blavatnik School of Governance koronavírussal és a kormányzati reakciókkal kapcsolatos kutatására: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/covid-19-government-response-tracker>. Valamint a Center for Civil and Political Rights kutatásaira: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/1sHT8quopdfavCvSDk7t-zvqKIS0Ljju0/page/dHMKb>. Illetve az International Center for Non-Profit Law a civil szabadságjogok és koronavírus kapcsolatával foglalkozó vizsgálódásaira: <https://www.icnl.org/covid19tracker/>.

34%-a esetén a rendkívüli intézkedésekkel szemben nemzetállami szint alatt jelentek meg ellensúlyozó erők, sőt a végrehajtó hatalom ellenőrzése akár mind a három szinten (törvényhozás, bíróságok, nemzetállami szint alatt) is működőképes volt, hiszen ezek közül egy vagy több végrehajtást ellensúlyozó faktor az országok 82%-a esetén megjelent (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1517.).

Sarah Engler és munkatársainak vizsgálata az európai perspektívákra koncentrált (Engler et al., 2021) és arra irányult, hogy milyen kapcsolat van egy ország demokráciájának minősége és a COVID-19-re adott kormányzati válaszok között. Azokra a rendkívüli intézkedésekre koncentráltak, amelyek hatással vannak a liberális demokráciákban védett értékre, de rendkívüli események bekövetkezése esetén korlátozhatók. 34 európai ország vizsgálata alapján arra jutottak, hogy annak az állapotnak, illetve demokrácia-minőségnek, amely felfüggesztésre kerül jelentős hatása van a rendkívüli kormányzás minőségére, ugyanis azokban az országokban, ahol a demokrácia minősége vészhelyzet nélküli időkben magasabb, a kormányok vonakodtak olyan intézkedéseket elfogadni, amelyek potenciálisan ellentétesek a demokratikus elvekkel (Engler et al., 2021: 1095.). A kutatás szerint erős az összefüggés az egyéni szabadságjogok alkotmányos védelme és tényleges tiszteletben tartása, valamint aközött, hogy egy kormányzat vonakodott a COVID-19 elleni küzdelem részeként korlátozni ezeket a szabadságjogokat (Engler et al., 2021: 1095.). A kutatók arra is rámutattak, hogy még egy globális válság esetén is meghatározók az adott országra jellemző, speciális tényezők, amelyek determinálják a szakpolitikai válaszokat (Engler et al., 2021: 1096.). Az erősebb demokráciák lassabban reagáltak a világjárványra, mert az elszámoltatható döntéshozók vonakodtak a polgári szabadságjogokat sértő közegészségügyi beavatkozások gyors megtételére (itt persze azzal a dilemmával szembesülünk, hogy a demokratikus működésmódhoz való ragaszkodás ára a járvány terjedésének hatékony megállításának elmulasztása), ugyanakkor a szerzők azt a korábbi percepciót is igazolva látták, mely szerint a pandémia megerősítheti a meglévő autoriter irányokat: ugyanis ott, ahol már korábban is tapasztalható volt a demokratikus visszaesés, a pandémia lehetőséget nyitott a hatalomra törekvő vezetők számára a hatalom további koncentrálására (Engler et al., 2021: 1096.). A szerzők természetesen nem rejtik véka alá (főleg a svéd tapasztalatok alapján) azt, hogy a demokratikus eljárás módok, kontrollok megőrzése igen sok járványügyi problémával jár, ugyanakkor kifejtik azt is, hogy a polgárok bevonása és a demokratikus normálállapot valamilyen fenntartása meghatározó a megelőzési politikák társadalmi elfogadhatósága és betartása szempontjából, vagyis a demokrácia minősége a pandémia kezelésének szükséges eszköze szerintük (Engler et al., 2021: 1096–1097.).

Massart és szerzőtársai egy másik fontos szempontra hívják fel a figyelmet a rendkívüli kormányzás és a demokrácia dilemmái tekintetében: kutatásuk eltérő a legtöbb megközelítéshez képest, amelyek a rendkívüli időszakban bevezetett korlátozásokból indulnak ki, Massart és társai az ún. *demokratikus kompenzátorokat* vizsgálták meg (Massart et al., 2021). A demokratikus kompenzátorokat értelmezésükben olyan döntések, amelyek kivételes jogokat biztosítanak egyéneknek, nemzeti vagy nemzetállami szint alatti politikai intézményeknek, valamint nem kormányzati szereplőknek, hogy kompenzálják a rendkívüli intézkedéseknek a polgári szabadságjogokra, a jogállamiságra gyakorolt negatív hatásait (pl. a rendkívüli döntések ideiglenes jellege, illetve a normál jogrendbe való beépítésükről való parlamenti döntés, társadalmi kontroll a vészhelyzeti kormányzás felett) (Massart et al., 2021: 116.). Az előzőekben tárgyalt Engler és szerzőtársai (Engler et al., 2021) megközelítéséhez hasonlóan Massart-ék is rámutatnak arra, hogy váláshelyzet esetén a gyenge és korlátozott ellenhatalmakkal rendelkező országok elve jobban ki vannak téve a demokrácia és az emberi jogok sérülésének, mint azok, amelyekben normál helyzetben megfelelően működik a fékek és ellensúlyok rendszere; továbbá kifejtik azt is, hogy a demokráciák válságokkal szembeni

ellenálló képességének megerősítése a parlamenti és helyi szintű ellenhatalmak megerősítését vonhatja maga után (Massart et al., 2021: 132–133.).

A kivételes eszközökkel való kormányzás vizsgálata a pandémia során, valamint a demokratikus kontrollmechanizmusok abból a szempontból is kulcsfontosságúak, hogy a jövőbeni válságokra készülve miként gondoskodhatunk a már említett intézményi ellenállóképességekről (De Angelis–Oliveira, 2021), amelynek természetesen egyik fontos összetevője a rendkívüli időszakban folyamatosan érvényesülő demokratikus kontroll, ugyanakkor Gabriele De Angelis és Emellin de Oliveira arra is javaslatot tettek, hogy az intézmények mellett azokat személyeket, pártpolitikai tényezőket is vonjuk be a jövőbeni vizsgálódásokba, amelyek a rendkívüli kormányzást tekintélyelvű irányba torzíthatják (De Angelis–Oliveira, 2021).

4. Összefoglalás: Dilemmák a végrehajtó hatalom vészhelyzeti megerősödése és ennek antidemokratikus hatása kapcsán

A rendkívüli időszakok, válságok, egymásra torlódó ökológiai, közegészségügyi, társadalmi krízisek esetén tehát történelmi és politikai szempontból is természetes jelenség a végrehajtó hatalom megerősödése, ahogyan az is, hogy a jog- és politikai rendszerek, illetve a közösségek (alkotmányosan) korlátozni szeretnék a rendkívüli eszközökkel való kormányzást. Ebből az következik, hogy a modern alkotmányos rendszerekben alapvetően nem tekinthető antidemokratikusnak a normalitás, az alkotmányos normálállapot ideiglenes felfüggesztése, hiszen ennek a drasztikus lépésnek éppen az a célja, hogy megvédhető legyen a status quo. A szakirodalmi összefoglalóból láthattuk, hogy bármilyen objektív vészhelyzet esetén (különösen egy sok szempontból bizonytalan, kétségeket kiváltó pandémia tekintetében) igen bonyolult kérdés a rendkívüli eszközökkel való kormányzás demokratikus voltának megítélése. Annál is inkább, hiszen a szabadságjogok és a közegészségügy közötti egyensúlyt illetően a társadalmak között és egy-egy társadalmon belül is jogos nézetkülönbségek lehetnek. Úgy vélem, hogy a COVID-19 (illetve a vészhelyzeti modelleknek a 20. századi és az azt követő eszmetörténeti vitákba való beágyazódása) rámutatott arra, hogy alapvetően kell újragondolni a kivételes kormányzás paradigmáját és korántsem támaszkodhatunk egyértelműségekre. Vagyis a végrehajtó hatalom koncentrációja nem elve antidemokratikus, ugyanakkor aktív (és persze a normálállapothoz képest rendkívüli) kontrollok nélkül azonban igen könnyen azzá válhat.

Ahogyan azt vizsgáltuk, a pandémia előtt a V-Dem keretében készült elemzés szerzői, Anna Lührmann és Bryan Rooney megállapították, hogy a kivételes állapot nem csak az oka, hanem a következménye is a demokrácia hanyatlásának (Lührmann–Rooney, 2019: 19.). Ugyanakkor, ahogy a pandémia során bevezetett rendkívüli jogrendek vizsgálata bemutatta: mind a demokratikus, mind pedig az autoriter rezsimek alkalmazták a rendkívüli eszközökkel való kormányzást, és a demokráciák általánosságban képesek voltak működtetni a különféle kontroll-mechanizmusokat. Ezzel együtt mind Lührmann és Rooney, mind pedig a COVID-19-el foglalkozó vizsgálatok (Ginsburg–Versteeg, 2020; Engler et al., 2021; Massart et al., 2021; De Angelis–Oliveira, 2021) egyik legfontosabb következtetése éppen az, hogy nem pusztán a kivételes kormányzás antidemokratikus hatásaiból érdemes kiindulni, hanem az elemzés első lépése annak vizsgálata kell legyen, hogy milyen rezsimben kerül alkalmazásra a végrehajtó hatalom megerősítése: vagyis a rendkívüli eszközökkel való kormányzás potenciális antidemokratikus megerősödése erősen függ attól, hogy milyen rendszerben kerülnek bevezetésre a rendkívüli intézkedések, a normálállapot demokrácia-minősége tehát erősen meghatározza a rendkívüli helyzetet.

A demokratikus kontrollok szempontjából reménykeltő továbbá, hogy a Ginsburg–Versteeg-féle vizsgálatok azt mutatták, hogy a pandémia rendkívülisége és mindent átható jellege ellenére a demokratikus rendszerekben a végrehajtó hatalom nem vált korlátlaná, álláspontjuk szerint a hatalmi ágak közötti különféle interakciók, s az itt bemutatott korlátozási lehetőségek

a madisoni, horizontális és vertikális hatalommegosztási mechanizmusok működését mutatják (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1533.). A szerzőpáros amellet érvel, hogy (a maguk összetettségével és ellentmondásos jellegével) a COVID-19 kapcsán bevezetett rendkívüli kormányzati rendszerek bebizonyították azt, hogy a kormányzati intézmények közötti fékek és ellensúlyok rendszere, továbbá a hatalmi ágak közötti kölcsönös együttműködés segíthet meghatározni a megfelelő egyensúlyt az egyéni érdek és a szélesebb társadalmi szempontok között, azzal együtt, hogy természetesen nem beszélhetünk egyetlen, objektívan helyes megoldásról (Ginsburg–Versteeg, 2020: 1534.).

Ugyanakkor az is egyértelmű ezekből a tapasztalatokból, hogy komplex kontroll szükséges a végrehajtó hatalom felett a kivételes eszközökkel való kormányzás demokratikus legitimitációjához, hiszen a rendkívüli állapot egyfajta „hajlamosító” tényezőként funkcionál az autoriter fordulatok tekintetében: Lührmann és Rooney kifejtették, hogy az autoriter irányokba való fordulások majdnem 60%-kal nagyobb valószínűséggel fordulnak elő olyan években, amikor szükségállapotot hirdettek (Lührmann–Rooney, 2019: 18.). De azt is érdemes leszögezni, hogy a kivételes állapot nem tekinthető önmagában az autoriter fordulat legfőbb okának, hiszen a rendkívüli kormányzati eszközök a demokratikus intézmények lebontására és az autoriter fordulattal szembeni ellenállás leépítésére szolgáló alkalmi struktúrát jelentenek a vezetők számára. Vagyis nem feltétlenül jelentik az autokratizálódás vagy akár a demokratikus összeomlás kiváltó okát vagy okozóját (Lührmann–Rooney, 2019: 18.). Mindezekre azért fontos felhívni a figyelmet az ökológiai- és klímaválság korszakában, mert egyre több és egyre mélyrehatóbb, egymásra torlódó válsággal vagyunk kénytelenek szembenézni és a rendkívüli kormányzás (politika)történeti és a COVID-19-hez kapcsolódó kortárs tapasztalatai azt mutatják, hogy vissza kell és vissza is lehet találni a rendkívüli kormányzás eredeti célkitűzéséhez: vagyis a demokratikus status quo védelméhez. De ennek előfeltétele a végrehajtó hatalommal szembeni, normálállapoton túlmutató, rendkívüli kontrollok hatékony működtetése.

Felhasznált irodalom

- Ackerman, Bruce (2013): *The Decline and Fall of the American Republic*. Cambridge, London, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Agamben, Giorgio (2005): *State of Exception*. Ford.: Kevin Attell, Chicago: The University of Chicago Press
- Agamben, Giorgio (2016): Az ellenőrző államtól a destituáló hatalom praxisáig. Ford.: Dobrai Zsolt Levente. *A Szem*, 2016. március 27., <http://aszem.info/2016/03/giorgio-agamben-az-ellenorzo-allamtol-a-destitualo-hatalom-praxisaig/>
- Benjamin, Walter (2003): *Selected Writings*. Vol. 4., 1938–1940. Szerk.: Howard Eiland–Michael W. Jennings. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Bjørnskov, Christian – Voigt, Stefan (2018): The architecture of emergency constitutions. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 16, No. 1. May, 101–127. <https://doi.org/10.1093/icon/moy012>
- Crego, Maria Diaz – 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*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2020\)659385](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)659385)
- Coppedge, Michael (2017): Eroding regimes: What, where, and when? *Varieties of Democracy (V-Dem) Institute Working paper*, 2017:57, November. https://www.v-dem.net/media/publications/v-dem_working_paper_2017_57.pdf
- Corradetti, Claudio – Pollicino, Oreste (2021). The “War” Against Covid-19: State of Exception, State of Siege, or (Constitutional) Emergency Powers?: The Italian Case in Comparative Perspective. *German Law Journal*, Vol. 22., No. 6. September, 1060–1071. <https://doi.org/10.1017/glj.2021.48>
- De Angelis, Gabriele – Oliveira, Emellin de (2021): COVID-19 and the “state of exception”: assessing institutional resilience in consolidated democracies – a comparative analysis of Italy and Portugal. *Democratization*, <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1949296>
- Engler, Sarah – Brunner, Palmo – Loviat, Romane – Abou-Chadi, Tarik – Leemann, Lucas – Glaser, Andreas – Kübler, Daniel (2021): Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. *West European Politics*, Vol. 44., No. 5-6. March, 1077–1102, <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1900669>
- Ferejohn, John – Pasquino, Pasquale (2004): The law of the exception: A typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 2., No. 2. April, 210–239. <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>
- Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.) (2020): *Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.) (2021): *Jogi diagnózisok II. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- Ginsburg, Tom – Versteeg, Mila (2020): The Bound Executive: Emergency Powers During The Pandemic. *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, No 52. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>
- Gross, Oren (2003): Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional? *The Yale Law Journal*, Vol. 112., No. 5. February, 1011–1134. <https://www.yalelawjournal.org/article/chaos-and-rules-should-responses-to-violent-crises-always-be-constitutional>
- Hoelzl, Michael–Ward, Graham (2014): *Introduction*. In: Carl Schmitt: *Dictatorship*. Polity Press, x–xxix.

- Körösényi András (2000): Carl Schmitt állam- és politikaelméleti alapfogalmai. *Politikatudományi Szemle*, 2000/3–4., 5–24.
- Levitsky, Steven – Ziblatt., Daniel (2018): *How democracies die*. London, Viking, Penguin Books.
- Lührmann, Anna – Rooney, Bryan (2019): When Democracy has a Fever: States of Emergency as a Symptom and Accelerator of Autocratization. V-DEM Working Paper Series, 2019:85, March. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3345155>
- Mechkova, Valeriya – Lührmann, Anna – Lindberg, Staffan I. (2017): How much democratic backsliding? *Journal of Democracy*, Vol. 28., No. 4. October, 162–169. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/how-much-democratic-backsliding/>
- Massart, Tom – Vos, Thijs – Egger, Clara (2021): The Resilience of Democracy in the Midst of the COVID-19 Pandemic. *Politics of the Low Countries*, Vol. 3., No. 2, 113-137. <https://doi.org/10.5553/PLC/000018>
- Molloy, S.P. (2021). Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/emergency-law-responses-to-covid19.pdf>
- Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.) (2021): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.
- Nagy Zoltán–Horváth Attila (szerk.) (2021): Emergency Powers in Central and Eastern Europe: From Martial Law to COVID-19. Budapest, Miskolc, Ferenc Mádl Institute of Comparative Law; Central European Academic Publishing.
- O'Donoghue, Amy (2015): Sovereign Exception: Notes on the Thought of Giorgio Agamben. *Critical Legal Thinking*. 2015. június 2. <http://criticallegalthinking.com/2015/07/02/sovereign-exception-notes-on-the-thought-of-giorgio-agamben/>
- Posner, Eric – Vermeule, Adrian (2011): *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. Oxford, New York, Oxford University Press.
- Posner, Eric A. (2020): The Executive Unbound, Pandemic Edition. *Lawfare Blog*, 2020. március 23. www.lawfareblog.com/executive-unbound-pandemic-edition
- Rooney, Bryan (2019) Emergency Powers in Democracies and International Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 63., No. 3. March. <https://doi.org/10.1177/0022002718755251>
- Rossiter, Clinton [1948] (2017): *Constitutional dictatorship*. London, New York, Routledge, Taylor&Francis Group.
- Schmitt, Carl (1992): *Politikai teológia*. Ford.: Paczolay Péter. Budapest, ELTE ÁJK.
- Schmitt, Carl (2002): *A politikai fogalma*. Ford. Cs. Kiss Lajos. Budapest, Osiris–Pallas Stúdió–Attraktor.
- Schmitt, Carl (2006): *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago, London, University Of Chicago Press
- Schmitt, Carl (2014): *Dictatorship. From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle*. Ford.: Hoelzl, Michaelv – Ward, Graham. Cambridge, Polity Press.
- Svolik, Milan W. (2015): Which democracies will last? Coups, incumbent takeovers and the dynamic of democratic consolidation. *British Journal of Political Science*, Vol. 45., No. 4. October, 715– 738. <https://doi.org/10.1017/S0007123413000550>
- Tacik, Przemysław (2021): The Blizzard of the World: COVID-19 and the Last Say of the State of Exception. *Acta Universitatis Lodzianensis*, Vol. 96., 17–32. <https://doi.org/10.18778/0208-6069.96.02>