Dr. Chronowski Nóra

VÁLASZA

Prof. Dr. Jakab András DSc,

Prof. Dr. Kukorelli István DSc és

Prof. Dr. Várnay Ernő DSc

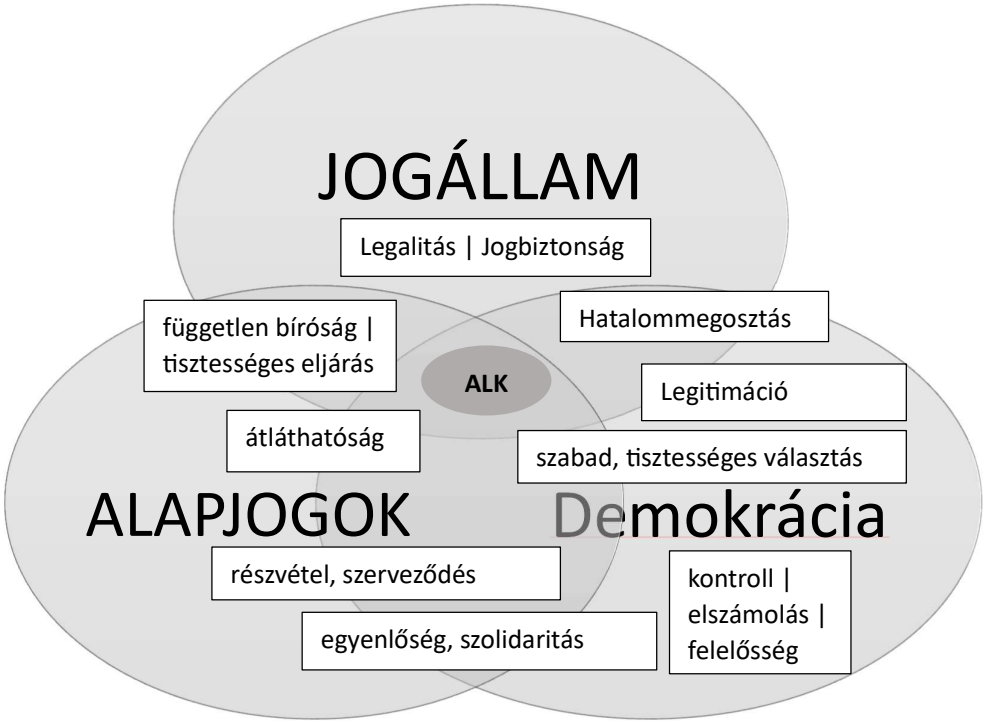
HIVATALOS BÍRÁLATÁRA

Az alkotmányosság nyomában – Kortárs kihívások a többdimenziós alkotmányos térben a globális, az európai és a magyar alkotmányosság köréből c. MTA doktori értekezésről

Mindenekelőtt köszönöm Bírálóimnak alapos, átfogó bírálataikat és megfontolásra érdemes, konstruktív ajánlásaikat. A bírálatokra összevont választ adok három fő csomópont mentén, és ezeken belül térek ki Jakab András és Kukorelli István professzor urak felvetéseire, valamint törekszem felelni Várnay Ernő professzor úr konkrét kérdéseire.

1. Az alkotmányosság elveinek összefüggése és a többdimenziós normarendszer

Az értekezésben és munkásságomban amellett érvelek, hogy az alkotmányosság szubsztantív felfogásában az azt garantáló alapelvek egymással szorosan összefüggenek, feltételezési viszonyban állnak.
Ezt az alábbi egyszerű ábra szemlélteti:



Az az állításom, hogy ezeknek a morális gyökerű, ugyanakkor normatív jogi és tartalmi követelményeknek és érvényesülésnek többdimenziós vizsgálata szükséges és lehetséges, amelyek közül a globális, az európai uniós és a magyar dimenziót törekedtem feltárni, nem vitatva, hogy más – összehasonlító nemzetek feletti és nemzeti szintű, horizontális, vertikális, diagonális – összefüggések kutatásának is van értelme. Éppen ezért a szelekció önkényes volt, és ez a disszertáció elsősorban alapjogvédelmi, jogállamisági értelmezési kérdésekre fokuszált.

Ezzel együtt messzemenően egyetértek Jakab András professzor úrral abban, hogy legalább ilyen lényeges a jogállam és a demokrácia egymást feltételező viszonyának igazolása, valamint jogállamiság és az alapjogvédelem közötti szoros összefüggés elfogadása. A doktori mű megírásával párhuzamosan zajló OTKA-kutatásomban a kutatócsoportunk a „Demokráciadilemmák" c. kötetben (ELTE Eötvös 2022) éppen erre törekedett. Ebben a kutatásban fogalmaztam meg a demokráciaelvre vonatkozó álláspontomat, amely alkotmánytani értelemben szintén ernyőfogalom, és ahhoz, hogy demokratikus társadalomról beszélhessünk, több feltétel együttes teljesülése szükséges. A legalapvetőbb követelmény, hogy a polgároknak a politikai élet tényleges alanyaivá és a politikai közösség egyenlő méltóságú tagjaivá váljanak. Ehhez pedig szükséges a népszuverenitás elvének elismerése, a politikai részvételi jogok garantálása, és a *hatalomgyakorlás társadalmi kötöttsége*. Ez utóbbi a népért, a nép érdekében való kormányzás követelményét jelenti, az önkényes közhatalmi döntések tilalmát és a döntésekért való elszámoltathatóságot (accountability) valamint felelősséget (responsibility). Demokratikus berendezkedésről akkor beszélhetünk, ha elismerést nyer az érdek- és érték*pluralizmus,* ha az alapvető döntéshozatal demokratikus módon, a *többségi elv* alkalmazásával történik, amelyet a közösség alapvető ügyeiben a konszenzus-elv egészít ki, biztosított a kisebbségek védelme, és a politikai kisebbségnek tényleges lehetősége van arra, hogy többséggé váljon szabad és tisztességes választások útján, amely a békés hatalomváltást biztosítja, amely ennek erdeményeképpen biztosítja az adott berendezkedés *legitimációját,* a polgárok általi elfogadását és támogatását. Ennek előfeltétele a szabadságjogok és a jogegyenlőséget garantálása, valamint az esélyegyenlőség elősegítésére törekvés különböző *szolidaritási mechanizmusok* révén. A demokrácia jogállami formájához szükséges továbbá a bírói függetlenség garantálása és a Kukorelli István professzor úr által is hangsúlyozott, bibói értelemben vett hatalommegosztás elvének elismerése. Fontos összetevő az emberi jogok – azon belül különösen a részvételi jogok – érvényesülése, valamint a *civil társadalom* létezése és szabad működése, a tényleges, széles körű, *aktív részvétel* a közügyek intézésében, a többpártrendszer, és a transzparencia, a nyilvánosság, továbbá a közvélemény szabad formálódása. Ez az ideális alkotmánytani modell ugyanakkor azzal a kockázattal együtt értelmezendő, hogy az alkotmányos demokrácia intézményrendszere hagyományosan állami keretek között is rendkívül sérülékeny és számos veszélynek kitett – és ugyanígy, kihívásokkal szembesül globális valamint nemzetek feletti dimenzoóban is, amennyiben elfogadjuk, hogy a demokráciamodell egyes összetevői is adaptálhatók és adaptálandók a nemzeti szinten túl (és akár alatt, ld. önkormányzatiság). Ilyen veszélyek a pártok oligarchizálódása és a pártokon belüli akaratképzés megmerevedése, a nép (közvélemény) tömegmédia általi manipulálása, az állami szakapparátus önállósulása, a polgárok hiányzó részvétele (politikai apátia), a pluralizmussal szemben a közjó egyoldalú meghatározása, a polgárok érdemi, valós részvételének háttérbe szorulása, a konfliktusok igazgatási úton való feloldása (nem

demokratikus eljárásban), az alkotmányozó hatalom kihasználása (megfelelő kormányzati többségnél), a korábbi hatalmi ellensúlyok függősége (alkotmánybíráskodás visszaszorítása, bírói függetlenség adminisztratív korlátozása), a centralizáció, erős hierarchia, az érdekképviseletek kikapcsolása, visszaszorítása, szociális partnerség felszámolása. Ádám Antal professzor már 2012-ben összesen húsz pontban foglalta össze ezeket a veszélyeket (*Ádám* Antal: A posztmodernitásról és a posztdemokráciáról. *Közjogi Szemle* 2012. 1. sz. 10-12. o.), és diagnózisai azóta messzemenően igazolódtak. A hibrid, populista és illiberális berendezkedések sajátosságainak azonosítására irányuló alkotmányjogi szakirodalom immár rendkívül kiterjedt (példaként lásd András *Sajó:* Ruling by cheating. Governance in illiberal democracy. CUP, Cambridge 2021., Martin *Belov* (szerk.): Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies. Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality. Intersentia, 2021. Paul *Blokker* – Bojan *Bugaric* – Gábor *Halmai:* Introduction: Populist Constitutionalism: Varieties, Complexities, and Contradictions. 20 German Law Journal 2019. 3. sz. 291–295. o., Paul *Blokker: Populist constitutionalism. In:* Routledge Handbook of Global Populism (szerk. Carlos de la Torre). Routledge, London 2018., Gábor Attila *Tóth:* Constitutional Markers of Authoritarianism. 11 *Hague Journal on the Rule of Law* 2019. 1. sz., András *Jakab:* What Can Constitutional Law Do against the Erosion of Democracy and the Rule of Law? On the Interconnectedness of the Protection of Democracy and the Rule of Law. 6 *Constitutional Studies* 2020. 5. sz.). Ezek a művek alaposan detektálják a 21. századi okos (smart) autokráciák sajátosságait, működésmódját, formális és informális jellegzetességeit, és közös vonásuk, hogy az alkotmányosság modelljéhez képest értékelnek.

Felfogásomban – és válaszolva Jakab András professzor úr felvetésére – az alkotmányosság olyan, a „sollen" szintjén kifejeződő ideális modell, amely számos értékorientált normatív elv együttes érvényesüléséből adódik, ebből a szempontból a jogállam – demokrácia – alapjogok triász csupán didaktikailag praktikus csoportosítás, amely huszonöt éves oktatói gyakorlatomban visszaigazolt módon segíti a megértést és az összefüggések magyarázatát. Semmiképp nem gondolom, hogy bármelyik szembeállítható a másikkal vagy egyik érvényesülhetne a másik nélkül. Ugyanígy, nem tartom az alkotmányosságot egyszerű forma-fogalomnak, vagyis nem elég egy alkotmány nevű jogforrás az alkotmányossághoz (viszont ilyen, egyetlen alkotmányozó aktussal kinyilvánított jogforrás hiányában is létezhet alkotmányosság, mint azt a brit alkotmányos rendszer igazolja), és nem kizárólag formális normák létén vagy nemlétén múlik, hanem informális gyakorlatok, konvenciók – ha úgy tetszik, kultúra – is szükséges a fenntartásához. Filozófiai szempontból pedig úgy ragadható meg az alkotmányosság kérdése, hogy a felvilágosodás értékei – ismét egy klasszikus triásszal leírva, a szabadság, az egyenlőség és a testvériség – megállnak-e a deklaráció szintjén vagy egyszer meg is valósulnak.

Az értekezésben épp azt törekedtem érzékeltetni, hogy az alkotmányosság nyomás alatt áll – a tradicionalizmus, a partikularizmus, a kulturális relativizmus, a szuverenizmus, a xenofóbia, a diszkrimináció stb. normatizálása és intézményesítése olyan kihívások, sőt visszalépések, amelyek korszakunkban az alkotmányosság híveitől több erőfeszítést kívánnak, globális, nemzetek feletti és nemzeti szinten egyaránt. Emellett felmerülnek újszerű kérdések is, amelyeket nemzeti szinten nem lehet hatékonyan megválaszolni, sőt, még olyan mélyintegrációs környezetben sem feltétlenül, amilyen az Európai Unió.

(Itt a mélyintegrációt abban az értelemben használom, ahogy Halmai Péter akadémikus vázolta 2022. október 13-án megtartott akadémiai székfoglalójában.) Tipikusan ilyen kérdés a globális alkotmányosság spektrumában a (multinacionális) vállalatok alapjogi felelőssége, és e felelősség érvényesítésének lehetőségei. Abban egyetértek Várnay professzor úrral, hogy ez talán mellékszál a disszertáció gondolatmenetében, vagy akár önálló monografikus feldolgozást érdemelne, különös tekintettel a szektorális sajátosságokra (mert nagyon eltérő következtetések adódnak a techóriások és a privát katonai alakulatok felelősségének érvényesítése között, hogy csupán két, különböző okokból aktuális, de az Ukrajna elleni orosz agresszió fényében különös élességgel felvetülő problémára utaljak), ugyanakkor alkalmas terrénum arra, hogy rámutassak, a régi problémák mellett új nyitott kérdések is vannak, amely nemcsak az alkotmányosság és azon belül az alapjogvédelem szempontjából igényel új megközelítést, hanem szakjogi szempontból is. Ez utóbbit számomra különösen alátámasztotta Kiss György akadémikusnak a munkajog lehetőségeiről és határairól tartott székfoglaló előadása 2023. február 9-én, amelyben rámutatott: „A munkaerőpiacon a munkáltatói és a munkavállalói pozíció mellett megjelent egy olyan munkavégző csoport, amelynek jogállása és tényleges jogügyleti lehetőségei nincsenek összhangban egymással." Itt tehát a munkajog, a hadijog, az infokommunikációs jog, a környezetjog, az energiajog, a nők, gyermekek, migráns munkavállalók védelme, sőt még a sportjog stb. globális alkotmányossága a kérdés, és valóban élesen ütköznek a világkereskedelmi és befektetői érdekek az univerzálisnak szánt emberi jogi követelményekkel. Valóban érdemes lett volna reflektálni a problémára a dolgozat további részeiben, különösen azért, mert az Unióban már körvonalazódnak jogközelítési törekvések (lásd a kézirat lezárása után közzétett irányelvtervezetet a kötelező emberi jogi és környezetvédelmi átvilágításról, 2022. február 23.), magyar vonatkozásban pedig a negatív eredmény is értékelhető lett volna [pl. Magyarország még nem fogadott el üzlet és emberi jogi nemzeti akciótervet; a négyosztatú vállalati struktúra korlátozottan teszi lehetővé a vállalkozások alapjogi felelősségének érvényesítését; sőt a társadalmi felelősségvállalás lehetőségei is korlátosak; a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata ugyan tanulmányozható a közvetett horizontális hatály szempontjából, de igen kevés klasszikus üzlet és emberi jogi probléma merült fel a gyakorlatában – talán a munkavállalói véleményszabadságról szóló 14/2017. (VI. 30.) AB határozat említhető ilyenként, amely az alkotmányjogi panasz elutasításával zárult, és amelynek folytatása az EJEB előtt a *Herbai kontra Magyarország* ügyben 2019. november 5-én született ítélet lett – az európai bírói fórum egyébként a magyar bíróságokkal szemben a panaszt a véleményszabadság, vagyis az EJEE 10. cikk védelmi körébe tartozónak értékelte.]

2. Alkotmányosság az Unió és tagállamai összekapcsolt normarendszerében

Rátérve az európai (uniós) dimenzióra, mindegyik Bírálómmal egyetértek abban, hogy az 1990-es években felpörgött alkotmányos „konjunktúra" az Európai Alkotmányról szóló szerződés ratifikációjának leállásával akadozni kezdett, majd a válságoktól terhelt 2010-es évtizedben megállt (lásd az Unió csatlakozását az EJEE-hez), és csak a végszükségben elfogadott uniós pénzügyi érdekeket védő jogállamiság-kondicionalitási rendeletet könyvelhetjük el jogalkotási eredményként. Ez még akkor is így van, ha az Unió jövőjéről szóló, utóbbi években az uniós polgárok bevonásával lefolytatott vita zárókövetkeztetései, amelyeket a három fő intézmény elnökei közösen prezentáltak

2022. május 9-én, *szakpolitikai szinten* fontos elköteleződéseket tartalmaz a jogállamiság, a demokratikus értékek és az európai identitás kontextusában. Eszerint közös célkitűzés a jogállamiság szisztematikus fenntartása valamennyi tagállamban, amelyhez többek között a következő intézkedések szükségesek: (1) Az uniós értékek és a Charta kompromisszummentes, visszafordíthatatlan tisztelete mint a tagság és a csatlakozás si ne qua non feltételei; (2) a Charta általános alkalmazhatósága (!); (3) éves jogállamiság-konferenciák, amelyek biztosítják a demokratikus reprezentációt és deliberációt; (4) a kondicionalitási rendelet és más jogállamisági eszközök hatékony alkalmazása, valamint kiterjesztésük megfontolása az uniós költségvetéstől független területekre; hatékony fellépés a jogállamiság megsértése ellen akár a Szerződések módosításával is. [The report on the final outcomes of the Conference on the Future of Europe | Knowledge for policy (europa.eu) Proposal 25]

Hogy ezekből mennyi és mikor valósul meg, az a politikai aktorok elhatározásán, aktivitásán és konszenzusán múlik. Míg közgazdaságtani téren a mélyintegráció szükségszerűségében igazolható és tudományosan kiforrott a konszenzus (utalva ismét Halmai Péter akadémikus székfoglalójára), addig az Unió államtani minőségében nem látszik elmozdulás. Valóban, az Unió is küszködik a saját alkotmányossági problémáival – mint az említett Sharpston-ügyből kiderül, vagy abból, hogy a „független bíróság" uniós kritériumai még nem teljesen letisztultak, ha az EAW-gyakorlatot vagy az újabb, jogállamelv konkretizálásával összefüggő EuB esetjogot összevetjük (lásd D. Kochenov – P. Bárd: Kirchberg Salami Lost in Bosphorus: The Multiplication of Judicial Independence Standards and the Future of the Rule of Law in Europe (August 17, 2022). 60 Journal of Common Market Studies 2022).

Viszont mindezek ellenére Jakab Andrással együtt bízom a kevésbé látványos bírói jogfejlesztés lehetőségében (alapozva ezt különösen a Lando Kirchmairral közösen jegyzett, a Cambridge Yearbook of European Legal Studies periodikában 2022-ben megjelent Two Ways of Completing the European Fundamental Rights Union: Amendment to vs. Reinterpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights című tanulmányára, amely innovatív javaslat a Charta alkalmazási körének kiterjesztésére). Ahogy az uniós alapjogvédelem mintegy három és fél évtizedes fejlődés után jutott el a primer jogi státusú katalogizálásig (ha a német AB első Solange döntését veszem önkényesen kiindulópontnak és csupán a lisszaboni szerződés hatályba lépéséig számolok), ugyanígy a jogállamiság uniós elve is fokozatosan – de nyilván nem ellentmondás-mentesen – nyeri el a tartalmát. Úgy vélem azonban – válaszolva Várnay Ernő professzor úr második kérdésére –, hogy különösen az EuB általa is elemzett, kondicionalitási rendeletre vonatkozó magyar-lengyel „iker-döntésében" egyértelműen jogilag megragadható, normatív fogalomként áll elénk az uniós követelmény. Azaz olyan normatív alapelv, amely a tagállamok számára közös kritériumok alapján értékelhető és értékelendő, mi több, az uniós identitáshoz tartozik (Bírálóm szóhasználatát kölcsönvéve, a sameness értelemben). Fejlődése számomra párhuzamba állítható azzal a folyamattal, ahogy az 1990-es évekbeli magyar Alkotmánybíróság bontotta ki a jogállamiság magyar tartalmát.

Ehhez kapcsolódik, hogy Várnay Ernő professzor úr hiányolta: az uniós jogállamiság-eszköztárban nem fejtettem ki a kötelezettségszegési eljárások és az előzetes döntési eljárások lehetőségét. A kötelezettségszegési eljárással kapcsolatban úgy gondolom,

esetleges, mennyiben formulázza meg a keresetet a Bizottság jogállam-elvi alapon. Amennyiben az hangsúlyt kap, akkor inspirálhatja az EuB jogfejlesztését, mint például a lengyel ügyekben. Magyarország esetében az alkotmányos jelentőségű ügyekben viszont inkább a másodlagos jog és ezzel összefüggésben a Chartában foglalt alapjogok sérelmére alapozott a Bizottság, ezeket a következőképpen csoportosíthatjuk:

- Az első fecskék – független intézmények korlátozása: C-286/12., Bizottság kontra Magyarország, 2012. november 6., ECLI:EU:C:2012:687 (bírák nyugdíjazása).; C-288/12. Bizottság kontra Magyarország, 2014. április 8., ECLI:EU:C:2014:237 (az adatvédelmi ombudsman megbízatásának megszűnése);
- Menekültügy: C-715, 718, 719/17. Bizottság kontra Magyarország, Lengyelország és Cseh Köztársaság, 2020. április 2., ECLI:EU:C:2020:257 (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésének ideiglenes mechanizmusa vagy 2. kvótaper), C-808/18. Bizottság kontra Magyarország, 2020. december 17., ECLI:EU:C:2020:1029 (második tranzitzóna ügy, visszakényszerítési gyakorlat), C-821/19. Bizottság kontra Magyarország, 2021. november 16., ECLI:EU:C:2021:930 (Lex „Stop Soros", nemzetközi védelem megadására vonatkozó eljárás, elfogadhatatlansági okok, menedékkérőknek nyújtott segítség kriminalizálása);
- Akadémiai szabadság, egyesülési jog: C-66/18. Bizottság kontra Magyarország, 2020. október 6., ECLI:EU:C:2020:792 (Közép-Európai Egyetem), C-78/18. Bizottság kontra Magyarország, 2020. június 18., ECLI:EU:C:2020:476 (külföldről finanszírozott nem kormányzati szervezetek).

A Bizottság nem vetette fel a jogállamiság kérdését, noha különösen az első és a harmadik csoportban az ezzel kapcsolatos aggályok megfogalmazódhattak volna.

Itt térek rá Várnay professzor úr első kérdésére, arra, hogy miként látom a hazai rendes bíróságok szerepét a Charta, *illetve* a magyar alkotmányos identitás védelme terén. Úgy gondolom, bár nem szívesen bocsátkozom jóslásba, nem elképzelhetetlen, hogy a Taricco II. ügyhöz hasonlóan felmerül előzetes döntéshozatali kérdés az uniós alapjogi standard és a tagállami alkotmányos identitás összefüggését illetően (amit az EuB még mindig átfordíthat tisztán alapjogi problematikába, hogy ne kelljen közvetlenül nemzeti identitási kérdésben nyilatkoznia). Mivel az alkotmányos identitás hazai alkotmánybírósági gyakorlata még alakulóban van, és nem is határolható el egyértelműen a szuverenitásvédelmi teszttől, ezért talán valószínűbb lehet az ultra vires hivatkozás vagy alapjogi standardok kollíziója.

Amennyiben Bírálóm kérdése vagylagos, akkor a Charta-jogok védelme terén több előremutató hazai előzetes kérdést is azonosíthatunk, különösen a menekültügyi joganyag szempontjából, jellemzően a Charta 47. cikkére (tisztességes bírósági eljáráshoz, hatékony jogorvoslathoz való jogra) hivatkozással, mint

- C-556/17 Alekszij Torubarov kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, 2019. július 29., ECLI:EU:C:2019: 626 (magyar bíróság reformatórius jogköre, menedékjog megadása);
- C-406/18. PG kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, 2020. március 19., ECLI:EU:C:2020: 216;
- C-695/15 PPU Shiraz Baig Mirza kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, 2016. március 17. ECLI:EU:C:2016:188;

- C-564/18. LH kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, 2020. március 19., ECLI:EU:C:2020: 218;
- C-924/19. és C-925/19. sz. PPU, FMS és mások kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, 2020. május 14., ECLI:EU:C:2020: 367 (az első tranzitzóna eset, fogvatartás jogellenessége).

Ezekben az ügyekben a magyar bíróságok bizonyos körben érdemi alapjogvédelmet tudtak nyújtani az EuB határozatai alapján.

Olyan típusú aktivizmus viszont nem jellemezte a magyar bírákat, mint lengyel kollégáikat a bírói függetlenséget érintő esetekben, így egyetlen fecske nem is csinált nyarat a C-564/19 IS elleni büntetőeljárás ügyében, 2021. november 23. ECLI:EU:C:2021: 949.

Végül érdekességként megemlíthető egy egész friss ítélet a munkajog világából, a 2023. március 2-án hozott C-477/21. IH és MÁV-START ügyben született előzetes döntés. A magyar bíró a munkaidő-szervezési irányelv (2003/88 EK) egyes rendelkezései értelmezését kifejezetten a Chartára figyelemmel kérte. Döntésében az EuB többször is hangsúlyozza, hogy az irányelv azzal, hogy minden munkavállalónak biztosítja a napi és heti pihenőidőhöz való jogot, pontosítja a Charta 31. cikk (2) bekezdésében kifejezetten biztosított alapvető jogot, következésképpen azt e 31. cikk (2) bekezdésére tekintettel kell értelmezni. Ezáltal felmerül, hogy a Charta horizontális közvetlen hatályt adhat az egyébként horizontálisan nem hivatkozható irányelvnek is.

Úgy vélem, ez épp olyan jogfejlesztő impulzus, amilyenre Jakab András és szerzőtársa biztatnak az említett 2022-es cikkükben, és magam is úgy vélem, hogy a Charta alkalmazásában a hazai rendes bíróságok eséllyel vállalhatnak szerepet tisztán szakmai alapon.

3. A magyar alkotmányosság módszertani vizsgálata

A magam részéről osztom Jakab András professzor nézeteit, miszerint a hibrid rendszerek működésmódja kizárólag normatív módszerek alkalmazásával nem feltétlenül érthető meg, mivel az informális mechanizmusok még kifogástalan normák mellett is visszaélésszerű gyakorlathoz vezethetnek. Más kérdés, hogy a normák sem kifogástalanok, kezdve az alkotmány instabilitásával, az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom összefonódásával. Szintén megfontolásra érdemesnek tartom Kukorelli István professzor úr véleményét, aki szerint bár „Magyarország 2011-es Alaptörvénye – először a közjogtörténetben – tételesen tartalmazza a hatalommegosztás elvét" […] [a]z Alaptörvény utáni helyzetben látni kell, hogy megérkezett a közigazgatási állam, az erős, cselekvőképes kormány jóval kevesebb fékkel és ellensúllyal rendelkezik. A kontrollmechanizmusok (például a parlamenti ellenőrzés eszközei, a közvetlen demokrácia, az Alkotmánybíróság) léteznek ugyan hatásköri korlátként, de erőtlenek." (Kukorelli István: Három István, három nemzeti ünnep, három példakép. Méry Ratio 2021, 173-74. o.) Igaz, hogy az alkotmányosság elvei között a hatalommegosztás elvének értékelése önálló szerepre érdemes. Ezért az értekezésben vázolt sajátosságokat azzal egészíteném ki, hogy Magyarország „új

alkotmányossága" harmadik szakaszában (ahol az első szakaszt 2010-14 között az Alkotmánybíróság utóvédharcai, a második szakaszt 2014-19 között a rendszer stabilizálódása jellemezte) a permanens különleges jogrend korszaka érkezett el.

Könnyen belátható, hogy egy hibrid/tekintélyelvű döntéshozatal és hatalomgyakorlás irányába tendáló rendszerben az alkotmányosság ideális modellje számos ponton sérülhet informális gyakorlatok útján, akkor is, ha a demokratikus intézményi formák jelen vannak. A különleges jogrend és a rendeleti kormányzás pedig további kockázatokat jelent az alapjoggyakorlás, a demokrácia és a jogállamiság szempontjából. Érdemes felidézni, hogy Magyarországon 2020 óta kisebb megszakításokkal – különféle jogalapon – különleges jogrend, veszélyhelyzet van érvényben, a 2016 óta folyamatosan meghosszabbított – alkotmány alatti – tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel, és a 2020 nyarán bevezetett, 2022 decemberéig fenntartott egészségügyi válsághelyzettel együtt, ezek párhuzamosan érvényesültek/érvényesülnek a „normál jogrend" mellett Magyarországon.

[Dokumentálva: *Első (COVID-)veszélyhelyzet:* 2020. március 11. és június 18. között, 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről, 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről. *Második (COVID-)veszélyhelyzet:* 2020. november 4. és 2021. február 8. között, 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről, 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről. *Harmadik (COVID-)veszélyhelyzet:* 2021. február 8-tól, 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről. Ezt a veszélyhelyzetet a Kormány meghosszabbította 2021. május 22-i hatállyal, lásd 271/2021. (V. 21.) Korm. rendelet a 2021. február 8. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának újbóli meghosszabbításáról. E rendelet időbeli hatálya – 5. § (3) bekezdése szerint – a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztésekor szűnt meg, 2022. június 1-jén. Időközben azonban a kormány javaslatára az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény 10. módosítását, amely szerint „a Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa" miatt is hirdethet veszélyhelyzetet. Erre tekintettel a Kormány 2022. május 25-i hatállyal *újabb – immár „háborús" veszélyhelyzetet rendelt el* (lásd 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet), ugyanakkor a COVID-járvány miatt elrendelt veszélyhelyzetet még ugyanazon a napon, 2022. június 1-jével megszüntette (lásd 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelet). Itt érdemes közbevetőleg megjegyezni, hogy a második COVID-veszélyhelyzet idején került sor az Alaptörvény 9. módosítására (2020. december 22.), amely a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat teljes mértékben átalakította, a különleges jogrendet megalapozó kivételes állapotok számát háromra csökkentve, és mind hadi-, mind szükségállapotban, valamint veszélyhelyzetben a Kormányt hatalmazta fel rendkívüli jogalkotásra. A 9. alaptörvény-módosítás e része eredetileg 2023. július 1-jén lépett volna hatályba, de a már említett 10. alaptörvény-módosítás 2022. május 25-ével előrehozta a hatálybalépést 2022. november 1-jére. Ezt követte az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 423/2022. (X. 28.) Korm. rendelet, valamint az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet. Ez az ötödik veszélyhelyzeti rendelet 2020 óta, ezen belül a második „háborús" veszélyhelyzet.

Az eligazodást nem segíti, hogy egyes döntéseket az Országgyűlés normál jogrendi jogalkotás keretében hoz meg, másokat a kormány különleges jogrendi rendeletben vezet be, azután ezek egyes elemei átkerülnek a normál jogrendbe az Országgyűlés törvényalkotási eljárásában. Igaz, hogy az Alaptörvény különleges jogrendben nem függeszthető fel, de módosításának nincs korlátja (mint azt a 9–11. alaptörvény-

módosítások igazolták is). A különböző jogalapon kihirdetett veszélyhelyzetek közepette fontos lett volna, hogy az Alkotmánybíróság kidolgozza a különleges jogrendi alapjogkorlátozás anyagi jogi határait, a jogbiztonság és az alapjogvédelem összefüggéseit, a demokratikus részvétel és érdekérvényesítés garanciáit, valamint az alkotmányossági vizsgálat eljárási szabályait. Az utóbbiakat akár az ügyrendjébe is beépíthette volna (pl. veszélyhelyzeti rendeletek felülvizsgálata sürgős eljárásban, feszes határidőkhöz kötve), mivel ilyenkor a jogalkotás, a hatálybalépés is felgyorsul.

Mindazonáltal a hatalommegosztás elmélete, eszmetörténete és filozófiája továbbra is értékes kutatási téma lehet.

Válaszomban Bírálóim kritikai megjegyzéseire és felvetett kérdéseire igyekeztem reflektálni, és nem tértem ki azokra a tézisekre, amelyeket egyetértéssel fogadtak vagy kommentáltak. Értékes javaslataikat ugyanakkor további munkásságomban messzemenően figyelembe veszem, és még egyszer hálásan köszönöm munkájukat.

Budapest, 2023. május 15.

Chronowski Nóra