

fruzsina_238_24

GÁRDOS-OROSZ FRUzsINA

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG(OK) VESZÉLYHELYZETBEN

*Az alkotmánybíróságok szerepe a V4 országok különleges jogrendjében,
különös tekintettel a Covid19-világjárvány tapasztalataira*

MTA doktori értekezés tézisei

Készült a Magyar Tudományos Akadémia kiskorú gyermekeket nevelő kutatóknak nyújtott ösztöndíja
támogatásával.

Budapest, 2024

Tartalom

1. Az értekezés aktualitása és célkitűzései	2
2. Az értekezés kutatási kérdései és szerkezete	6
3. Az értekezésben alkalmazott kutatási módszerek	8
4. Az értekezés következtetései, eredményei	9
4.1. A V4 országok sikerei és kudarcai az alkotmánybíráskodás terén	12
4.2. Az alkotmányossági kontroll funkciója a V4 országok különleges jogrendjében	14
4.3. Az alkotmánybíróságok szerepe az alapvető jogok különleges jogrendi korlátozására vonatkozó mércék kialakításában	18
4.4. Az alkotmánybíróságok által megítélt alkotmányjogi kérdések köre a Covid19-világjárvány miatt kihirdetett különleges jogrendben	20
4.5. Összegzés.....	23
5. Az értekezés hhasznosíthatósága.....	25
5.1 Gyakorlati hasznosíthatóság	25
5.2 Tudományos hasznosíthatóság.....	25
5.3. Társadalmi hasznosíthatóság.....	26
6. A szerző témában megjelent legjelentősebb publikációi.....	26

1. Az értekezés aktualitása és célkitűzései

1989 és 2019 között ritkán vagy egyáltalán nem került sor a különleges jogrend kihirdetésére a visegrádi országokban annak ellenére, hogy például a pénzügyi – és adósságválság vagy a migrációs válság komoly alkotmányossági vitákat gerjesztett minden államban. A visegrádi országokban a különleges jogrend tanítása is háttérbe szorult az alkotmányjogi oktatás során, mint kevésbé élő joganyag, amelynek a gyakorlati jelentősége csekély. A világ más részein zajló társadalmi, gazdasági, politikai folyamatok vagy természeti csapások inkább ráirányították a figyelmet a különleges jogrend alkalmazásának tanulságaira.¹

A nyugat-európai jogtudomány akkor kezdett el jobban érdeklődni a veszélyhelyzeti jogalkotás és annak alkotmányos keretrendszere iránt, amikor a 2001. szeptember 11-én történt terrortámadás után az Egyesült Államok terrorizmus elleni háborút hirdetett, vagy amikor a

¹ FERREJOHN, John – PASQUINO, Pasquale: The law of the exception: A typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law* 2 (2004) 2: 210–239; GROSS, OREN – NI AOLAIN, FIONNUALA D.: LAW IN TIMES OF CRISIS. EMERGENCY POWERS IN THEORY AND PRACTICE. CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2006. 210–239.

2015. novemberi párizsi merényletek ráirányították a figyelmet a terrorizmus veszélyeire.² Kialakultak más típusú veszélyhelyzetek is, amelyeket például a fenyegető éghajlati katasztrófák kapcsán lassú³ vagy krónikus⁴ jelzőkkel illetett a szakirodalom.⁵

A Covid19-világjárvány kitörése előtt a négy országban jellemzően csak néhány kutató foglalkozott a különleges jogrend alkotmányjogi problémáival, részben az amerikai kontextus vizsgálatával.⁶ Európára talán jellemző volt az, hogy bár az alkotmányjogi tradíciók miatt születtek különleges jogrendi normák az alkotmányokban, az alkotmányos szabályozás arra a premisszára épült, hogy a különleges jogrendi helyzet nagyon kivételes a békés és jóléti társadalmakban.

Ebben az összefüggésben nem meglepő, hogy a veszélyhelyzetekkel foglalkozó nemzetközi kutatások alig hoztak példákat a visegrádi országokból.⁷ Kevés szisztematikus elemzés áll rendelkezésre a visegrádi országok alkotmányos rendszereinek vagy egyes intézményeinek az összehasonlításáról is.⁸

A közelmúltban a visegrádi négyek közül két ország, Magyarország és Lengyelország a figyelem középpontjába került az itt tapasztalható alkotmányossági válság miatt, s ez a

² GREENE, Alain: Types and Effects of Emergency. In: *Max Planck Encyclopaedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, 2019.

³ ANDERSON, Ben – GROVE, Kevin – RICKARDS, Lauren – KEARNES, Matthew: Slow emergencies: Temporality and the racialized biopolitics of emergency governance. *Progress in Human Geography* 44 (2020) 4: 621–639.

⁴ MALM, Andreas: *Corona, Climate, Chronic Emergency: War Communism in the Twenty-First Century*. Verso Books, 2020.

⁵ FLORCZAK-WĄTOR, Monika – GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina – MALÍŘ, Jan – STEUER, Max: States of emergency and fundamental rights in books and in action: The Visegrad countries and the COVID19 pandemic. In: FLORCZAK-WĄTOR, Monika – GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina – MALÍŘ, Jan – STEUER, Max (eds.): *States of Emergency and Human Rights Protection. The Theory and Practice of the Visegrad Countries*. London – New York, Routledge, 2024. 1–15.

⁶ SAJÓ András: From Militant Democracy to the Preventive State. *Cardozo Law Review* 27 (2006) 5: 2255–2294. A magyarországi jogfejlődés viszonylatában átfogóan MÉSZÁROS Gábor: *Alkotmányosság válságban? A különleges jogrendek és kezelésük modelljei az alkotmányos demokráciában*. Budapest, Menedzser Praxis, 2019.

⁷ GINSBURG, Tom – VERSTEEG, Mila: The bound executive: Emergency powers during the pandemic. *International Journal of Constitutional Law* 19 (2021) 5: 1498–1535; VON BOGDANDY, Armin – HUBER, Peter – GRABENWARTER, Christoph (eds.): *The Max Planck Handbooks in European Public Law. Vol. III: Constitutional Adjudication: Institutions*. Oxford University Press, 2020; SZENTE Zoltán – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (eds.): *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe. A Comparative Perspective*. Routledge, 2018; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*. Routledge, 2023; JAKAB András – DYEVE, Arthur – ITZCOVICH, Giulio (eds.): *Comparative Constitutional Reasoning*. Cambridge University Press, 2017; FRUHSTORFER, Anna – HEIN, Michael (eds.): *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe: From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems*. Springer, 2016. Egy kivétel: GANEV, Venelin I.: Emergency Powers and the New East European Constitutions. *The American Journal of Comparative Law* 45 (1997) 3: 585–612.

⁸ PROCHÁZKA, Radoslav: *Mission Accomplished: On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*. CEU Press, 2002; BLOKKER, Paul: *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. Routledge, 2013.

jelenség a magyar-lengyel kontextusban terjedelmes összehasonlító munkákra adott okot.⁹ Ezek a munkák azonban különösen a jogállamisági problémáikra összpontosítanak, bár a veszélyhelyzeti szabályozást is érintik.

A szakirodalomban sokan érvelnek amellett is, hogy Lengyelország és Magyarország sem hasonlítható jól össze egymással a demokráciaproblémák eltérő természete miatt.¹⁰ A csak az egyik országgal,¹¹ vagy mind a négygel, ám csak egy tanulmány erejéig foglalkozó írások¹² nem világítanak rá a V4-ek összes veszélyhelyzeti sajátosságaira, és különösen arra nem, hogy az egyes intézmények, kiemelten az alkotmánybíráskodás szerepe és súlya, jogállami funkciója hogyan alakul ezekben a helyzetekben.

A Visegrádi Négyek (V4) – Magyarország, Lengyelország, Csehország és Szlovákia – közös történelme jóval a Habsburg Birodalom megalakulása előtti időkre nyúlik vissza, és közös közelmúltbeli tapasztalatuk, hogy a második világháború utáni időszakban a szovjet blokk részeivé váltak.¹³ 1989-ben a szocialista rendszer bukása utáni politikai és gazdasági átalakulást követően úgy döntöttek, hogy elmélyítik együttműködésüket, és előmozdítják közös érdekeiket az 1991-ben erre a célra létrehozott Visegrádi Csoport keretében, célul tűzve a közös NATO és az EU csatlakozást is.¹⁴ A nemzetközi jogi és európai uniós, önként vállalt kötelezettségek ma is meghatározzák a V4 államok jogrendszerét.

Igaz tehát, hogy a négy ország jogrendszere sok tekintetben különböző, de mind a négy parlamentáris köztársaság, eredetileg alkotmányos demokrácia hasonló intézményekkel és

⁹ DRINÓCZI Tímea – BIEN-KACAŁA, Agnieszka (eds.): *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within the European Union*. Routledge, 2020; DRINÓCZI Tímea – BIEN-KACAŁA, Agnieszka: *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*. Routledge, 2021; BELOV, Martin (ed.): *The Role of Courts in Contemporary Legal Orders*. Eleven International Publishing, 2019.

¹⁰ SZENTE, Zoltán: The myth of populist constitutionalism in Hungary and Poland: Populist or authoritarian constitutionalism? *International Journal of Constitutional Law* 21 (2023) 1: 127–155.

¹¹ HALMAI Gábor: From „Illiberal Democracy” to Autocracy: How Covid19 Helped to Destroyed the Remnants of Democracy in Hungary. In: URBANIK, Jakub – BODNAR, Adam (eds.): *Law in a Time of Constitutional Crisis*. C.H. Beck, 2022; KOVÁCS Kriszta: The COVID19 Pandemic. A Pretext for Expanding Power in Hungary. In: GROGAN, Joelle – DONALD, Alice (eds.): *Routledge Handbook of Law and the COVID19 Pandemic*. Routledge, 2022; MAŃKO, Rafał: Martial Law, or the Unexpected Appearance of the State of Exception Under Actually Existing Socialism. In: CERCEL, Cosmin – FUSCO, Gian Giacomo – LAVIS, Simon (eds.): *States of Exception: Law, History, Theory*. Routledge, 2020; MENKES, Jerzy: Legal Aspect of the Introduction of the Lockdown in Poland. In: MENKES, Jerzy – SUSKA, Magdalena (eds.): *The Economic and Legal Impact of Covid19*. Routledge, 2021.

¹² MISIUK, Andrzej – JURGILEWICZ, Marcin – DROTÁROVÁ, Jozefína: Management of Restrictions During the SARS-COV-2 Pandemic in Central European Countries. In: ITRICH-DRABAREK, Jolanta (ed.): *The Pandemic in Central Europe: A Case Study*. Routledge, 2023. 62–82; HOJNYÁK Dávid – UNGVÁRI Álmos: A visegrádi együttműködés országainak koronavírus járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Iustum Aequum Salutare* 17 (2021) 1: 305–323.

¹³ FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, i. m. 2024.

¹⁴ KOPEČEK, Michal: Sovereignty, „Return to Europe” and Democratic Distrust in the East After 1989 in the Light of Brexit. *Contemporary European History* 28 (2019) 1: 73.

hasonló jogi kultúrával. Az európai integrációban elfoglalt helyük, történelmi tapasztalataik és a fizikai és kulturális közelség, illetve az együttműködés szándéka igazolja, hogy érdemes és hasznos lehet összehasonlítani azt, hogy azonos jelenségekre, azonos problémákra hogyan reagálnak ezek a jogrendszerek. Az értekezésben az egyik összehasonlítási terület a különleges jogrendre vonatkozó szabályozás kialakítása és ebben az alkotmányossági felülvizsgálat szerepe, a másik pedig az alkotmánybíróságok funkciója és működése a normál jogrendhez képest a különleges jogrendben.

A Covid19-világjárvány miatt felmerülő alkotmányjogi problémák elemzése a különleges jogrendi szabályok működésére világít rá, és egyben arra, hogy mely kérdésekben lehet szerepe az alkotmányossági felülvizsgálatnak. Noha mind a négy országban hasonló elvek mentén alakult ki a különleges jogrendi szabályozás, a járványhelyzetben eltérő volt az alkotmányos gyakorlat, amely sok esetben rámutatott a szabályozás elégtelenségeire is. A különleges jogrendi szabályozás célja mind a négy országban a kiemelt alkotmányos értékek védelme, amikor olyan súlyos fenyegetéséről vagy válságról van szó, amely a normális jogrendszer keretei között, annak eszközeivel nem kezelhető vagy nem hárítható el, és ezért az állam meghatározott szervei kivételes hatalmat (kiterjesztett hatásköröket, különleges, eljárási szabályokat, hatáskört az alapjogok jelentősebb korlátozására) kapnak az alkotmányban szabályozott módon a veszély (válság) elhárítása érdekében, ideiglenesen, a normális jogrend helyreállítása céljából.

A világjárvánnyal a veszélyhelyzetek alkotmányos kezelésének a kérdése globálisan is központi alkotmányjogi kérdéssé vált,¹⁵ és a visegrádi országok alkotmányjogászai is egyre több figyelmet szenteltek a témának.¹⁶ A szakirodalmi diskurzust mára már uralja a polikrízis gondolata, azaz a különböző válsághelyzetek alkotmányos kezelésének problémaköre, a energiaválságtól a klímaválságig, az Oroszország Ukrajna ellen folytatott háborújának hatásáig vagy a Hamász–Izrael konfliktus következményéig.¹⁷ Ezek a válságok nagyon különböző természetűek, és az alkotmányok szerint meghatározott körben és módon ezek egy részének kezeléséhez biztosít alkotmányos-jogi keretrendszert a különleges jogrend.

Az elmúlt időszak kutatásai azt mutatták, hogy a különleges jogrend jogi szabályozása közvetlenül befolyásolja az állam működésének a védelmét és elsősorban az emberi jogok

¹⁵ GROGAN, Joelle: COVID19, The Rule of Law and Democracy. Analysis of Legal Responses to a Global Health Crisis. *Hague Journal on the Rule of Law* 14 (2022) 2–3: 349–3.

¹⁶ FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, i. m. 2024.

¹⁷ Egyes államokban, és erre Magyarország jó példa, ez még állandó különleges jogrendet is eredményezett. Lásd MÉSZÁROS Gábor: Never-Ending Exception. The Ukraine War Perpetuates Hungary's Government by Decree. *Verfassungsblog* 10.05.2022.

védelmének minőségét az adott jogrendszerben,¹⁸ nemcsak addig, amíg a különleges jogrend tart, hanem hosszú távon is.¹⁹ Az értekezés célja, hogy az alkotmánybíróságok funkciójáról szóló diskurzushoz kapcsolódóan összehasonlító jogtudományi elemzéssel feltárja az alkotmánybíróság mint intézmény különleges jogrendi funkcióját, azaz megvizsgálja, hogy működését a kivételes helyzetekben kihirdetett különleges jogrendben hogyan biztosítják a visegrádi országok alkotmányai, és az intézmény hogyan működött, milyen szerepet játszott a kivételes hatalom korlátozásában. Azért vizsgáljuk az alkotmánybíróságok tevékenységét veszélyhelyzeti alkotmányos gyakorlatok során, mert ezek az esetek jól megmutatják, hogy mennyire képesek az alkotmánybíróságok a különleges helyzetekben is ellátni az alkotmány védelmére irányuló feladataikat. A négy ország közös tárgyalását tehát a V4-ek közti alkotmányjogi, politikai, történeti és kulturális hasonlóság, illetve a szomszédság és a tervbe vett együttműködés szándéka indokolja.

2. Az értekezés kutatási kérdései és szerkezete

Az értekezés kutatási kérdései a következők.

(1) [A V4 alkotmánybíróságok funkciója.] A demokratikus rendszerváltások során a visegrádi országokban az alkotmánybíráskodás egy olyan intézményi típusa valósult meg független alkotmánybíróságok formájában, amely keretében az alkotmányozó széles hatáskörökkel ruházta fel a testületeket az alkotmányvédelem érdekében. Kitejedezett ez az alkotmánybírósági funkció mind a négy országban, különös tekintettel az elmúlt években kihirdetett különleges jogrendekre?

(2) [Különleges jogrendi szabályozás és alkotmánybírósági alapjogvédelem.] A különleges jogrend hozott-e változást az alkotmánybírósági funkció tekintetében, azaz a különleges jogrendi szabályok hogyan határozzák meg az alkotmánybíróságok hatásköreit és működését? A különleges jogrend jelent-e olyan szabályozási minőséget a visegrádi államok jogában, amikor a jogállamiság általános premisszáitól el lehet térni, és ennek értelmében az intézmények alapvető feladatai is megváltoznak?

(3) [Az alkotmánybírósági alkotmányvédelem gyakorlata a különleges jogrendben.] Ha a különleges jogrendben az alkotmánybíróságok működését az alkotmányok nem korlátozzák, akkor milyen mércé szerint működnek a különleges jogrendben? A különleges jogrend

¹⁸ LOEVY, Karin: *Emergencies in Public Law: The Legal Politics of Containment*. Cambridge University Press, 2015, 316–317.

¹⁹ SCHEPPELE, Kim Lane: Small Emergencies. *Georgia Law Review* 40 (2005) 3: 835–862.

kihirdetésének kapcsán felvetett eljárási és tartalmi kérdések csoportosíthatók, például a kihirdetés, az államszervezeti működés kérdései; vagy az alapjogkorlátozások tartalmi alkotmányossági kérdései körül. Ezekben dönthetnek, döntenek-e az alkotmánybíróságok a különleges jogrendben? Vállalnak-e feladatot az alapvető jogok védelmére vonatkozó különleges jogrendi mércék meghatározásában, és ha igen, hogyan értelmezik a különleges jogrendi alapjogkorlátozási mércét?

A központi kutatási kérdés tehát, hogy az alkotmánybíróságok betöltik-e azt az alkotmányvédelmi funkciót, amit a rendszerváltáskor neki szántak mind a négy országban. Aszerint ítéljük ezt meg az értekezésben, hogy kiélezett helyzetben, erős politikai és szakmai nyomás alatt eleget tudnak-e tenni alkotmányos kötelezettségeiknek. Ez úgy vizsgáljuk, hogy elemezzük azt, hogy különleges jogrendben megváltozik-e az alkotmánybíróságokra vonatkozó szabályozás, az egyes alkotmányok mit értenek különleges jogrend alatt, és azt hogyan szabályozzák, milyen feladatokat határoznak meg az egyes különleges jogrendi helyzetekben az alkotmánybíróságok számára. Az értekezés megvizsgálja ezután, hogy milyen, a különleges jogrenddel összefüggő alkotmányjogi problémák merültek fel, és végül hogyan alakul a testületek szerepfelfogása és az értelmezési gyakorlatuk. Mindezt a Covid19-világjárvány alatti alkotmánybírósági-működésen keresztül elemezzük, mert ez biztosít megfelelő empirikus kutatási anyagot egy ilyen vizsgálathoz.

Az átfogó kutatási kérdések megválaszolásához leíró, kontextualizáló, analitikus és dogmatikai jogtudományi módszertant alkalmazunk. Az értekezésben hangsúlyos a normaszöveg és az alkotmányos joggyakorlat jogi elemzése.

A bevezető (I.) témamegjelölését követően az értekezés II. fejezete bemutatja az alkotmánybíráskodás, az alapjogvédelem és az intézményi megoldások magas absztrakciós szinten elhelyezkedő dilemmáit a jogintézmény történeti fejlődése mellett. Ismerteti azt a kiindulópontot, amelyhez képest értékeljük a visegrádi országok alkotmánybíróságainak szabályozását és a működését.

A III. fejezetben a visegrádi országok alkotmánybíróságainak a fejlődését tekintjük át, megvizsgáljuk, hogy milyen (fontos) funkciót tölthettek be a demokratikus rendszerváltásokat követően egészen a Covid19-világjárvány kitöréséig, és mi jellemezte működésüket az alkotmányos válságok során.

A IV. fejezet tárgyalja a visegrádi országok különleges jogrendi szabályozását, különösen a Covid19-világjárvánnyal és az alkotmánybíróságok funkciójával összefüggésben.

Az V. fejezet elemzi, hogy mi jellemzi az alkotmánybíróági gyakorlatot a Covid19-világjárvány alatt, amely szinte mindegyik visegrádi országban az első olyan helyzet volt, amikor országos szinten került sor a különleges jogrend hosszabb távú kihirdetésére. Bemutatjuk, hogy az államszervezeti, a hatalommegosztási, illetve az alapjogi kérdéseket hogyan ítélték meg a testületek.

A VI. fejezet összegzi és értékeli, hogy a visegrádi országok alkotmányvédő testületei betöltötték-e a Covid19-világjárvány alatt azt a funkciót, amelyet az alkotmányuk meghatározott, illetve amit az II. fejezetben foglaltak szerint az alkotmányos demokrácia előír az intézményi működés számára.

3. Az értekezésben alkalmazott kutatási módszerek

Az értekezés egyes fejezetei különböző kutatási módszerek alkalmazását indokoltak. Az értekezés II. és III. fejezete áttekintette az alkotmánybíráskodás intézményének, illetve konkrétan a visegrádi alkotmánybíróóságok kialakulásának és fejlődésének a történetét,²⁰ és az alkotmányossági felülvizsgálattal kapcsolatos legfontosabb elméleti dilemmákat, annak érdekében, hogy elhelyezze a veszélyhelyzeti alkotmánybíráskodásról szóló elemzést az alkotmányos demokrácia fogalmi rendszerében.

Az értekezés V. fejezetében, a jogesetelemzés során: összegyűjtöttük az adott időszakban született alkotmánybíróági határozatokat az intézmények honlapjáról, és a találatokat ellenőriztük.²¹ A gyűjtés és elemzés során a határozat relevanciájának kvalitatív értékelésére törekedtünk mind államszervezeti mind alapjogvédelmi szempontok szerint, különös figyelemmel az alapjogok korlátozására vonatkozó teszt alkotmánybíróági alkalmazására. Ehhez az adott állam alkotmánybíróági gyakorlatával foglalkozó angol nyelven megjelent szakirodalmat dolgozzuk fel. A konklúziót a fejezet végén az eseteket feldolgozó és értékelő szakirodalom ismeretében igyekeztünk levonni.

Az I–II. és a IV. fejezetben pedig leíró, kontextualizáló, analitikus és dogmatikai jogtudományi módszertant alkalmaztunk, a téma feldolgozását a vonatkozó jogszabályi

²⁰ Lásd például STEINMO, Sven: Historical institutionalism. In: DELLA PORTA, Donatella – KEATING, Michael (eds.): *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge University Press, 2008. 118–138.

²¹ a HUN-REN TK Jogtudományi Intézet honlapján megtalálható OTKA kutatásban jelölt találatokkal: New perspective of comparative constitutional law. A global database from constitutional case law delivered in the shadow of the pandemic. <https://covid-and-constitutionalism.tk.hu/en>

környezet vizsgálatát kiegészítő szakirodalmi elemzés útján végeztük el. Az értekezésben hangsúlyos a normaszöveg és az alkotmányos gyakorlat jogi elemzése.

Összefoglalva, az értekezésben alkalmazott jogi módszertan a kutatási tárgy tanulmányozásának sokoldalú megközelítését igényelte. Különböző kutatási módszereket és eszközöket foglalt magában, az általános filozófiai módszerektől (a különleges jogrend természetének a megértése, illetve az alkotmánybíráskodás elmélete) a speciális jogi technikákig (például a különleges jogrendben hozott intézkedések jogi formájának, jogforrástani pozíciójának az elemzése).²² E jogtudományi módszertan alkalmazása szisztematikus kutatási folyamatot igényel, beleértve az irodalom áttekintését, a szerzői hipotézisek megfogalmazását, az adatgyűjtést (a vonatkozó jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök, bírósági és alkotmánybírói határozatok feltárását) és az elemzést. Mindehhez szükséges dialektikus, formális-logikai és összehasonlító megközelítések alkalmazása a kutatás tárgyához tartozó jogi jelenségek vizsgálatára.

Noha az értekezés témájában jelentős szakirodalom áll rendelkezésre lengyel, cseh és szlovák nyelven is, amely ma már a mesterséges intelligencia segítségével olvasható, arra törekedtünk, hogy a mindenki számára biztosan hozzáférhető angol nyelvű szakirodalmat hivatkozzuk a tudományos eredmények ellenőrizhetősége érdekében.

4. Az értekezés következtetései, eredményei

Az alapvető hasonlóságok mellett részben eltérő a négy visegrádi alkotmánybírói fejlődéstörténete. Míg a cseh és a szlovák alkotmánybírói esetében alapvető fordulatoktól mentes a hatályos szabályozás és joggyakorlat kialakulása, a magyar és a lengyel esetében válságban van az alkotmánybírói, mert nem tudja maradéktalanul betölteni eredeti funkcióját a működő testület. A különleges jogrendi szabályozásokat az alkotmánybíráskodás ideáltípusára alakította ki az alkotmányozó és törvényhozó hatalom, ám az alkotmánybírói gyakorlat értékelésekor figyelembe kell vennünk mind a négy országban a fejlődéstörténet és a jelenlegi működés általános, különleges jogrendtől független, de a különleges jogrendben is meglévő nehézségeit.

Az alkotmányossági kontroll funkciója a V4 országok különleges jogrendjében a szabályozás szintjén hasonló, de nem azonos. A négy különleges jogrendi szabályozás hasonló abban, hogy a különleges jogrendet normatív szinten az alkotmányos állam keretei között

²² JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

képzeli el, tehát arra az alkotmány egyéb rendelkezései vonatkoznak. Ebből fakadóan mind a négy ország alkotmányos rendszere elfogadja, hogy az Alkotmánybíróság változatlanul működik, és az Alkotmánybíróság működésére vonatkozóan nem fogalmaz meg külön szabályokat.

Az alkotmánybíróságok alapvető hatásköreiben nincs tehát változás, sem az indítványozói körben, sem a döntés jogkövetkezményeiben, sem máá tekintetben. Mind a négy alkotmányos rendszer hasonlóan strukturálja a veszélyek és kivételes helyzetek mentén az eltérő szabályokat, továbbá a különleges jogrendi szabályozást, és az alkotmánybíróság szerepét illetően nem tesz különbséget a különböző különleges jogrendi helyzetek között. A hatásköröket azonban befolyásolja, hogy a különleges jogrendben olyan újszerű alkotmányossági kérdések merülnek fel, amelyekre az eredeti hatáskörértelmezéssel az alkotmánybíróság nehezen reagál. Egyik ilyen probléma a kihirdetésre vonatkozó szabály felülvizsgálatának a hatásköri kérdése, a másik pedig, hogy milyen a hatáskör terjedelme az alapjogi ügyekben, ha a szükségességi-arányossági mérce ugyanúgy nem alkalmazható, és a védett jogok köre is változik.

Az Alkotmánybíróságoknak elvileg tehát ilyen helyzetekben is ugyanaz a funkciója, mint normális esetben (alkotmányvédelem, normakontroll, egyéni jogvédelem), de különleges jogrendben a hatásköreik terjedelme és gyakorlásuk módja nem azonos.

A hatáskörök terjedelmének az alakulása a négy államban eltérő, mert a különleges jogrend kihirdetéséről eltérő jogi formában rendelkeznek, és az intézkedések jogi formája is eltérő, amely meghatározza a felülvizsgálatra vonatkozó hatáskör-telepítést a jogrendszerben, illetve az alkotmánybírósági hatáskörök, eljárások sem egységesek. Mindez összeségében véve meghatározza azt, hogy mely esetekben van lehetőség alkotmánybírósági felülvizsgálatra.

Az alapvető jogok korlátozására vonatkozóan is különböző szabályokat találunk az alkotmányokban és (Csehországban és Szlovákiában) az alkotmányos rend részét képező alkotmányerejű törvényekben. Ezek a szabályok, vagy az itt adott felhatalmazások alapján kötelező jogszabályok pedig meghatározzák a tartalmi alkotmányossági felülvizsgálatot, a védett alapjogok körét és a korlátozhatóságuk mércéjét. A szabályok azonban absztrakciós szintjüktől függően hol jobban, hol kevésbé segítik a különleges jogrendi mérce kialakítását, így a visegrádi országok alkotmánybíróságainak is eltérő ebben a feladata. Mindezek mellett a mérce kidolgozásában is megmutatkozik az eltérő szerepfelfogás, és összességében véve az alapjogi alkotmánybíráskodás területén a hatáskör gyakorlása eltérően alakul a változatlan funkció mellett.

Az egyes országokban az alkotmánybíróság tehát értelmezi, hogy mely rétegeiben vizsgálhatja a különleges jogrendi jogszabályokat: az adott határozata meghozatala során hogyan tér el a normál jogrendi mércétől, felülvizsgálja-e a jogalkotói indokolásokat, mit vesz figyelembe annak érdekében, hogy megítélje a jogkorlátozás alkotmányosságát. Egyes esetekben az általános alapjog-korlátozási teszt alkalmazandó, ekkor kérdés, hogy a testület hogyan veszi figyelembe a különleges jogrendi körülményeket.

Ezekben a kérdésben – noha az alapjogkorlátozások hasonló természetűek voltak mindenhol – a négy alkotmánybíróság különböző szerepet vállalt az eltérő alkotmányos szabályozási és persze politikai környezetekben: a szlovák tekinthető a legaktívabb testületnek, a cseh azonban kifejezetten tartózkodó volt, számos indítványt visszautasított hatáskör hiányában, de mégis lefektette a különleges jogrendi alapjog-korlátozás alaptételeit. A magyar testület egyes határozataiban nem zárkózott el a felülvizsgálattól, de ezekben a döntésekben különböző mércéket állított fel, míg a lengyel alkotmánybíróság a rendes közigazgatási bíróságok mellett a Covid19-világjárvány alatt nem kapott szerepet a különleges jogrendi mércék kialakításában.

A V4 alkotmánybíróságok különböző típusú alkotmányjogi kérdésekre válaszoltak a Covid19-világjárvány idején: a különleges jogrendet kihirdető aktus alkotmányos volt-e, hogyan viszonyulnak egymáshoz az alkotmányi szinten meghatározott és a kvázi, törvényi szinten meghatározott különleges jogrendek; az egyes veszélyhelyzeti intézkedéseknek mi a jogalapja, milyen típusú normák keletkezhetnek a jogrendszerben, milyen mértékben korlátozhatók az alapvető jogok.

Az eltérő államszervezeti kérdések mellett az alapjogi ügyekben hasonló indítványok érkeztek a Covid19-világjárvány idején a mind a négy alkotmánybírósághoz, a hasonló veszélyhelyzeti intézkedések miatt (boltbezárások, maszkviselés, védőoltás, kijárási tilalom stb.), az viszont az adott állam jogrendszerének sajátosságain múlt, hogy ezek a kérdések milyen absztrakciós szinten és milyen eljárás keretében jutottak el az alkotmánybíróságra. Az pedig az alkotmánybíróságok szerepfelfogását mutató jogértelmezésén múlt, hogy milyen mélységben vizsgálták az intézkedéseket tartalmazó konkrét jogi normák alkotmányosságát. A négy alkotmánybíróság közül három fenntartotta működésének a Covid19-világjárvány előtti jellegzetességeit. A magyar alkotmánybíróság rendkívül deferens volt, a lengyel nem működött, a szlovák pedig igen aktivista módon vizsgálta felül – még a tudományos tényeket is mérlegelve – a kormány intézkedéseit. Egyedül a cseh alkotmánybíróságnak változott a szerepfelfogása a normál jogrendhez képest, mert a hatáskörének értelmezését illetően kifejezetten tartózkodó

volt a Covid19-világjárvány alatt az egyébként az alkotmányos jogrendszer formálásában aktív szerepet vállaló testület.

E megállapításokat részletezzük alább.

4.1. A V4 országok sikerei és kudarcai az alkotmánybíráskodás terén

A magyar, a lengyel, a cseh és a szlovák alkotmánybíróságok a demokratikus rendszerváltások során a kelsen-i típusú alkotmánybíráskodást honosították meg eltérő előzmények után. Csehszlovákiában volt Európa egyik legelső alkotmánybírósága a második világháború előtt, amely annak ellenére, hogy nem híresült el úgy, mint az osztrák ikerpárja, 1939-ig hozott néhány, tipikusan nem a ma ismert alkotmánybírási hatáskörökbe tartozó döntést.²³ Csehszlovákia még a békés szétválás előtt újra megeremtette az alkotmánybíróság intézményét, amit aztán a Cseh Köztársaság és Szlovákia alkotmányai is megtartottak jogrendjükben.²⁴ A lengyel Alkotmánybíróság 1986-ban úgy kezdte meg működését a szocializmus már reformokat követelő időszakában, hogy a joggyakorlatának első elemei az élő jog részei maradtak a demokratikus rendszerváltás után is.²⁵ Magyarországon pedig 1990. január 1-jétől működik a független és a bíróságoktól elkülönülő, centralizált típusú alkotmányvédő testület.²⁶

Amint az értekezés III. fejezetében elemeztük, annak ellenére, hogy Lengyelországban 1997-ig a Szejm felülírhatta az Alkotmánybíróság döntéseit, illetve az 1990-es években Szlovákiában egyes köztársasági elnökök vitatták az alkotmánybírási döntések legitimitását, összességében véve stabil és egymáshoz hasonló hatáskörökkel rendelkező alkotmánybíróságok alakultak ki. A bírósági döntés felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz Lengyelország kivételével minden országban úgy jelent meg, hogy az

²³ PRIBAN, Jiri: Judicial Power vs. Democratic Representation: the Culture of Constitutionalism and Human Rights in the Czech Legal System. In: SADURSKI, Wojciech (ed.): *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*. (Law and Philosophy Library, 62.) The Hague – London – New York, Kluwer, 2003. 373–394. A testület a német megszállás után is hozott még egy döntést, lásd ennek érdekességeit: HALÁSZ Iván: Az „adventi bíróság” „pütkösdí bíráskodása”. Az első csehszlovák alkotmánybíróság összetétele és működési sajátosságai (1920–1939). *Közjogi Szemle* 12 (2019) 1: 36–46.

²⁴ STEUER, Max: The Slovak Constitutional Court. In: GROTE, Rainer – LACHENMANN, Frauke – WOLFRUM, Rüdiger (eds.): *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press, 2019.

²⁵ GRANAT, Mirosław – GRANAT, Katarzyna: *The Constitution of Poland: A Contextual Analysis*. (Constitutional Systems of the World.) Bloomsbury, 2021.

²⁶ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – ZAKARIÁS Kinga: Előszó. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az Alkotmánybírási gyakorlat: Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata*. 1. k. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, 2021. 23–28.

alkotmánybíróságok fő feladatkörét a Covid19-világjárvány kitörésének időszakára az utólagos absztrakt normakontroll eljárások helyett az alkotmányjogi panaszos eljárások uralták, ugyanis sokszor több ezer indítvány érkezett hozzájuk. Lengyelországban 2015 jelentett fordulópontot,²⁷ amikor a rendes bíróságokat is érintő alkotmányos válság éppen az alkotmánybírók kinevezése kapcsán csúcsosodott ki: egyes bírók legitimitása ugyanis megkérdőjelezhető lett, és így az egész testület működése felborult. Ennek köszönhetően az alkotmányvédelemben a rendes bíróságok is más pozíciót foglaltak el.

Magyarországon az Alkotmánybíróság működésének jogszerűsége kevésbé vitatott, ilyen értelemben Lengyelországhoz hasonló alkotmányos válsághelyzet nem alakult ki. Az Alkotmánybíróság hatásköre és gyakorlata azonban sokat változott abban a populistának nevezett alkotmányos környezetben,²⁸ amelyben 2011 óta Magyarországnak új Alaptörvénye van, amelyet tizenhárom alkalommal módosított a 2010 óta szinte állandó kétharmados parlamenti többség, több esetben éppen alkotmánybírói határozatok felülírása vagy megelőzése érdekében.²⁹

A II. fejezet elméleti alapvetései után az értekezés III. fejezetében rögzítettük, hogy a négy testület nem működik azonos alkotmányos környezetben. A különbségeket nemcsak az alapvonalaiban különböző történeti, hatásköri vagy eljárási sajátosságok adják. A lengyel Alkotmánybíróság legitimitása és jogszerű működése kétséges 2015 óta, Magyarországon pedig alapvetően megváltozott az Alkotmánybíróság funkciója, az alkotmányossági kérdésekben megfogalmazott jogviták eldöntése helyett inkább alkotmányos követelményeket fogalmaz meg, vagy a bírósági döntések alkotmányosságáról dönt. Ehhez képest Csehországgal és Szlovákiával kapcsolatban úgy értekezünk a bírók megválasztásával, kinevezésével vagy az egyes hatáskörökkel kapcsolatos tapasztalatokról, hogy rögzítettük, folytonos alkotmányossági kihívásokkal küzdő, de alapvetően az alkotmányos demokrácia játékszabályait tiszteletben tartó államokról van szó.

Bár Lengyelországban felvetődött már, hogy az alkotmánybíráskodás alkotmánybíróság nélkül is elképzelhető egy alkotmányos demokráciában, ma is nagy hangsúlyt kap az intézmény legitim működésének a visszaállítása. Ugyanígy Magyarországon is komoly szakmai viták folynak az Alkotmánybíróság hatásköreinek visszaállításáról, szakmai függetlenségének,

²⁷ SADURSKI, Wojciech: *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford University Press, 2019.

²⁸ Vö. EATWELL, Roger – GOODWIN, Matthew: *National populism: The revolt against liberal democracy*. Penguin UK, 2018, xxv, xxviii; SZENTE, Zoltán: The myth of populist constitutionalism in Hungary and Poland: Populist or authoritarian constitutionalism? *International Journal of Constitutional Law* 21 (2023) 1: 127–155.

²⁹ DRINÓCZI, Tímea – GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY, Zoltán: Formal and Informal Constitutional Amendment in Hungary. *MTA Law Working Papers* (2019) 18.

autonómiájának a biztosításáról. Értekezésünk konklúziója e tekintetben, hogy a problémák ellenére, a vonatkozó szabályozások értelmében az alkotmánybíróságok mind a négy országban (potenciálisan) fontos szereplői az alkotmányos rendszer működésének.³⁰

4.2. Az alkotmányossági kontroll funkciója a V4 országok különleges jogrendjében

Az alkotmányossági kontroll funkciója részben hasonló, részben eltérő a visegrádi országok különleges jogrendjében az alkotmányos jogi szabályozás értelmében.

Hasonló a négy állam demokratikus rendszerváltások során kialakított alkotmányos rendszere abban, hogy meghatározta – az alkotmányban elhelyezett – különleges jogrendi szabályozását, vagy meghatározott minősített helyzeteket, amelyeket az értekezésben szintén a különleges jogrend átfogó fogalomrendszerében értékeltünk. Az előre látható kivételes helyzetek csoportosítása alapján az alkotmányok tehát létrehoztak különleges jogrendi tényállásokat, amelyekben meghatározták a közhatalom eltérő gyakorlásának a feltételeit és az alapvető jogok védelmére vonatkozó külön szabályokat.³¹

Az értekezés IV. fejezetében megállapítottuk, hogy abban is hasonló a négy állam alkotmányos rendszere, hogy a különleges jogrendi szabályokban nem változott meg az alkotmánybíróság funkciója a normál jogrendhez képest, egyik alkotmány sem rendelkezik arról, hogy ebben az esetben különös szabályok vonatkoznának az alkotmánybíróságok működésére. (A magyar Alaptörvény kifejezetten hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróság működését biztosítani kell a különleges jogrendben.) Noha a különleges jogrend egy olyan rendelkezéscsomag az alkotmányokban, amelyek alapvető fontosságú szabályoktól engednek eltérést, az alkotmánybíróságok mind a négy államban jogosultak felülvizsgálni a különleges jogrendben hozott normatív szabályok alkotmányosságát is.³²

Hasonlóság továbbá az, hogy mind a négy állam jogrendszere tartalmaz törvényi szintű szabályozást védelmi, közbiztonsági, egészségügyi, katasztrófavédelmi és más törvények, jogszabályi rendelkezések formájában, az értekezés IV. fejezetében ismertettük is ezeket, hogy

³⁰ SADURSKI, Wojciech: *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Dordrecht, Springer, 2014; SCHWARTZ, Herman: *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*. Chicago, University of Chicago Press, 2000; PROCHÁZKA, Radoslav: *Mission Accomplished: On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*. CEU Press, 2002.

³¹ HOJNYÁK Dávid – UNGVÁRI Álmos: A visegrádi együttműködés országainak koronavírus járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Iustum Aequum Salutare* 17 (2021) 1: 305–323.

³² CSINK Lóránt: A különleges jogrend bevezetésének alkotmányjogi megközelítése. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* (2023).

az V. fejezetben elemezzük az ebből fakadó alkotmányossági problémákra adott alkotmánybírói válaszokat. Az alkotmányi szintű szabályozáshoz és az azt végrehajtó jogszabályi rendelkezésekhez hasonlóan ezek szintén eltérést engednek számos közhatalomgyakorlási vagy alapjogvédelmi kérdésben, a normál jogrendben. Jogi minőségük tekintetében kvázi különleges jogrendi szabályoknak neveztük ezeket, amelyeket megkülönböztettünk azoktól a szabályoktól, amelyeket az alkotmányi szintű különleges jogrend törvényi szintű részletszabályainak a meghatározására, azaz a végrehajtására határoz meg a jogalkotó. Sok esetben a jogalkotó a törvényi szintű, kvázi különleges jogrendi szabályokat rendelte alkalmazni a különleges jogrendben, így a két kategória összemosódott, ezzel olyan alkotmányossági problémákat okozva, mint amelyeket a szlovák alkotmánybírói gyakorlat elemzésekor bemutatunk az értekezés V. fejezetében.³³

A V4 különleges jogrendi szabályozások az elvi megközelítések szintjén, a jogállamiság keretei között határozták meg a lehetséges eltéréseket annak érdekében, hogy a kivételes helyzetre az állam hatékony intézkedésekkel tudjon reagálni, miközben megőrzi az alkotmányos demokrácia jellegadó vonásait. A részletszabályok tekintetében azonban nagy eltéréseket tapasztalhatunk.

Csehországban a különleges jogrendben a parlamenti kontrollé a főszerep. A parlamenti kontroll mellett az egyes rendeletekkel kapcsolatban nyitott az alkotmányossági felülvizsgálat lehetősége, ám ennek a gyakorlata nem vált jelentőssé. Ennek oka lehet a 2021-ben hatályba lépett pandémiatörvény, mivel a jogszabály a Legfelső Közigazgatási Bíróságra telepítette az egyedi panaszos ügyekben az alkalmazandó jogszabály felülvizsgálatának hatáskörét. Korábban, az árvizek és veszélyes anyagok felbukkanása miatt kihirdetett regionális szintű veszélyhelyzet idején is a Legfelső Közigazgatási Bíróság kapott lényegi kontrollszerepet. A cseh AB tehát hozhat döntéseket a különleges jogrendben a jogszabályok alkotmányosságáról, illetve alkotmányjogi panaszos ügyekben vagy bírói kezdeményezés alapján is, de ennek nem alakult ki széles körű gyakorlata. A különleges jogrend kihirdetéséről szóló aktus az alkotmányjogi szakirodalom szerint továbbá nem minősült a Covid19-világjárvány előtt sem olyan normatív aktusnak, amelynek felülvizsgálatára kiterjed az AB hatásköre.³⁴

³³ A szlovák esetjogról GABRIS, Tomas: Special Constitutional and Legal Order of the Slovak Republic: Lessons Learned from the COVID19 Pandemic. *European Journal of Risk Regulation* (2025) 1. megjelenés alatt. Kézirat a special issue szerkesztőinél (Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán) Special issue 2025/1: Constitutional Risk Regulation in the V4 countries. A magyar problémákról lásd KÁDÁR Pál – HOFFMAN István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle* 14 (2021) 3: 1–11.

³⁴ MALÍŘ, Jan – GRINC, Jan: States of emergency and COVID19: Czech Republic. In: FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, i. m. 2024. 17–42.

Az értekezés IV. fejezetében bemutattuk, hogy cseh Alkotmánybíróság normál jogrendben fontos korlátja a közhatalom gyakorlásának, ehhez képest különleges jogrend idején inkább a parlamenti alkotmányvédelem erősödik meg a normakontroll jelentőségének megőrzése mellett, de az alkotmánybírósági eljárást szűk esetkörre korlátozva. Bár normál jogrendben, például a pandémiatörvény hatályának idején az alkotmányossági kontrollra vonatkozó szabályok nem változnak, a helyzet jellegéből adódóan az alkotmánybírósági eljárás kevésbé hatékony a sürgős alkotmányossági kérdések orvoslása szempontjából, a határozatok inkább az alkotmányos rend objektív védelme érdekében bírhatnak kiemelt jelentőséggel. Annak ellenére tehát, hogy az értekezés III. fejezetében bemutatottak szerint Csehországban nagyon magas normál jogrendben az alkotmányjogi panaszok száma, különleges jogrendben egyértelműen nem az Alkotmánybíróság a legfontosabb intézmény a jogalkotás ellenőrzésére és az egyéni jogsérelmekkel kapcsolatos alkotmányossági kérdések megválaszolására.³⁵

A parlament és az alkotmánybíróság alkotmányossági ellenőrzésben betöltött szerepét illetően Szlovákia tekinthető az ellenpólusnak. A szlovák alkotmányos szabályozás rendkívül szerény feladatkört határoz meg a parlament számára a különleges jogrenddel kapcsolatos döntések tekintetében, a szabályozás inkább a bírói és alkotmánybírói kontrollra helyezi a hangsúlyt.³⁶

A szlovák Alkotmány lehetővé teszi azt is, hogy a különleges jogrend kihirdetésének jogszerűségét az Alkotmánybíróság felülvizsgálja, ami dogmatikailag nehezen választható el a szükségesség vizsgálatától, hiszen a különleges jogrend kihirdetése akkor jogszerű, ha a feltételei fennállnak. A feltételrendszer sarkalatos pontja, hogy a helyzet másképp nem kezelhető, a normál jogrend nem alkalmas arra, hogy biztosítsa a közhatalom alkotmányos, tehát alkotmányi keretek közé szorított gyakorlását és egyben az alapvető jogok biztos védelmét annak érdekében, hogy az állam mihamarabb visszatérhessen a normál jogrendi állapotba. A szlovák alkotmány tehát fenntartja az Alkotmánybíróság normál működését. Ez ebben az alkotmányos rendszerben ahhoz vezet, hogy igen fontos szerepet kap a közhatalom gyakorlásának alkotmányossági ellenőrzésében, mert a parlament ebben nem játszik jelentős szerepet, szemben Csehországgal, ahol a parlament és a rendes bíróságok jelentősebb feladatokat látnak el a különleges jogrendekben.

³⁵ KÜHN, Zdenek: Emergency under Czech Law. *European Journal of Risk Regulation* (2025) 1. megjelenés alatt. Kézirat a special issue szerkesztőinél (Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán) Special issue 2025/1: Constitutional Risk Regulation in the V4 countries.

³⁶ STEUER, Max: Models of states of emergency in Slovakia and their political context: 'We'll manage ... somehow?' In: FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, i. m. 2024. 78–100.

A lengyel különleges jogrendi szabályozás is sajátos, mert itt mind a parlament, mind az alkotmánybíróság kiemelt szerepet kap az ellenőrzésben a normatív szabályozás előírásai szerint, ugyanúgy, mint a magyar jogban is.³⁷ Ahogy a IV. fejezetben részletesen leírtuk, a magyar és a lengyel alkotmányban megjelenik, hogy a különleges jogrend kihirdetését a parlament ellenőrizni tudja, ugyanakkor mindkét állam alkotmányjogi gondolkozásában felmerül az, hogy az Alkotmánybíróság is jogosult lehet erre. Mindkét ország alkotmányos rendszerére igaz az az állítás is, hogy az Alkotmánybíróság soha nem mondta ki, hogy hatásköre lenne a különleges jogrendet kihirdető aktus vizsgálatára, mint ahogy az ellenkezőjét sem.

A lengyel és a magyar különleges jogrendben az egyes intézkedésekről szóló kormányrendeletek alkotmányossági felülvizsgálat tárgyai lehetnek megfelelő indítvány alapján, viszont azokat a parlamentnek is folyamatosan ellenőriznie kellene, és meghosszabbításukhoz a parlament hozzájárulása szükséges.³⁸

A különleges jogrendről szóló döntés Csehországban tehát nem lehet alkotmányossági felülvizsgálat tárgya, Szlovákiában lehet, Magyarországon és Lengyelországban pedig nem adható erre az alkotmány szövege alapján egyértelmű válasz. Amellett érveltünk, hogy Magyarországon az alkotmányossági vizsgálat kiterjed a különleges jogrendet kihirdető rendelet felülvizsgálatára, legalábbis a Covid19-világjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzetben ezt az álláspontot képviseltük. A különleges jogrendben született összes rendeletet, illetve más normatív szabályozást alkotmányossági szempontból, az AB hatásköreitől függően mind a négy országban felülvizsgálhatják a testületek.³⁹

Az alkotmánybíróság funkcióját illetően van jelentősége annak, hogy a kivételes helyzet szabályozása alkotmányi vagy törvényi szinten helyezkedik el. Ismertettük a különleges jogrend és a kvázi különleges jogrendek problémakörét. A párhuzamos kihirdetés maga olyan alkotmányossági kérdés, amely az alkotmánybíróságok asztalára kerülhet. Alkotmánybírósági vizsgálat tárgya lehet az is, hogy az adott alkotmány milyen alkotmány alatti, normál jogrendi kivételeket enged egy-egy veszélyhelyzet elhárítása érdekében.

A három szabályozási szint tehát (1) az alkotmányi szint, (2) az alkotmány rendelkezéseit lebontó, azokat részletező törvényi szint, amely tehát az alkotmány különleges jogrendi szabályozása keretében valósul meg, és az alkotmány különleges jogrendi előírásainak

³⁷ FLORCZAK-WĄTOR, Monika: States of Emergency in Poland and Their Impact on the Protection of Human Rights in Times of Covid19 Pandemic. *Romanian Journal of Comparative Law* (2021) 12: 287–309.

³⁸ VÖRÖS Imre: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább... In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok: a COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, L'Harmattan – MTA TK Jogtudományi Intézet, 2020. 17–43.

³⁹ FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, i. m. 2024.

kell megfeleljen, továbbá (3) a normál jogrendben, ezeken kívül a törvényi szintű szabályozás, a kvázi különleges jogrend, amely számos területen (egészségügy, energia, katasztrófavédelem stb.) határoz meg válságkezelésre vonatkozó különös szabályokat. Ezek alkotmányosságát a normál jogrendi szabályok szerint kell megítélni. A covid19-világjárvány miatti jogalkotás esetében alkotmányossági problémát okozott a jogalap bizonytalansága még akkor is, ha a cseh és a szlovák alkotmánybíróság határozottan rendelkezett arról, hogy a különleges jogrendi és a normál jogrendi szabályok párhuzamossága önmagában nem alkotmányellenes.⁴⁰

Az értekezés IV. fejezetében ismertetettek szerint, Szlovákiában a 2020-as alkotmánymódosítás vagy Csehországban a 2011-es átfogó törvényi szabályozások során az volt a cél, hogy a kivételes helyzetben is alkotmányos, jogállami keretek között történhessen a közhatalom gyakorlása. Magyarországon, bár az új alkotmányos szabályozás ugyanabban a paradigmában mozog, mint a korábbi, illetve mint a többi V4 ország szabályozása, egyszerűbbé vált a hatalomgyakorlás a kormány számára, és szélesebbre nyílt a különleges jogrend azáltal, hogy megváltoztak a kihirdetés feltételei. Lengyelországban pedig megkerülte a kormány a szigorúbb alkotmányossági és alapjog-korlátozási felülvizsgálatot is azzal, hogy nem hirdette ki a különleges jogrendet.

4.3. Az alkotmánybíróságok szerepe az alapvető jogok különleges jogrendi korlátozására vonatkozó mércék kialakításában

Ami az alapvető jogok korlátozására vonatkozó alkotmányos mércét illeti, ebben a kérdésben különbözik a négy ország szabályozása.⁴¹

Bemutattuk, hogy Magyarországon az Alkotmánybíróság igyekezett meghatározni azt, hogy mit ért az általános alapjog-korlátozási mércétől való eltérés lehetőségén, míg Lengyelországban a Covid19 kapcsán csak a szakirodalom foglalkozott a kérdéssel, mert nem került sor a különleges jogrend kihirdetésre. Magyarországon, miközben az Alaptörvény szövege alapján majdnem az összes alapvető jogunk felfüggesztésére is sor kerülhet az általánostól eltérő korlátozáson túl, az alkotmánybírósági határozatok számos megközelítést megfogalmaztak a különleges jogrendi jogalkotás alkotmányossági ellenőrzése során. A két

⁴⁰ MALÍŘ, Jan – GRINC, Jan: States of emergency and COVID19: Czech Republic. In: FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, i. m. 2024. 17–42; DRUGDA, Simon – LALÍK, Tomáš – BARANÍK, Kamil: Slovakia. In: *I-CONNECT-Clough Center 2016 Global Review of Constitutional Law*. 2021. 269–273.

⁴¹ Lásd FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, i. m. 2024. II. fejezetének négy tanulmányát.

véglet szerint egyrészt szükségességi-arányossági szempontból egyáltalán nem bírálható felül a jogalkotói aktus,⁴² másrészt az Alkotmánybíróság a rendelet szükségességét és arányosságát is mérlegelheti az alkotmányossági vizsgálat körében.⁴³ A két véglet közötti érveléseket áttekintve megállapítottuk, hogy csak abban egységes a testület gyakorlata, hogy a különleges jogrendi normát ideiglenesnek tekinti, és folyamatos felülvizsgálatát kívánja meg.⁴⁴

Lengyelországban az okozott problémát, hogy a különleges jogrendi alkotmányossági mérce csak akkor alkalmazható, ha egy kivételes helyzetben kihirdetésre kerül a különleges jogrend. Ebben az esetben az Alkotmány rendelkezése alapján a különleges jogrendi szabályokat részletesen meghatározó törvény írja körül az adott különleges jogrendi helyzetben korlátozható alapvető jogokat azzal, hogy a lényeges tartalmuk ebben az esetben sem vonható el. Alkotmányossági problémát jelentett a rendes bírói gyakorlat számára, hogy a veszélyhelyzetre hivatkozva, törvényi szabályozás alapján másképp korlátozta azonban a jogalkotó az alapjogokat a Covid19-világjárvány idején, mint a normál jogrendben, és a közigazgatási hatóságok számára is szélesebb felhatalmazást adott.⁴⁵

Csehország alkotmányos szabályozása szűkszavú, de az alkotmányt kiegészítő és az alkotmányos rend részét képező közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény lehetőséget ad a különleges jogrendben az alapvető jogok nagyobb mértékű korlátozására. A korlátozás elbírálásához, illetve törvényi szinten a korlátozható konkrét jogok meghatározásához nem ad a normál jogrendtől eltérő támpontot, a lengyelhez hasonló előzetes listát.⁴⁶

A szlovák alkotmányos szabályozás is hasonló, az Alkotmánybíróság nem kapott külön, az Alkotmányban meghatározott különleges jogrendi mércét, ebben az esetben is az általános alapjog-korlátozási tesztet kell alkalmaznia.⁴⁷ Abból adódóan, hogy a különleges jogrend az

⁴² 3152/2022. (IV. 12.) AB határozat. Lásd SZENTE Zoltán: Emergency as a pretext to restrict political right: The Hungarina autocratic regime at work. In: FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, i. m. 2024 187–199.

⁴³ 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat. A határozat elemzését lásd CSINK Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata az egészségügyi dolgozók kötelező védőoltásáról. Cél vagy eszköz-e az átoltottság? *Jogesetek Magyarázata* (2022) 1: 13–18; HORVÁTH Attila: Mások élete? A kötelező Covid-oltások a magyar, a német és az osztrák alkotmánybírósági döntések tükrében. *Állam- és Jogtudomány* (2022) 3: 3–38; BÁN-FORGÁCS Nóra: Természettudományos érvelés az alkotmányjogban. *Jogelméleti Szemle* (2023) 4. 2–22.

⁴⁴ Ez az egyetlen világos alkotmányossági követelmény azonban nem köti a jogalkotót.

⁴⁵ FLORCZAK-WĄTOR, Monika: Human rights in states of emergency: Constitutional principles and their application in the Republic of Poland. In: FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, i. m. 2024. 145–163.

⁴⁶ MALÍŘ, Jan – GRINC, Jan: Fundamental rights limitations in states of emergency: The Czech pattern. In: FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, i. m. 2024. 103–123.

⁴⁷ STEUER, Max – VICENOVA, Radka: A widening gap? Fundamental rights and states of emergency in Slovakia. In: FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, i. m. 2024. 164–183.

alkotmányban kerül megfogalmazásra, és az általános jogállamisági elvek vonatkoznak erre a szabályozásra is, a cseh és a szlovák alkotmánybírósági határozatokban az értekezés V. fejezetében bemutatott dogmatika is abból indul ki, hogy ha az eltérésre vonatkozóan nincs szabály az alkotmányban, akkor az alkotmánybírósági felülvizsgálat során a szükségességi-arányossági mércét kell alkalmazni.

A két alkotmánybíróság gyakorlata eltér abban, hogy milyen mélységben vállalkozik a szükségességi és arányossági kritériumok kidolgozására adott ügyekkel összefüggésben. Míg a cseh Alkotmánybíróság inkább azt hangsúlyozza, hogy a jogalkotó által megadott indokolás észszerűségét tudja a szükségesség elismerése körében megítélni, a szlovák Alkotmánybíróság ennél tovább megy, és a megfelelő indokolás mellett maga is figyelembe veszi a köztudomású tudományos tényeket a szükségesség ellenőrzése során.

Lényeges különbség a visegrádi országok alkotmányos szabályozásában tehát, hogy az alapvető jogok korlátozására vonatkozó mérce különbözőképpen kerül meghatározásra, és az értelmezésben az alkotmánybíróságok különböző funkciót láttak el. Lengyelországban az egyes különleges jogrendekben különböző alapvető jogok korlátozhatók, viszont korlátozásukra az általános alapjog-korlátozási teszt alkalmazandó a körülmények figyelembevételével, ezzel ellentétes alkotmányos előírás hiányában. Csehországban és Szlovákiában az általános szabályoknak megfelelően alakul az alapjog-korlátozás és annak felülvizsgálata. Alkotmányossági kérdés, hogy a teszt hogyan alakítható a különleges jogrendi körülményekhez, a különleges jogrend más minőséget hoz-e az alapjogvédelemben.⁴⁸ Magyarországon ettől eltérő módon más szabályokat kell alkalmazni a különleges jogrendben mind a korlátozható alapjogok körére, mind az alkalmazandó alapjog-korlátozási mércére, amely értelmezésére vállalkozott az Alkotmánybíróság néhány határozatában, ellentmondásos eredményekkel.

4.4. Az alkotmánybíróságok által megítélt alkotmányjogi kérdések köre a Covid19-világjárvány miatt kihirdetett különleges jogrendben

Az értekezésben megvizsgáltuk, hogy a normatív alaphoz képest hogyan alakult a gyakorlatban a Covid19-világjárvány idején az alkotmányossági felülvizsgálatért felelős

⁴⁸ ONDREJEK, Pavel – HORÁK, Filip: Proportionality during Times of Crisis: Precautionary Application of Proportionality Analysis in the Judicial Review of Emergency Measures. *European Journal of Constitutional Law* 20 (2024) 1: 27–51.

intézmények gyakorlata, milyen ügyekben és hogyan döntöttek vagy állapították meg hatáskörük hiányát az alkotmánybíróságok.

Lengyelországban az alkotmányossági válság miatt a ki nem hirdetett különleges jogrend idején sem töltötte be az Alkotmánybíróság a funkcióját, mert nem hozott határozatokat. Ennek eredményeképpen a rendes bíróságok látták el az alkotmányvédelmi feladatokat, amely elsősorban a törvényellenesnek vagy alkotmányellenesnek ítélt rendeleti vagy hatósági határozat szintű intézkedések törvényességi és néha ettől kevésbé elkülöníthető alkotmányos minősítését jelentette. Ennek megfelelően a rendes bíróság nem alkalmazta a jogszabályt, vagy akár megállapította a jogalkotással okozott állami kárfelelősséget is. A lengyel alkotmánybírósági gyakorlatból azt a vitát emeltük ki ezért, amely elnöki és a házelnöki indítványok formájában jelent meg, és amely a lengyel jogrendszer egyik legfontosabb alapkérdésére irányult a rendes bíróság és az alkotmánybíróság alkotmányértelmezési és alkotmányérvényesítési hatásköreit illetően.⁴⁹

A lengyel Alkotmánybíróság a 2015-ben kezdődött alkotmányossági válság miatt nem töltötte be a funkcióját sem a Covid19 kitörése előtt, sem azután, de az alkotmánybíráskodás veszélyhelyzeti működésének a hiánya vezetett el a rendkívül tartalmas indítványok megfogalmazásáig, és a veszélyhelyzeti tapasztalatok mutattak rá arra, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat rendszere az alkotmánybíróság nélkül is működik.

Magyarországon is ismertettük az Alkotmánybíróság eredeti, a rendszerváltás után megfogalmazott és a 2010 után bekövetkezett változásoknak megfelelő funkcióját.⁵⁰ Ebben a helyzetben a világválság alatt főképp alapjogi tárgyú indítványok érkeztek a testülethez.

A különleges jogrendi alapjogkorlátozási teszt kialakítása az Alkotmánybíróság folyamatos működése ellenére nehézkes a 2020 márciusában kihirdetett, még ma is fennálló különleges jogrendben, mert bár az 1990-es évektől hasonló szabályozást tartalmaz az alkotmány, a különleges jogrendi mérce nem került a Covid19-világválság előtt kidolgozásra. A Covid19-világválsággal összefüggésben hozott határozatok sem tudták következetesen kialakítani a mércét, és így az Alkotmánybíróság végeredményében minden esetben alkotmányosnak találta a Kormány által alkotott rendeleti szabályozást.

Csehországban számos határozatot hozott az Alkotmánybíróság, de ezek jelentős részében a parlament ellenőrzési hatáskörét hangsúlyozta, illetve azt, hogy a különleges

⁴⁹ GRANAT, Mirosław: Constitutionality of law without a constitutional court in the Polish setting. In: GRANAT, Mirosław (ed.): *Constitutionality of Law without a Constitutional Court: A View from Europe*. Routledge, 2024. 29–47.

⁵⁰ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az alkotmánybíráskodás átalakulása Magyarországon 2010 után*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.

jogrenddel kapcsolatos kérdések egy része politikai kérdés, ezért azt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül. Mindemellett az alapjogok korlátozása terén is kimondta, hogy csak kivételes esetekben dönt, ha az alapvető alkotmányos jelentőségű kérdés számos további jogvitát érint, és tömeges szinten okoz alapjogsérelemeket a cseh jogrendszerben. A normál működés során a bíróságok és a Legfelső Közigazgatási Bíróság feladata az egyéni jogsérelemekkel járó helyzetek bírói kezelése, és a jogellenesség kérdésben lehetséges iránymutatás is.⁵¹

A cseh Alkotmánybíróság tehát számos esetben döntött az elé kerülő indítványokról, ugyanakkor kialakított álláspontja szerint a válságkezelésben csekély szerepet vállalt. Megállapította azonban azt, hogy az alapjog-korlátozás alapvető mércéje az Alkotmány szerint a szükségességi-arányossági teszt, ezt kell alkalmaznia a jogalkotónak és a jogalkalmazónak egyaránt. A pandémiatörvényben meghatározott különleges alapjog-korlátozási lehetőségeket és mércéket pedig alkotmányosnak ítélte, és nem emelt kifogást a kvázi, törvényi szintű különleges jogrend kialakítása ellen sem.⁵²

A szlovák Alkotmánybíróság gyakorlata volt a leginkább aktivista a négy ország közül, itt számos határozatot bemutatott az értekezés, ahol a szlovák Alkotmánybíróság egyértelművé tette a hatáskörét a különleges jogrendet érintő minden kérdésben. Álláspontját nem csak egy-egy iránymutató, jogszabály absztrakt utólagos normakontrolljára irányuló döntésben fejtette ki, hanem a Covid19-világjárvánnyal kapcsolatos, normatív formában megjelenő hatósági intézkedések (általános hatályú rendelkezések) részletes felülvizsgálata során is. Ezeknél az indokolás követelményének hangsúlyozása mellett nagy hangsúlyt fektetett az egyenlőség elvének érvényesítésére is. A szlovák Alkotmánybíróság is jóváhagyta azonban a felülvizsgált állami döntések jelentős részét.⁵³

A magyar, lengyel, cseh és szlovák alkotmányos gyakorlatban három alapvető kérdés köré rendeződött tehát az alkotmánybírósági gyakorlat. Az egyik kérdés a különleges jogrend kihirdetés, illetve hosszabbítás felülvizsgálhatóságának és felülvizsgálatának problémaköre volt. A második a jogforrási hierarchiával kapcsolatos kérdéskör, a párhuzamosan egymás mellett kihirdetett különböző szintű szabályozások és azok indokolásának problémaköre, illetve ezzel összefüggésben a harmadik a jogalap problematikája, tehát, hogy a kormány rendelete

⁵¹ KÜHN, Zdenek: Emergency under Czech Law. *European Journal of Risk Regulation* (2025) 1. megjelenés alatt. Kézirat a special issue szerkesztőinél (Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán) Special issue 2025/1: Constitutional Risk Regulation in the V4 countries.

⁵² ONDREJEK, Pavel: Threshold of justification of emergency regulations: On coherentism requirement for the justification of measures adopted in the Czech Republic during the COVID-19 pandemic. *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej. Journal Of The Polish Section Of IVR* (2021) 2: 41–53.

⁵³ BARANÍK, Kamill: The Slovak Constitutional Court during the Emergencies. *Danube* 14 (2023) 2: 107–118.

vagy hatóság által meghozott általános hatályú rendelkezés jogalapja a különleges jogrend és az azt részletező törvényi szabályozás, vagy a normál jogrend szerinti kvázi különleges jogrend. Ezeket egészítette ki a klasszikus alapjogvédelmi alkotmánybíráskodás, azaz az alapjogkorlátozások alkotmányosságának a megítélése.

Míg Lengyelországban a legfontosabb alkotmánybíróság elé kerülő alkotmányossági kérdés az alkotmánybíróság és rendes bíróság kapcsolatrendszerét érintette az alapjog-értvényesítésben és alkotmányvédelemben, addig Csehországban a veszélyhelyzeti intézkedések jogalapjának a kérdése, és a kihirdetés alkotmányossági felülvizsgálatának kérdése állt a felülvizsgálat homlokterében.

Szlovákiában ezeken túl és az alapjogi ügyek mellett a jogforrástani kérdések merültek fel, hiszen itt végül egy egészen új jogforrás került alkotmánybírósági elismerésre a válságkezeléssel összefüggésben, az általános hatályú rendelkezés, amelyet az Alkotmánybíróság olyan jogforrásként ismert el, amelynek a felülvizsgálatára a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörében jogosult.

Magyarországon az Alkotmánybíróság elé kerülő legfontosabb kérdések a gyülekezési joggal, kötelező védőoltással, a közérdekű adatok védelmével kapcsolatos klasszikus alapjogkorlátozási ügyek voltak.

A visegrádi országok alkotmánybíróságai tehát különböző államszervezeti, jogforrástani, eljárási kérdésekkel foglalkoztak (vagy állapították meg hatáskörük hiányát) azon túl, hogy eljutottak a testületekhez a klasszikus alapjogkorlátozási ügyek is, mint a boltok bezárása, a kijárási tilalom vagy éppen a vallásszabadság korlátozásával, a maszkviseléssel, védettségi igazolvánnyal kapcsolatos dilemmák.⁵⁴ Az indítványok eltérő megítélése, illetve az alkotmánybírósági hatáskör és a felülvizsgálati mérce definiálása rámutatott a V4 alkotmánybíróságok eltérő szerepfelfogására.

4.5. Összegzés

A visegrádi országokban az alkotmánybíráskodás egy olyan intézményi típusa valósult meg független alkotmánybíróságok formájában, amely jelentős hatáskörökkel ruházta fel a testületeket. A történeti fejlődés során nem minden országban teljesedett ki az eredeti funkció, hiszen Lengyelországban és Magyarországon komoly problémákkal küzd az intézmény.

⁵⁴ Szentgáli-Tóth Boldizsár: New perspective of comparative constitutional law. A global database from constitutional case law delivered in the shadow of the pandemic. <https://covid-and-constitutionalism.tk.hu/en>

A visegrádi országokban a különleges jogrend szabályozásánál nem rendezték külön az alkotmányossági felülvizsgálat szerepét és intézményi, eljárási megoldásait, tehát az azonos maradt a normál jogrendi szabályozással. Az alkotmánybírósági törvények sem határoztak meg különleges jogrendi eljárásokat, fennmaradt a normál működés, néhány országban annak kifejezett állami biztosítása mellett. A Covid19-veszélyhelyzetben az alkotmánybíróságok azonban nem minden országban működtek eredeti funkciójuknak megfelelően.

Csehországban inkább tartózkodó, Szlovákiában inkább aktivista döntésekkel e két alkotmánybíróság egy-egy államszervezeti vagy az alapjogi sztenderdekre vonatkozó kérdésben világos irányutatást adott az alkotmány értelmezése alapján. A lengyel Alkotmánybíróság nem hozott határozatot a normál és a különleges jogrendi felülvizsgálati mérce tekintetében a Covid19-világjárvány idején, Magyarországon pedig az Alaptörvényben foglalt absztrakt különleges jogrendi teszt számtalan értelmezést kapott, az állandósult különleges jogrend pedig nem képezte tartalmi alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát.

Az értekezésben bemutattuk, hogyan működnek az alkotmánybíróságok veszélyhelyzetben, de vajon mindezek alapján veszélyhelyzetben vannak-e az alkotmánybíróságok a visegrádi országokban?

Kutatásunk eredményei azt mutatják, hogy veszélyhelyzetben az alkotmánybíróság mint az alkotmányosság öre, intézményi garanciája. Lengyelországban és Magyarországon komoly válságba került az eredeti intézményi funkció. A különleges jogrend pedig önmagában, természetéből fakadóan az egyébként is erősödő végrehajtó hatalom további erősödését jelenti, így ilyen helyzetekben/körülmények között különösen hatékony alkotmányossági vizsgálatra volna szükség. Azt figyeltük meg, hogy bár az alkotmányossági felülvizsgálat intézményét különleges jogrendben is kiemelten fontosnak tartja mind a négy állam alkotmánya, ám azt nem erősíti meg, nem ír elő plusz hatásköröket, eljárási biztosítékokat, indítványozási jogosultságokat, a hivatalbóli eljárás lehetőségét vagy egyéb megoldásokat annak érdekében, hogy hatékony legyen a felülvizsgálat. Az alkotmánybírósági gyakorlat pedig legtöbb esetben tartózkodó és tétova.

Az alkotmánybíróság működése pedig fontos intézményi garancia (lenne) minden visegrádi alkotmányos demokráciában a jogállami sztenderdek érvényesülése érdekében, különleges jogrendben is. Ennek mára már kialakultak az alkotmányos, kulturális hagyományai. A vizsgálatunk arra hívta fel a figyelmet, hogy ez az alkotmányos funkció veszélyben van.

5. Az értekezés hasznosíthatósága

5.1 Gyakorlati hasznosíthatóság

Az értekezés eredményei jelentős mértékben hozzájárulhatnak mind a különleges jogrendek alkotmányos garanciáinak maximális biztosítását célzó szabályozási keretek kidolgozásához, mind az alkotmánybíróági gyakorlat továbbfejlesztéséhez a visegrádi országokban. Mivel a munka a magyar jogtudomány részeként, magyar nyelven készült, elsődleges célja, hogy az összehasonlító elemzéseken és értékeléseken keresztül hasznosítható eredményeket nyújtson a magyar jogalkotó és az Alkotmánybíróság számára. Az alkotmányos párbeszéd fontosságának hangsúlyozása különösen releváns a magyar Alkotmánybíróság szempontjából, különös tekintettel a visegrádi országok közötti közpolitikai együttműködésre. Ez az együttműködés, amelyet a közös történelmi és kulturális hagyományok, a földrajzi közelség, valamint a hasonló válsághelyzetek közös tapasztalatai táplálnak, a jogi kultúra és jogrendszer hasonlóságainak kihangsúlyozásával elősegítheti a közös megoldások kialakítását, akár válságkezelési kérdésekben is. Az értekezés az alkotmánybíróágok különleges jogrendi funkcióinak elemzésével, a hatáskörgyakorlás alapos értékelésével, valamint a COVID-19 világjárvány alkotmánybíróági gyakorlatra gyakorolt hatásainak feldolgozásával jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy az alkotmányvédelmi intézmény meghatározó szereplővé váljon a különleges jogrenddel kapcsolatos jogi szakmai diskurzusban.

5.2 Tudományos hasznosíthatóság

A kutatási eredmények nem csupán a gyakorlati alkalmazás terén mutatnak jelentőséget, hanem megalapozzák a jogtudomány további mélyreható vizsgálatait is több területen. Különösen fontos ez az alkotmánybíróági gyakorlatokban felmerülő, a visegrádi országok kutatói és a nemzetközi szakirodalom által még kellőképpen meg nem válaszolt jogi kérdések tekintetében. Példaként említhető a különleges jogrendekre vonatkozó állami vagy egyetemes alkotmányossági mérce kidolgozásának kísérlete, valamint a különböző szintű szabályozások dogmatikai koherenciájának megteremtése. A különleges jogrend fogalma továbbra is olyan állandóan releváns tudományos kérdés, amelynek fontosságát az értekezésben bemutatott jogi

empirikus kutatások is alátámasztják. A jogtudomány szempontjából továbbá kiemelkedő jelentőségű, hogy az újabb összehasonlító elemzések révén az egyes jogrendszerek szerkezetének és működésének mélyebb megértéséhez járulunk hozzá, rávilágítva a jogi kontextus rejtett összefüggéseire és sajátosságaira.

5.3. Társadalmi hasznosíthatóság

Társadalmi hasznosíthatóság szempontjából kiemelhetjük az ismeretterjesztést, amely önmagában is értéket képvisel. Emellett az értekezés rávilágít a különleges jogrend szabályozásának természetére és az ezzel kapcsolatos alkotmányos viták sokféleségére, így segít megérteni, hogy válsághelyzetek kezelésére nem létezik egyetlen helyes megoldás. A különböző közhatalmi válaszok között vannak jobb és kevésbé jó lehetőségek. Egy alkotmányos demokráciában azonban kulcsfontosságú, hogy az állami intézmények a különleges jogrend idején is az alkotmány keretein belül hozzanak döntéseket, tehát ne önkényesen. Vannak olyan intézmények és eljárások, amelyek Magyarországon és a visegrádi országokban éppen azért jöttek létre, hogy az alkotmányossági szempontból vizsgálják felül a mindenkire kötelező jogszabályokat, és semmisítsék meg azokat, ha nem szükséges vagy nem arányosan jogkorlátozó szabályokat tartalmaznak az elérni kívánt legitim jogalkotói célhoz képest. Az ilyen intézmények és eljárások, jelen esetben az alkotmánybíráskodás jelentőségének tudatosítása a választópolgároknak a vizsgálat további társadalmi hozadéka.

6. A szerző „különleges jogrend és alkotmánybíráskodás” témában megjelent, illetve ezt érintő legjelentősebb publikációi

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina– BÁN-FORGÁCS Nóra: Introduction - The (non)resilience of the Hungarian Legal System: From Populist Constitutionalism to a Permanent State of Danger. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (ed.): *The Resilience of the Hungarian Legal System since 2010. A Failed Resilience?* Wien, Springer Nature, 2024.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Poszt-COVID: ami velünk maradt, a különleges jogrend. In: BÁN-FORGÁCS Nóra – LŐRINCZ Viktor Olivér – MEZEI Kitti – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár (szerk.): *Poszt-COVID-19 hatásai a jogrendszerre.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2024.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Régi/új kiindulópontok a magyar alapjogkorlátozási rendszer és gyakorlat értékeléséhez. *Közjogi Szemle* (2024) 1–15.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Constitutional Justice under Populism: The Transformation of Constitutional Jurisprudence in Hungary since 2010*. Alphen aan den Rijn –Budapest, Wolters Kluwer – Akadémiai Kiadó, 2024.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *The Concentration of Emergency Competencies During the COVID-19 Pandemic in Hungary: A Lack of Effective Control*. *Lex Localis: Journal of Local Self-Government* 22 (2024) 2: 120–142.

FLORCZAK-WĄTOR, Monika – GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina – MALÍŘ, Jan – STEUER, Max: States of emergency and fundamental rights in books and in action: The Visegrad countries and the COVID19 pandemic. In: FLORCZAK-WĄTOR, Monika – GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina – MALÍŘ, Jan – STEUER, Max (eds.): *States of Emergency and Human Rights Protection. The Theory and Practice of the Visegrad Countries*. London – New York, Routledge, 2024. 1–15.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: The normative standards of human rights protection in normalcy and in emergency in Hungary. In: FLORCZAK-WĄTOR, Monika – GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina – MALÍŘ, Jan – STEUER, Max (eds.): *States of Emergency and Human Rights Protection. The Theory and Practice of the Visegrad Countries*. London – New York, Routledge, 2024. 124–144.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok I., II., III.: A COVID–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, TK Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2020–2023.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – HUNGLER Sára – RÁCZ Lilla: Hungary: Legal Response to Covid-19. In: KING, J. – FERRAZ, O. (eds.): *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*. Oxford, Oxford University Press, 2021.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – AMBRUS, István: Decision 15/2020. (VII.8.) AB - Fear-mongering II. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – ZAKARIÁS Kinga (eds.): *The main lines of the jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court: 30 case studies from the 30 years of the Constitutional Court (1990–2020)*. Baden-Baden, Nomos, 2022. 521–538.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Constitutional Justice in Credit Crises. The Hungarian Case *Südosteuropa* 66 (2018) 1: 94–118.

SZENTE Zoltán – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Using Emergency Powers in Hungary: Against the Pandemic and/or Democracy? In: KETTEMANN, Matthias C. – LACHMAYER, Konrad (eds.): *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*. Oxford, Bloomsbury Publishing, 2022. 155–178.

LŐRINCZ Viktor Olivér – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Magyar Tudomány tematikus összeállítás: Epidemiológia és jogtudomány. *Magyar Tudomány* 182 (2021) 5. 579–634.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A különleges jogrend. In: BODNÁR Eszter – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (szerk.): *Alkotmányos tanok I*. Budapest, HVG-ORAC, 2021. 199–208.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az Alkotmánybírósági gyakorlat: Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata. 1–2. k.* Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC, 2021.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – PAP András László: A járvány kezelésének alkotmányjogi vonatkozásai. *Magyar Tudomány* 18 (2021) 583–592.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán: Populist challenges to constitutional interpretation: an assessment. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (eds.): *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*. Abingdon, Routledge, 2021. 313–325.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (szerk.): *Normativitás és empiria: A rendes bíróságok és az alkotmánybíróság kapcsolata az alapjog-érvényesítésben, 2012–2016.* Budapest, TK Jogtudományi Intézet, 2020.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Alapvető jogok korlátozása. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 26–32.

SZENTE Zoltán – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Constitutional courts under pressure – An assessment. In: SZENTE Zoltán – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (eds.): *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe: A Comparative Perspective*. New York, Routledge, 2018. 291–312.