

Bírálat

GÁRDOS-OROSZ FRUzsINA:

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG(OK) VESZÉLYHELYZETBEN
*Az alkotmánybíróságok szerepe a V4 országok különleges jogrendjében,
különös tekintettel a Covid19-világjárvány tapasztalataira*
című

MTA doktori értekezéséről

I.

Gárdos-Orosz Fruzsina: „Alkotmánybíróság(ok) veszélyhelyzetben. Az alkotmánybíróságok szerepe a V4 országok különleges jogrendjében, különös tekintettel a Covid19-világjárvány tapasztalataira” című MTA doktori értekezése mindnyájunkat, minden szakmabelit foglalkoztató aktuális témát vizsgál. Teszi ezt olyan metszetben, ami a mi közép-európai régiókat különösen foglalkoztathatja. A Covid19 járvány hatásait még bizonytalanságig eltart majd feldolgozni. Időszerű ezért a vizsgálat, és az is, hogy meghatározott összefüggésben a messzebb ható következmények, tanulságok terítékre kerülnek.

Az értekezés a Jogtudományi Intézetben folytatott és a szerző vezetésével folytatott számos kiterjedt, a vizsgált jelenséggel szinte egyidejű összehasonlító kutatásra épül. Támaszkodva erre a bázisra az adott témában önálló feldolgozású és eredeti értelmezésű tudományos mű készült.

II.

Az MTA Doktori Szabályzata szerint a hivatalos bíráló bírálatában részletesen értékeli a doktori mű tudományos eredményeit, annak újdonságát, érdemeit és hiányosságait, valamint azt, hogy a munka hiteles adatokat tartalmaz-e. Ennek alapján tételesen nyilatkozik arról, hogy a mű mely téziseit fogadja el új tudományos eredményként. A továbbiakban a hivatalos bíráló által értékelendő ezen szempontok szerint haladva először átfogó értékelő megállapításokat teszek.

A)

1.

A mű tudományos eredménye a visegrádi országok alkotmánybíráskodásának elemzése a legutóbbi időkben. Az aktualitás és a térségi közösség okán ez a vállalkozás önmagában is informatív. A hasonló feldolgozást végző munkákhoz képest (l. az értekezés 46. old.-án tett megállapítást) a munka sajátossága a régióra irányuló szűkítésben megnyilvánuló sajátos fókusz. A földrajzi és történelmi közösségen kívül az 1980-90-es évek lényegében közös rendszerváltása és intézményi útkeresése is alapvető azonosság, ami az alkotmánybíróságok intézményének kialakulásában majd annak változásaiban jól tükröződik.

2.

A világvárossal a veszélyhelyzetek alkotmányos kezelésének a kérdése globálisan is központi alkotmányjogi kérdéssé vált. A szakirodalmi diskurzust mára már uralja a válságok körülményei közötti létfeltételek és problémamegoldás gyakorlatának vitatása. Az ingatlanpiaci és bankválságtól, a görög államadósság kezelhetetlenné válásával kezdődött euro-övezeti krízisen, a menekülthullámokon, az energiaválságon, a pandémián át az orosz–ukrán háborúig vagy az izraeli–palesztin konfliktusig egymás után sorakoznak a rendkívüli helyzetek a 2007-től kezdődően, majd a hosszúra nyúlt 2010-es évek, azaz immár több mint másfél évtized folyamán. A helyzetek rendkívülisége alkotmányosan is megragadható. A közöttük lévő rendszerszerűség pedig kínálja a téma beemelését a garanciák működésének körülményei és feltételei vizsgálata sorába. A válságok nagyon különböző természetűek ugyan. A modern kor körülményei között az egészségügyi világválság azért mégis a legszokatlanabb volt. Az alkotmányos kihívások e vonatkozásban tesztelése ebben az értelemben is nagyon életszerű. Az alkotmányok szokásos témájához, a különleges jogrendekhez képest azonban további új megvilágításba került a jogi keretrendszer realitásainak tesztelése és vizsgálata. A téma újdonságához ezért kétség sem férhet azzal együtt is, hogy a pandémia alatt és közvetlenül utána számos oldalról kutatták és elemezték ezt és további más, ehhez számos módon kapcsolódó kérdéseket.

3.

A munka fontos érdeme az összehasonlító jogi szemlélet. Nem a jogász értelemben szokásos normativista leíró egymás mellé helyezésről van azonban szó, hanem intézményi magyarázó megközelítésről, amelyik a szabályokat keletkezési, működési és strukturális összefüggéseiben értelmezi. (Hasonlatosan az ún. neoinstitucionalizmus megközelítéseivel.) A szerző ezt akként határozza meg (47. old.) hogy a szabályozási kérdések társadalmi, politikai környezetbe helyezésével foglalkozott. A négy országra kiterjedően elvégzett összehasonlítás ehhez mérten kiegyensúlyozott. Viszonyítási pontja praktikus a magyar szabályozási és működési gyakorlat, azonban ez nem jelentett a munka során sem terjedelmi, sem tartalmi szempontból egyoldalúságot vagy részrehajlást.

4.

A disszertáció a visegrádi együttműködés négy országában: Csehországban, Lengyelországban, Szlovákiában és Magyarországon végzett feltáró-feldolgozó munkára épül. Empirikus anyagát az alkotmánybírók releváns határozatainak szisztematikus legyűjtése, ellenőrzése és azok kvalitatív feldolgozása adja. Az elemzés alapvetően jogtudományi, de az említettek szerint komplex módszerrel történt. A tudományos standardok a feldolgozás során érvényesültek. Megállapítható, hogy az alapul fekvő kutatás hiteles adatokra épült.

B)

A bíráló további kötelessége szerint a mű tudományos megállapításairól tételesen az alábbiak szerint nyilatkozom. A doktori értekezés tézisei 4. pontjában található, decimális alpontokban (4.1–4.5.) szerepeltetett állításokat veszem ilyeneként alapul, figyelemmel ezeknek az értekezésben történt részletes kifejtésére.

1. Az első tézis akként meghatározott, hogy különböző alkotmányos vagy működési konfliktusok ellenére, a vonatkozó szabályozások értelmében az alkotmánybíróságok mind a négy országban potenciálisan fontos szereplői az alkotmányos rendszer működésének.

A közelmúlt történeti elemzésből kitűnik, hogy Lengyelországban és Magyarországon az ellentmondások lehatolnak az intézményi alapokig, a másik két országban ugyanezek a működés lényegét az egyes korszakok vitái ellenére kevésbé érintik. Az állítás, hogy mindazonáltal az alkotmányos berendezkedés fontosnak megmaradó intézményeiről van szó, az egyben a téma relevanciáját mutatja. E tétel kiemelése ezért maximálisan szükséges a disszertáció és az alapul fekvő kutatás építkezésében.

2. A második tézis úgy rekonstruálható, hogy a különleges jogrend fölötti alkotmányos kontroll elengedhetetlen jogi követelmény, ami az egyes országokon belüli politikai viták, illetve intézményi konfliktusok ellenére mindegyik vizsgált államban valamilyen formában megvalósul.

E kormányzatot érintő kontroll államhatalmi ágakon belüli súlypontjai eltérők és változhatnak a parlament, az alkotmánybíróság, illetve a bíróságok között. Jellemző, hogy a lengyel és a magyar jogrendben az alkotmánybíróságok soha nem mondták ki, hogy hatáskörük lenne a különleges jogrendet kihirdető aktus vizsgálatára, de ennek az ellenkezőjét sem.

3. A harmadik tézisnek tekinthető, hogy lényeges különbség van a visegrádi országok alkotmányos szabályozását illetően abban, hogy az alapvető jogok korlátozására vonatkozó mérce a különleges jogrendben különbözőképpen kerül-e meghatározásra, illetve ennek az értelmezésében az alkotmánybíróságok milyen funkciót láttak el. Lényegében ez azt jelenti, hogy milyen mélységben vállalkozhatnak vagy vállalkoznak a szükségességi és arányossági kritériumok kidolgozására adott ügyekkel összefüggésben.

4. A negyedik tézis alapja, hogy a visegrádi országok alkotmánybíróságai különböző államszervezeti, jogforrástani, eljárási kérdésekkel foglalkoztak, beleértve azt is, hogy megállapították hatáskörük hiányát. Jelen bírálat értelmezésében nevezzük ezeket intézményi kérdéseknek.

Ezen kívül eljutottak a testületekhez a klasszikus alapjog-korlátozási ügyek is, mint a boltok bezárása, a kijárási tilalom vagy éppen a vallásszabadság korlátozásával, a maszkviseléssel, védettségi igazolvánnyal kapcsolatos témák. A bírálói értelemezésben az állítás az, hogy az intézményi kérdésekhez való viszonyulás inkább meghatározó vonás a vizsgált tárgykörben.

Lengyelországban ugyanis 2015-től már eleve alkotmányos válság volt, aminek hatására nem is hirdettek a Covid alatt különleges jogrendet. Az Alkotmánybíróság nem is töltötte be a funkcióját. Emiatt a rendes bíróságok vettek át alapvető jogvédelmi funkciókat. Magyarországon az Alkotmánybíróság jogköre volt korábbról eredően korlátozott, ezért intézményi kontrollt az AB nem gyakorolt, továbbá végeredményében minden esetben alkotmányosnak találta a kormány által alkotott rendeleti szabályozást. A cseh

Alkotmánybíróságnak a saját jogi szerepértelmezése volt visszafogott, amennyiben a kontroll általános szerveként következetesen a parlamentet jelölte meg. A szlovák Alkotmánybíróság gyakorlata lehetett leginkább konstruktív, amennyiben a széles értelemben vett kormányzati intézményekre nézve is alkalmazta a jogkorlátozások tekintetében a szükségességi-arányossági tesztet. Kiterjesztette ezt a Covid19-világjárvánnyal kapcsolatos, normatív formában megjelenő hatósági intézkedések (általános hatályú rendelkezések) részletes felülvizsgálatára is.

Bírálnói értelmezésben talán ez a tényező az, amelyik mentén leginkább ki lehet mutatni a hasonló országok közötti különbségeket. E tézis magyarázó ereje ezért különösen kiemelendő.

5. Az ötödik (összegző) tézis az értekezés legmarkánsabb állítása, miszerint a veszélyhelyzeti tapasztalatok a térség országában arra mutatnak, hogy maga az alkotmánybíráskodás, illetve az alkotmánybíróságok intézményei vannak veszélyben.

Noha a visegrádi országokban a rendszerváltás nyomán olyan alkotmánybíráskodási intézményi típus kialakulása indult meg, ami jelentős hatásköröket adott a testületeknek, a további fejlődés vagy e szerepkör elmélyülése azonban jellemzően elmaradt vagy legalább is megrekedt. A különleges jogrend alkalmazása ezért felkészületlenül vagy már lefegyverezve érte az önálló intézményeket. A jogállami rendszerű működési túlélésre, paradox módon, inkább azokban az országokban van esély, ahol szabályozási vagy jogalkalmazási okból eredően visszafogottabb szerepfelfogás érvényesült. Olyan egészségesnek mondható immunreakció azonban sehol sem alakult ki, amelyik a járvány okozta világválság hatására megerősítette volna a demokratikus berendezkedés önvédelmi mechanizmusait.

Ezen meghatározó állítást fejezi ki mindjárt az értekezés címe által fölkinált szójáték. Megállapítható, hogy e tétel bizonyítása az értekezés tényanyaga és annak részletező feldolgozása folytán kellően meggyőző.

III.

1. Az értekezés erőssége a téma lehatárolása. Az alkotmánybíráskodás és az alapjogvédelem, az alkotmánybíróságok kialakulása a rendszerváltás nyomán, a V4 országok sajátosságai, a különleges jogrendi szabályozások, illetve a Covid19 világjárvány megannyi tág halmazt alkotnak. Ezeknek a közös része a disszertáció tárgya.

2. Az alkotmánybíráskodás általános jellemzését adja az értekezés II. fejezete, kiemelve az aktivizmus, illetve az annak kifejezett korlátozására irányuló elméleteket. A következőkben ennek a skálának megfelelően kerül értékelésre az egyes országok sajátos intézményi fejlődéstörténete, figyelemmel az alapjogvédelem természetére is.

3. A III. fejezet államonként veszi sorra az alkotmánybíróságokat. A magyar helyzet fő jellemzője eszerint a 2010-es évek fordulata. Ebből kiemelendő az ún. adósságfék-szabály, amelyik az Alkotmánybíróság jelentős jogkorlátozása, aminek hatására az

intézmény szerepében profilváltás is bekövetkezett. Az átfogó felülvizsgálatot indítványozók körét erősen leszűkítették. A normakontroll rovására így az alkotmányjogi panaszos egyedi ügyekben való eljárások kerültek előtérbe. A bírák személyi összetétele is irányítottan alakult. A szerzői megállapítás szerint mára összességében jellemzően olyan alkotmánybíróági határozatokhoz vezetett az intézményi felállás, ami a közhatalom alkotmányos korlátozása helyett inkább annak alaptörvényi alátámasztását szolgálja.

A lengyel alkotmánybíráskodás 2015 utáni állapotáról hasonlóan markáns az értekezésben kirajzolódó álláspont, követve a nemzetközi szakirodalom értékelését. Eszerint legitimációs válság miatt az erre hivatott intézmény érdemben nem tudja betölteni szerepét. A rendes bíróságok és a felsőbb bíróságok ezért lényegében átvették az alkotmánybíráskodási feladatok jó részét.

A magyar és a lengyel alkotmánybíróágok ezen határozott megítélése megalapozott és védhető, alátámasztott érveléssel nyugvó. Az értekezés tárgyára nézve ebből azonban az következik, hogy a Covid19-hez kötődő helyzet nem releváns az alkotmánybíráskodás tartalmára és minőségére nézve, hiszen már jóval azelőtt megtörtént a jogállás-vesztés, tehát nem kellett hozzá a világjárvány idején kialakult kormányzati túlhatalom. Az ekkor már jelentéktelen szereplők csak súlyukhoz mérten viselkedhettek, azaz jelentéktelenné váltak.

A cseh Alkotmánybíróság megőrizte jogállását és képes volt gyakorolni is jogköreit ellentétben az előbbi példakkal. Bár a működés különböző korszakai nem voltak konfliktusoktól mentesek, de ez bizonyos határok között, akár természetesnek is tekinthető az államhatalmi ágak egymás mellett élése során. Mindenesetre az intézmény jogállása nem esett áldozatul ennek a küzdelemnek. Az aktivizmus mércéjén is viszonylag magasul jegyzett a kialakult gyakorlat. Ehhez képest azonban a Covid járvány idején a különleges jogrendben az Alkotmánybíróság kifejezetten visszafogottan gyakorolta jogköreit. A cseh eset tehát más oldalról ugyan, mint a lengyel és a magyar példa, de érdemét tekintve szintén indifferensnek mutatkozik a Covid19 által kiváltott különleges jogi helyzetre.

A négy ország közül egyedül Szlovákia az, az értekezésben kifejtettek alapján, amelyik esetében a különleges jogrend értékelhető hatással volt, illetve lehetett az alkotmánybíróági gyakorlatra. Bár korábban szerepfelfogása körül voltak az előzőkhez hasonló intézményi és hatásköri konfliktusok, a jogállást végül ezek a körülmények tartósan nem érintették korlátozóan. Elmondható továbbá, hogy a különleges helyzetben gyakorolandó egyensúlyi szerepet az Alkotmánybíróság képes, és azon kívül hajlandó is volt betölteni.

4. Az értekezés IV. fejezetében jutunk el a különleges jogrendig az alkotmányossági kontroll szempontjából. A mű csaknem felénél érünk így a tulajdonképpeni teoretikus kontextushoz. Hans Kelsen és Carl Schmidt elméleteinek éppen a témába vágó szembeállításához, vagyis oda, hogy a rendkívüliség normális-e. Kelseni értelemben ekkor is, és ekkor igazán, érvényesülnie kell a joguralomnak. A Carl Schmidt-i érvelés kivételes okból fakadó helyzetekben jogosnak vélte e zsinórmérték mellőzését. Az értekezés az előbb értékeltek szerint a jogállami paradigma keretei és fogalomrendszere közegét jelöli ki saját terepeként. Mint a disszertáció IV.1.2. alcíme mutatja, innen

kiindulva megközelítések sokasága taglalja ezt a kérdést. Ehhez képest egy kétoldalas, bár célszerűen lábjegyzetelt rész jut erre az áttekintésre.

A doktori műben ezután következik az egyes országok különleges jogrendi szabályainak általános bemutatására, a tárgyhoz illeszkedően, az alkotmánybírószabályok szerepekre tekintettel. Megjegyzendő azonban, hogy éppen az előbbieken országonként is rögzített alkotmánybírószabályokhoz tekintettel, a különleges jogrendi szabályoknak nincs feltétlenül akkora jelentőségük. Különösen akkor nem, ha az alkotmánybírószabály már elvesztette, ezért vagy azért nem gyakorolhatja, illetve ténylegesen nem gyakorolja a jogállam védelmére rendelt hatásköreit.

A magyar helyzet kapcsán érdemes utalni az értekezés IV.2.3. alfejezetére, amelyik taglalja az adóssághatár szabály szerinti alkotmánybírószabály hatáskörgyakorlást amúgy is korlátozó rendelkezését [Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés] és a különleges jogrend erre rákötött hatását. A gondolatmenet itt akként fut ki, hogy ez a korlátozott jogkör azért stabilan fennáll ilyen helyzetben is. Nyilván úgy kell ezt érteni, hogy az amúgy is mérsékelt befolyást engedő felhatalmazás alighanem különleges helyzetben sem lesz többre hivatott. Ezen túlmenő korlátozásnak tehát érdemben már nem volt további tétje.

5. Az alkotmánybírószabályok szerepe országonként való meghatározása, majd a különleges jogrendi szabályok hasonló feltárása kapcsán már említett szűkítés után, következik a disszertációban tárgyalt nagy témakörök találkozási pontjaként, a COVID19 világjárvány által megtestesített különleges jogrendi helyzetben az intézmények működési elemzése az V. fejezetben. A pandémia az alkotmánybírószabályokra hatását illetően, az opponens értelmezése szerint csak ott lehetett a döntésekre potenciálisan érdemi hatással, ahol az alapjogvédelmi jogkörök gyakorlása nem volt korlátozott, vagy akadályozott; és csak ott lehetett ezen felül tényleg befolyással a működés minőségére, ahol az intézmény, ha volt neki, tényleges hatáskörei e körülmények között való gyakorlását fel is vállalta.

Az értekezés ehhez hozzáteszi, hogy még így is lett volna lehetőség különösen a veszélyhelyzeti különleges jogrend kihirdetése feltételeinek vizsgálatára, de ezt a magyar Alkotmánybírószabály nem tartotta szükségesnek. A teljes körűen értékelt erre vonatkozó döntések alapján ez tény. Figyelemmel a többi országban is az időszak fejleményeire, a kutatás kérdése azonban csak az lehet, hogy milyen tényezők vagy meghatározó tényező az, ami alapján az alkotmánybírószabályok reagensek, illetve a térség eseteit tekintve inkább nem reagensek, jogvédelmi funkcióik betöltésére különleges jogrendi feltételek közepette.

A VI. fejezet következtetései a négy ország vonatkozásában korrektek, és koherensek a dolgozat összehasonlító elemzésének eredményeivel. Az értekezés és az értékelés egésze tükrében, visszatekintőleg, a választott módszer alkalmazását illetően, ezen a ponton megjegyzendő, hogy szokásosan az ún. leginkább hasonló esetek technikájának alkalmazásáról van szó ilyen kutatási helyzetek gyakorlatában.

A visegrádi országok térségi összetartozása, rendszerváltás utáni fejlődésének irányultsága ugyanis természetesen igen közeli csoportismérveket testesít meg. Ilyenkor szokásosan a vizsgált jelenségre feltételezhetően hatással lévő azonos jellemző sajátosságok mellett, a különbségre célszerű fókuszálni. Az ezt vagy ennek különböző lényegi komponenseit meghatározó változók mentén szórhatnak ugyanis az eltérésekre magyarázó erővel bíró meghatározott és ekként kiválasztott indikátorok, ezáltal egyben a

jelenséggel összefüggésben álló mértékadóan jellemző sajátosságra vagy sajátosságokra, az egyes eseteken átívelően közösen rámutatva.

IV.

A disszertáció rendkívül széles ismeretanyagot dolgoz föl. Mindegyik tematikus részében számos továbbgondolásra alkalmas információ és megállapítás található. Figyelemmel arra is, hogy maga az alkotmánybíráskodási tematika maga, csak egy a lehetséges összekapcsoló szálak közül, amelyik mentén a különleges jogrend megszervezése, alakulása és keretek között tartása demokratikus jogrendben értelmezhető.

Értéke a munkának a többoldalú intézményi összehasonlító kutatási módszer alkalmazása. A nemzetközi szakirodalom széles tárházával magabiztosan bánt a szerző nemcsak a vizsgált négy ország, hanem a tágabb elméleti összefüggések értelmezése körében. Megjegyzésre érdemes még, hogy friss, naprakész információk és források feldolgozása történt.

V.

ÖSSZEFOGLALÓ ÉRTÉKELÉS

Összefoglalva, a fenti értékelési pontok szerint az értekezés színvonala, tartalmassága egyértelműen megfelel az MTA doktori értekezéssel szemben támasztott követelményeknek. Gárdos-Orosz Fruzsina témába vágó munkásságán belül jelen feltáró munka jelentősége mindenekelőtt az összehasonlító alkotmányjogi kutatás révén a jogállami feltételrendszer védelmi mechanizmusa minimumfeltételei és garanciái biztosítása értelmében határozható meg.

A kutatás és az elemző munka eredményei alapján a doktori művet nyilvános vitára egyértelműen alkalmasnak tartom.

Bírálként egyben a fenti tételes értékelés alapján a disszertációról, a nyilvános vitára tűzésre való alkalmasságon túl, egyben megállapítom, hogy az értekezésben foglalt tudományos eredményeket elegendőnek tartom az MTA doktori cím megszerzéséhez.

Javaslatot teszek továbbá a bíráló bizottságnak, hogy a nyilvános vitát követően a pályázott tudományos cím Gárdos-Orosz Fruzsina részére történő odaítélését kezdeményezze az MTA Doktori Tanácsa előtt.

Budapest, 2025. február 28.

Horváth M. Tamás
MTA Doktora

Javasolt kérdések a Bíráló Bizottság számára a nyilvános vitán való feltétel céljából:

1. A szerző vizsgálata alapján hogyan határozná meg a négy azonos térségbe tartozó és hasonló történeti fejlődésű ország tekintetében azt a változót, ami alapján a különleges jogrendre való alkotmánybírói reakció értékelése leginkább különbözik?
2. Az alkotmánybírói aktivizmus erőssége meghatározó magyarázó tényező-e a különleges jogrend jogállami kontroll-lehetőségeit illetően általában, illetve a V4 országokban?