

Gárdos-Orosz Fruzsina

VÁLASZA

Prof. Dr. Kiss György, az MTA rendes tagja, Prof. Dr. Halmai Gábor DSc és Prof. Dr. Horváth M. Tamás DSc

HIVATALOS BÍRÁLATÁRA

az Alkotmánybíróság(ok) veszélyhelyzetben: Az alkotmánybíróságok szerepe a V4 országok különleges jogrendjében, különös tekintettel a Covid19-világjárvány tapasztalataira című MTA doktori értekezésről

Mindenekelőtt szeretném megköszönni mindhárom bírálónak – Halmai Gábor, Horváth M. Tamás és Kiss György professzor uraknak – az értekezésemről készített építő jellegű kritikákban gazdag, támogató értékeléseiket. Az alábbiakban igyekszem tematikusan reflektálni a bírálók által felvetett főbb kérdésekre, problémákra és észrevételekre. Ahol indokolt, jelölöm külön is, hogy kinek a bírálatára válaszolok.

Válasz a kutatási kérdések megfogalmazásával és a módszertan megalapozottságával kapcsolatos észrevételekre

Az értekezés intézményi összehasonlító elemzésre vállalkozott a visegrádi országok tekintetében. A kutatási kérdések három csoportba rendezve kerültek megfogalmazásra. Az első kérdéscsoport arra irányult, hogy a 1989–90-es demokratikus rendszerváltáskor a V4 országaiban kialakított, független alkotmánybíróságokkal működő alkotmánybíráskodási modellek betöltötték-e azt a funkciót, amit az alkotmányozók szántak nekik. A második kérdéscsoport azt vizsgálta, hogy a különleges jogrend alkalmazása hozott-e változást az alkotmánybíróságok funkciójában és működésében: hogyan határozzák meg a rendkívüli helyzetek alkotmányos szabályai a testületek hatásköreit, eltérhetnek-e ilyenkor a jogállamiság általános premisszáitól, felfüggeszthetők vagy módosíthatók-e az alkotmányos intézmény feladatai. Végül a harmadik kérdéscsoport a különleges jogrendben hozott alkotmánybírási gyakorlat konkrét sajátosságaira kérdezett rá: amennyiben az alkotmányok formálisan nem korlátozzák az alkotmánybíróságok működését veszélyhelyzet idején, milyen mércét alkalmaznak a testületek az ilyen ügyekben, döntenek-e alapjogkorlátozások alkotmányosságáról, és részt vesznek-e speciális, veszélyhelyzeti alapjog-értelmezési standardok kialakításában. E három kérdés összefoglalásaként az értekezés központi kutatási kérdése az volt, hogy az alkotmánybíróságok betöltik-e azt az alkotmányvédelmi funkciót a visegrádi országokban, amit a rendszerváltáskor nekik szántak, különös tekintettel a Covid19-világjárvány okozta rendkívüli körülményekre.

Halmai Gábor rámutatott, hogy az ilyen jellegű átfogó kérdésfeltevés azonban nem előzmény nélküli sem a hazai, sem a nemzetközi alkotmányjogi irodalomban. Példaként említette Paul Blokker 2013-as monográfiáját, amely öt közép-európai országot (köztük a V4-ek és Románia) alkotmányosságát vizsgálva már akkor az alkotmánybíráskodás válságáról beszélt. A bírálat szerint az értekezés újdonságát mégis az adhatja, hogy a fent említett átfogó kérdésre a különleges jogrendek, főként a pandémia tükrében keresi a választ.

A kutatás célja valóban az volt, hogy az alkotmánybíróságok több évtizedes működésének értékelését, beleértve a demokratikus erózióval kapcsolatos elemzéseket összevegyük egy

extrém stresszhelyzet, a világjárvány tapasztalataival. Az értekezés az alkotmánybíróságok kutatása mellett a kortárs alkotmányjogi válságdiskurzushoz is szeretne hozzájárulni azzal az eredeti nézőponttal, hogy egy globális egészségügyi krízis tesztelte a térség alkotmányos intézményeit, köztük az alkotmánybíróságokat. Ahogyan Horváth M. Tamás is hangsúlyozza, a pandémia nyomán a veszélyhelyzetek alkotmányos kezelésének kérdése globálisan is központi alkotmányjogi kérdéssé vált, és az utóbbi másfél évtizedben egymást érik a rendkívüli kihívások (pénzügyi válság, migrációs hullámok, energiaválság, pandémia, háborúk), így még inkább fontos kérdés az alkotmányos intézményeink rezilienciája. Természetesen egyetértek Halmai Gáborral abban, hogy nem minden krízis vezet különleges jogrend bevezetéséhez – például egy nemzetközi pénzügyi válság vagy adóssághorror többnyire rendes jogi keretek között kezelhető. Az értekezés sem állította, hogy minden válsághelyzetet azonosan kellene kezelnie az alkotmánybíráskodásnak; csupán rámutattam, hogy a rendkívüli helyzetek vizsgálata segíthet feltárni a jogállami intézmények teherbíró képességét és működési feltételeit. A bevezető fejezet I.1. pontja – *Válságok és alkotmánybíráskodás* – ezért általános pluralitást sugall: különféle válságokat említek meg, de utána szűkítem a fókuszot a különleges jogrenddel járó válságokra, mivel az értekezés kerete ezt tette lehetővé.

A kutatás módszertana reményeim szerint világosan rögzítésre került az értekezés elején (15–16. oldalak). Ahogyan Kiss György idézte is a bírálatában, a kutatási kérdések megválaszolásához leíró, kontextualizáló, analitikus és dogmatikai jogtudományi módszertant alkalmaztam, és hangsúlyos a normaszöveg és az alkotmányos gyakorlat jogi elemzése (16. oldal). A leíró részek megadják a vizsgált jelenségek társadalmi-politikai kontextusát, míg a dogmatikai elemzés során igyekeztem elemezni a vitatott, bizonytalan jogi, jogtudományi kérdéseket. Halmai Gábor bírálatában rámutatott arra, hogy ezt sok esetben más szerzők munkájának reflektorfénybe állítása útján tettem meg, mintsem saját hangon. A bírálatban jelölt példák felhívják a figyelmet erre a hiányosságra, ám reményeim szerint az értekezés több más pontján határozottan rögzítettem saját jogtudományi álláspontomat (a magyar Alkotmánybíróság ellenőrző funkcióját illetően pl. 48–61. oldalak; az Alkotmánybíróság különleges jogrendi tevékenységét illetően pl. 116–118. oldalak). Fontos megjegyezni azonban, hogy a jogi elemzést sokszor politikatudományi vagy szociológiai elemzésnek kell követnie annak érdekében, hogy a vizsgálat tárgyát a maga teljességében ismerjük meg. Kompetenciális okokból fakad, hogy az elemzésemben a jogtudományi kérdéseket helyeztem előtérbe, és több helyen csak jelöltem a véleményem szerint továbbgondolásra érdemes megfigyeléseket és szakirodalmat.

Horváth M. Tamás bírálata kiemelte, hogy a dolgozatban következetesen érvényesül a joganyag és az alkotmánybírósági gyakorlat átfogó elemzése. A négy ország alkotmánybírósági releváns döntéseinek gyűjtésében és kvalitatív elemzésében a több éves, a lengyel és a magyar állam, a Társadalomtudományi Kutatóközpont illetve a Magyar Tudományos Akadémia által is finanszírozott közös „visegrádi” kutatások voltak segítségemre.

A bírálatokban felmerült ugyanakkor egy fontos módszertani dilemma: a vizsgálat regionális fókusz és a teszthelyzet kiválasztása. Halmai Gábor kérdése, hogy a kutatás fókuszául miért éppen a V4 országokat választottam, és miért éppen a Covid19-világjárvány által kiváltott különleges jogrendet. A disszertáció területi fókusz a visegrádi négyekre szűkült, noha a téma természeténél fogva szélesebb összehasonlítás (pl. más közép-európai országok bevonása) is lehetséges lenne.

A választásomat több ok indokolta, melyekre az értekezés is utal: (1) A V4-ek közös történelmi-politikai háttérrel rendelkeznek – földrajzi közelség, a szovjet típusú rendszerből való közös

demokratikus átmenet, az alkotmányos intézmények hasonló útkeresése az 1990-es években –, ami összehasonlíthatóvá teszi őket (lásd I.3. pont *A visegrádi kontextus*, 14–15. oldalak). Horváth M. Tamás is hangsúlyozza, hogy a visegrádi országok térségi összetartozása igen közeli csoportismérveket testesít meg, ezért elfogadható lehet a „leginkább hasonló esetek” összehasonlító technikáját alkalmazni, azaz az azonos jellemzők mellett a különbségekre fókuszálni. (2) A V4 országok mindegyikében azonos típusú intézményként működik a német mintára létrehozott alkotmánybíróság mint az alkotmányvédelem letéteményese. Így intézményi összehasonlítás tehető anélkül, hogy eltérő alkotmánybíráskodási modellek torzítnák az elemzést. (3) A Covid19-világjárvány pedig egy olyan közös időszakos esemény volt, mely mind a négy országot – sőt, globálisan szinte minden alkotmányos rendszert – érintette, és egyszerre vetett fel rendkívüli alkotmányjogi kérdéseket. A pandémia tehát természetes teszthelyzetként szolgált a kutatási kérdések vizsgálatához: nagyjából azonos időben, hasonló kihívással szembesült a négy ország alkotmányos berendezkedése, így összevethető, ki hogyan reagált erre alkotmányos keretek között. Kiss György rá is mutatott, hogy lehetett volna akár más rendkívüli helyzetet is elemezni, például az orosz–ukrán háborút, de annak értékelése 2024-ben még túl korai lehet, különös tekintettel arra, hogy Magyarországon erre tekintettel még fennáll a háborús veszélyhelyzet. Mindazonáltal az értekezésben megemlítem a háborús különleges jogrendet mint párhuzamos példát. Összességében tehát a V4-ek és a Covid19-világjárvány időszakának kiválasztása ezért tudatosan vállalt szűkítés volt, de az így kapott eredményeket természetesen a későbbiekben érdemes lehet kiterjeszteni más országokra és válsághelyzetekre is – erre a válaszom végén, a további kutatási lehetőségeknél visszatérek.

Halmi Gábor a megoldás elfogadása mellett megjegyezte, hogy a II. fejezet (18–44. oldalak) – amely az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem általános kérdéseit tárgyalja – és a III. fejezet (45–99. oldalak) – amely a V4 alkotmánybíróságok történetét és szerepét tekinti át – látszólag nem érintik közvetlenül a szűkebb témát, vagyis az alkotmánybíróságok funkcióját különleges jogrendben. Ezt a lehetséges kritikát magam is érzékelttem, és az értekezés 18. oldalán ezért megjegyeztem: „ha arra vagyunk kíváncsiak, hogy a különleges jogrendben milyen jogi funkciót töltenek be a testületek, akkor ehhez kiindulópontot nyújt az intézmény eredeti működésével kapcsolatos eredeti elképzelések elemzése”. Más szóval, a normál állapot feltérképezése nélkül nem értékelhetnénk, mi változik vagy marad el rendkívüli körülmények között. Úgy vélem, ezt a strukturális megoldást a bírálatok is végső soron elfogadhatónak találták: Kiss György szerint a dolgozat IV. fejezetében, amikor a különleges jogrend fogalmát és szabályozásait elemzem különös tekintettel az alkotmánybíróságok feladat- és hatásköreinek változásaira, az folyamatos összehasonlítást igényel az alapozó fejezettel, nevezetesen a normál körülmények közötti helyzettel.

Válasz a „visegrádi” alkotmánybíróságok szerepének értékeléséhez fűzött észrevételekre

A bírálók mind kiemelik a disszertáció összegző megállapításait a négy alkotmánybíróság elmúlt három és fél évtizedes szerepfelfogásáról és jelenlegi helyzetéről. Az értekezés VI. fejezete (összefoglalás) ad választ a központi kutatási kérdésre. Ahogy Halmi Gábor összefoglalja: a dolgozat arra a következtetésre jut, hogy Csehországban és Szlovákiában – eltérő indokok alapján ugyan – a testületek igenlő választ adtak a rendszerváltáskori funkció betöltésére (vagyis alkotmányos szerepüket lényegében megőrizték), míg Magyarországon és Lengyelországban a testületek válságban vannak, mert nem tudják maradéktalanul betölteni eredeti funkciójukat (194. oldal). Horváth M. Tamás ötödik tézisként hivatkozik erre, idézve, hogy a veszélyhelyzeti tapasztalatok arra mutatnak, hogy maga az alkotmánybíráskodás, illetve az alkotmánybíróságok intézményei vannak veszélyben a térségben. Céлом valóban az volt a

főcímben szereplő szójátékkal – *Alkotmánybíróság(ok) veszélyhelyzetben* –, hogy érzékeltessem: nemcsak arról van szó, hogy az alkotmánybíróságok milyen szerepet játszanak a veszélyhelyzet során, hanem arról is, hogy ez a szituáció rámutat az intézmények veszélyeztetettségére.

Mindhárom bíráló egyetért abban, hogy bizonyított, a magyar és a lengyel alkotmánybíróságok 2010-es évekbeli szerepváltozásai alapvetően befolyásolták a 2020-as évek elején betöltött szerepüket. Kiss György úgy fogalmaz, hogy az értekezés III. fejezete nyomán látható a magyar helyzet fő jellemzője, a 2010-es évek fordulata, amely magában foglalja az Alkotmánybíróság hatásköri korlátozását és a bírói összetétel célzatos átalakítását. A következmény, idézi a bíráló az értekezést, hogy mára összességében az alkotmánybírósági határozatok legtöbbször a közhatalom alkotmányos korlátozása helyett inkább annak alaptörvényi alátámasztását szolgálják.

Horváth M. Tamás is elfogadja azt a következtetést, hogy Magyarországon a 2010 utáni átalakítás – az *actio popularis* megszüntetése, a hatáskörök szűkítése (37. cikk (4) bekezdés, azaz a költségvetési tárgyú normák felülvizsgálatának tilalma), a bíróválasztás egyoldalúsága – oda vezetett, hogy az Alkotmánybíróság jelentéktelen szereplővé vált a hatalom kontrolljában. Ezért is állapítja meg bírálatában kritikai megjegyzésként a lefolytatott vizsgálatot illetően, hogy a Covid19 idején kialakult kormányzati túlhatalom csupán súlyukhoz mérten érinthette ezeket a testületeket: a magyar és a lengyel alkotmánybíróság már a pandémia előtt elvesztette őr szerepét, így a világjárvány alatt nem is volt elvárható tőlük a hatékony kontroll. Más megfogalmazásban: a Covid19-világjárvány nem okozta, csupán láthatóvá tette a magyar és a lengyel alkotmánybíráskodás válságát, amelynek gyökerei a megelőző években keresendők. Halmai Gábor bírálatában kiemelte azt a további lengyel sajátosságot, hogy a Covid19-világjárvány alatt egyáltalán nem hirdettek ki alkotmányos különleges jogrendet, felveti ezért az összehasonlíthatóság kérdését. Erre maga az értekezés is kitér (160. oldal): „Ha ragaszkodnánk az alkotmányi szintű különleges jogrendi alkotmánybírósági gyakorlat vizsgálatához, akkor Lengyelország esetében a vizsgálatnak nem lenne tárgya.” Ezzel arra utalok, hogy a lengyel kormány alkotmányos veszélyhelyzet helyett egyszerű törvényi felhatalmazásokra (pl. járványügyi vészhelyzet az egészségügyről szóló törvényben) támaszkodott a védekezés során.

Válaszomban az összehasonlíthatósággal kapcsolatos kritikákat összevontan kezelem. Érvelésem szerint éppen ez a kontraszt teszi érdekessé a „V4 esetet”, azaz, hogy Lengyelország a pandémiás különleges jogrend negatív esetét szolgáltatja. Hiába szól a lengyel alkotmány háromféle rendkívüli állapotról, ezek egyikét sem alkalmazták a Covid19-világjárvány idején – részben politikai-hatalmi megfontolásokból (az alkotmányos szükségállapot kihirdetése akadályozta volna a 2020-as választások megtartását). Így a jogkorlátozásokat rendes törvények alapján vezették be, amelyek kontrollját a – még független – rendes bíróságok látták el. Ezt az értekezés a 160–161. oldalakon részletezi is, rámutatva, hogy számos pandémiával kapcsolatos alapjogi ügy a lengyel bíróságok elé került (például bírságok felülvizsgálata), míg a lengyel alkotmánybíróság kimaradt a folyamatból. Ennek elemzése visszavezet az alapkérdéshez: mit ér egy alkotmányos intézmény, ha a kivételes helyzetben nincs szerepe – akár saját működési válsága, akár a formális hatáskör hiánya miatt (161. oldal).

Halmai Gábor további kritikája szerint veszélyhelyzetben egy kormánytól nem független testület joggyakorlata amúgy is nehezen lenne összevethető egy független bíróságéval. Ezzel egyetértek: nem is minőségi összehasonlítást végeztem ebben az esetben, hanem rámutattam, hogy a lengyel alkotmánybíróság kimaradása a veszélyhelyzeti alkotmányossági kontrollból

önmagában sokatmondó. Itt is érvényesül az „azonos háttér – eltérő kimenet” logikája: a visegrádi államok közül csak Lengyelország nem nyúlt a különleges jogrend eszközeihez, részben az általános közjogi válság miatt, amelynek részeként, indító okaként az alkotmányőrző intézmény is válságba került. Tehát a lengyel eset valóban szélsőséges példa, de éppen ezért tanulságos a kutatási kérdés szempontjából, és megerősíti a központi tézist, miszerint az alkotmánybíróság intézménye került válságba.

Ellenpélda Csehország és Szlovákia, ahol az értekezés szerint az alkotmánybíróságok – bár eltérő módon – de összességében betöltötték alkotmányos funkciójukat még a pandémia idején is. Kiss György bírálataiban ezzel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy a V4-ek válság alatti erőfeszítéseinek vannak azonos vonásai és eltérései is, és egyetért az értekezés megközelítésével abban, hogy mindkettő fontos.

Kiemelte például, hogy sok, a Covid19-világjárvány alatt felvetődött alkotmányossági problémák nem magában a pandémiában gyökereztek, hanem felfedezhetők bennük az elmúlt évtizedek politikai küzdelmeinek nyomai. E megfigyelésnek az alátámasztását igyekeztem megadni az értekezés azon elsőre talán kitérőnek, feleslegesen kontextualizálónak tűnő részeiben, amelyek végeredményben reményeim szerint hozzájárulnak az intézményi, anyagi- és eljárásjogi fejlődés megértéséhez. A cseh és a szlovák alkotmánybíráskodás is hordozza a 1990 utáni fejlődési sajátosságait (pl. Csehországban a 2000-es évek végén és 2012-ben is voltak konfliktusok az Alkotmánybíróság és a politikai típusú alkotmányos intézmények között; Szlovákiában az 1990-es években az Alkotmánybíróság kialakulása körül is voltak viták). Mégis, ezek az intézmények megőrizték függetlenségüket és működőképességüket a 2010-es évekre. Szlovákiában pedig az alkotmánybírásgot korábban ért politikai támadások (pl. a 2014-es elnökválasztás körüli alkotmánybíró-jelölési konfliktus) nem vezettek a testület jogállásának tartós korlátozásához, így a 2020-as évek elejére teljes jogkörrel és aktivista hozzáállással rendelkezett a szerepe betöltésére. Mindkét országban tehát formálisan adott volt, hogy az alkotmánybíróság a pandémia alatt is alkotmányos kontrollt gyakoroljon.

Ugyanakkor az értekezés különbséget is tett a cseh és a szlovák alkotmánybíráskodás között. Halmai Gábor bírálata is utal erre: megállapításomra, amely szerint Szlovákiában az alkotmánybíróság tekinthető a „legaktívabb” testületnek a veszélyhelyzet alkotmányossági kontrollja tekintetében, míg a cseh testület kifejezetten tartózkodó volt és a parlamenti kontrollnak engedte át a főszerepet. A két ország közti különbségre az értekezés VI. fejezete is rámutat (ld. 193–194. oldalak). E különbség magyarázatát részben abban láttam, hogy a cseh szabályozás a végrehajtó intézkedések parlament általi kontrolljára épít inkább (171. oldal).

Összegezve kiemelik a bírálók, hogy az értekezés megfelelően bizonyította, hogy formálisan, az alkotmányok szövege szerint mindegyik alkotmánybíróság fontos szereplője maradt az alkotmányos rendszernek, ugyanakkor míg Lengyelországban és Magyarországon a konfliktusok lehatolnak az intézményi alapokig, addig a másik két országban a működés lényegét kevésbé érintették a viták.

Összegzésként, válaszolva Halmai Gábor kritikai észrevételére, amely a vizsgálat összehasonlíthatóságának korlátaira hívta fel a figyelmet, hogy vajon indokolt volt-e egyáltalán Magyarországot és Lengyelországot – amelyek 2010/2013, illetve 2016 óta nem tekinthetők teljes értékű alkotmányos jogállamnak – együtt vizsgálni a cseh és szlovák esetekkel, a következőkkel érvelek.

Az értekezés a bevezetőben világossá tette, hogy elemzési keretként a jogállami paradigma talaján marad (lásd 12–13. oldalak, I.2.3 pont). Tudatos döntés volt, hogy normatív mércéként a demokratikus jogállam elveit és az alkotmányosság klasszikus kritériumait alkalmazzam minden esetben – még akkor is, ha némely vizsgált országban e mércék nem érvényesülnek. Ahogy a IV. fejezet elején írom, hogy a különleges jogrendi szabályozásról az alkotmányos állam keretei között gondolkodunk, noha tisztában vagyunk a másik paradigmátikus megközelítéssel is, amely „a kivételes helyzeteket jogon kívülként” kezeli (102. oldal). A modern alkotmányok Hans Kelsen (valamint A. V. Dicey) felfogása szerint úgy rendelkeznek, hogy a joguralomnak a rendkívüli időkben is érvényesülnie kell, és a különleges jogrend lényege nem a jog felfüggesztése, hanem a jogrend hosszú távú megőrzésének biztosítása (103–104. oldalak). Az alkotmánybíróság pedig Kelsen értelmezésében éppen ebben is kulcsszereplő: a végső döntésnek az alkotmányosságról válság idején se az éppen cselekvő politikai kormányzónak, hanem az alkotmányosság őreként fellépő bírói-jogi fórumnak a kezében kell lennie.

Ezt a normatív kiindulópontot követi a dolgozat, ami Halmai Gábor megfogalmazása szerint ellentmond annak a realitásnak, hogy Magyarország 2013 óta bizonyosan nem alkotmányos jogállam, és a különleges jogrendet illetően inkább Carl Schmitt követője.

Úgy gondolom, e látszólagos ellentmondás feloldható. Egyrészt, az értekezés maga is rámutat több helyen, hogy Magyarországon a 2011-es Alaptörvény, különösen annak módosításai óta a különleges jogrend szabályai és legfőképpen alkotmányos és törvényi szintű gyakorlatai eltértek a jogállami mintáktól (114. oldal), a jogállami keret fellazulását mutatják. Az értekezés 102. oldalán ugyanakkor valóban amellett érvelek, hogy a jogállami keret az értelmezési tartományunk – ezt vitatja Halmai Gábor, mert a magyarországi és a lengyel jogrendszer nem felel meg ennek a keretnek. Ugyanakkor a megjelölt téma kutatójaként nem lett volna célravezető, ha egyszerűen kihagytam volna ezeket az eseteket – épp ellenkezőleg, tanulságként vontam be őket, hogy elemezzük, mi történik, ha a normatív elvárások nem teljesülnek. Az eredmények egyértelműek: ahol az alkotmányos fékek és ellensúlyok leépültek, ott a különleges jogrend alatti alkotmányossági kontroll nem működik. Ez megerősíti a jogállami paradigma fontosságát, hiszen a schmitti kivétel ártértelemezett gyakorlati alkalmazása (legalábbis e két ország példáján) a fékek kieséséhez és hatalomkoncentrációhoz vezetett, érdemi alkotmányos korrekció nélkül. A kritikai megállapításaimat az ezeket alátámasztó kutatásokra történő hivatkozásokkal igyekeztem alátámasztani. Ezek mind azt igazolják, hogy Magyarországon a különleges jogrend alkotmányos gyakorlatai összességében véve a jogállami tartalom kiüresítését eredményezték. A tárgyalásmód megválasztását az is indokolja, hogy az értekezés fő innovációját nem a magyar jogrendszer bírálatában, hanem a regionális összehasonlításban láttam.

Válasz a különleges jogrendek alkotmányos kereteinek bemutatásához és azoknak az alkotmánybíróságok hatáskörére gyakorolt hatásaihoz fűzött kritikákra

Az értekezés IV. fejezete részletesen foglalkozott a V4 országok különleges jogrendjeinek alkotmányos szabályozásával, különös tekintettel az alkotmányossági kontroll lehetőségeire (100–149. oldalak). A bírálók több megállapítást is tettek e fejezettel kapcsolatban.

Horváth M. Tamás arra hívta fel a figyelmet, hogy a IV. fejezet – bár gondosan bemutatja az egyes országok rendkívüli jogrendi szabályait az alkotmánybírósági szerepekre is figyelemmel – végső soron megerősíti, hogy a különleges jogrendi szabályoknak nincs feltétlenül akkora jelentőségük, ha a testület amúgy sem képes vagy hajlandó a jogállami funkcióját gyakorolni.

Kiss György is kiemeli, hogy meggyőzőnek tartja azt a megközelítésemet, miszerint a különleges jogrend alkotmányos minősége (értsd: mennyire térhetnek el a rendkívüli szabályok a rendes jogállami kerettől) és az alkotmánybíróság intézményi pozíciója együtt alakítják a tényleges alkotmányos kontrollt. Ha a szabályozás jogállami garanciái gyengék és a bíróság sem független, akkor nem valósul meg a hatékony alkotmányossági felülvizsgálat; ha a szabályozás nem alkot tökéletesen zárt rendszert, de a bíróság független, még működhet az alkotmányossági kontrol.

A négy állam alkotmányai jelentősen különböznek abban, hogyan határozzák meg a különleges jogrendeket és ezekben az alkotmánybíróság szerepét. A dolgozat ezeket a különbségeket részletesen ismertette (IV. fejezet, 100–149. oldalak), ezért itt csak röviden válaszolok a bírálók felvetéseire.

A bírálók megalapozottnak találták az értekezés állítását, miszerint a magyarországi helyzet (évekig tartó veszélyhelyzet és válsághelyzet) komoly alkotmányossági aggályokat vet fel. Magyarországon jelenleg is hatályban van veszélyhelyzet (aktuálisan 2025. november 14-ig), amelyet a Kormány „az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra” és annak „magyarországi következményeire” hivatkozva hirdetett ki (424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet) és hosszabbít meg törvényi felhatalmazás alapján. Emellett a Kormány a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet is meghosszabbította, amely jelenleg 2025. szeptember 7-ig hatályos (30/2025. (III. 5.) Korm. rendelet).

Az Alkotmánybíróság ebben a kérdésben nem hozott határozatot, noha elvileg vizsgálhatná a kormányrendeletek vagy éppen a meghosszabbításra felhatalmazást adó törvényi rendelkezések alkotmányosságát megfelelő indítvány alapján. A magyar szabályozás további sajátossága a bírálók által kiemelt adóssághelyzet-szabály (Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés), ami normál jogrendben is jelentősen korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét költségvetési tárgyú ügyekben, és veszélyhelyzet idején ez még inkább releváns (hiszen a védekezés sok intézkedése gazdasági, költségvetési vonatkozású). A dolgozat IV.2.3. alfejezete (112–113. oldalak) kifejti, hogy e korlátozás a különleges jogrendben is stabilan fennáll, vagyis a kormányzat pénzügyi tárgyú döntései – amelyek a pandémia alatt kulcsfontosságúak voltak – kikerültek az alkotmányos kontroll alól.

A cseh szabályozás tekintetében Halmai Gábor kiemelte, idézve az értekezés 171. oldalát, hogy a cseh alkotmánybíróság azért maradt háttérben, mert a pandémiás jogkorlátozások bírói kontrollja nem az Alkotmánybíróság, hanem a Legfelső Közigazgatási Bíróság feladata volt. Horváth M. Tamás szerint a cseh eset „más oldalról ugyan, mint a magyar/lengyel, de érdemben szintén indifferensnek” bizonyult a pandémiával összefüggő alkotmánybíráskodására. Azaz, hiába voltak elvben jók az alkotmányos garanciák, a cseh alkotmánybíróság saját önmérséklete miatt nem lett főszereplő. Ezt a jelenséget az értekezés a különleges jogrend keretei és a testület szerepfelfogása közötti összefüggésként értékelte.

A szlovák alkotmány szerint a veszélyhelyzetet a kormány hirdeti ki, de az alkotmánybíróság jogosult ellenőrizni a kihirdetés indokait és szükségességét. Szlovákiában a pandémia alatt az Alkotmánybíróság élt is e jogkörével: 2020-ban például vizsgálta a veszélyhelyzet meghosszabbításának alkotmányosságát. A szlovák különleges jogrend keretei tehát relatíve alkotmánybíráskodás-barátnak mondhatók – és a testület függetlensége miatt ezek a papíron létező jogkörök ténylegesen érvényesültek is. Összhangban azzal, amit a dolgozat 130–131. oldalain összegzek, Horváth M. Tamás szerint a különleges helyzetben gyakorlandó egyensúlyi szerepet az alkotmánybíróság képes és hajlandó is volt betölteni Szlovákiában.

A bírálók az értekezésben bizonyítottak ismerik el, hogy a különleges jogrend alkotmányos keretei önmagukban nem determinálták a kimenetet, az alkotmánybíróságok tényleges szerepvállalását, de fontos kereteket adtak a testületek működéséhez. A dolgozat új eredményei között szerepelt az az általános megállapítás, hogy az alkotmánybíróságok funkciója az alkotmányos és a törvényi szabályozások alapján különleges jogrendben ugyanaz, mint normál esetben, de hatásköreik terjedelme és gyakorlásuk módja nem azonos. A vizsgált négy államban a hatáskörök terjedelme a különleges jogrend kihirdetésének formájától és az intézkedések jogforrása szintjétől függően eltérően alakult.

Felvetették a bírálók, hogy a különleges jogrendi bírói felülvizsgálat dogmatikai háttérét, illetve elméleteit bemutató rész aránytalanul rövid. Horváth M. Tamás megjegyezte, hogy bár a dolgozat IV.1.2 pontja utal a nagyszámú elméleti megközelítésre a „rendkívüliség normális-e” kérdés kapcsán (Kelsen vs. Schmitt vita stb.), magának az elméleti áttekintésnek csupán „egy kétoldalas, bár célszerűen lábjegyzetelt rész” jutott. Az alapos bírálatok szerint bővebben is kifejthettem volna e vitákat, mert a magyar eset értékelésénél végül relevánssá vált Schmitt és az ehhez hasonló elméleti megközelítések felidézése.

Az alkotmányelméleti háttér (a kivételes hatalom klasszikus elméletei) összefoglalása valóban szűkszavú az értekezésben (102–104. oldalak). Ezt tudatosan, a terjedelmi korlátok miatt alakítottam így, hogy igyekezzek megtartani a gondolatmenet szűk fókuszát. A különleges jogrend alkotmányjogi problematikájának viszont külön, a további vizsgálatot szándékaim szerint megalapozó fejezetet szenteltem (100–107. oldalak).

Válasz az alkotmánybíróságok esetjoga a különleges jogrend idején (Covid19 tapasztalatok) tárgyú fejezethez kapcsolódó bírálatokra

Az értekezés V. fejezete országonként elemezte a Covid19-világjárvány alatti alkotmánybírói gyakorlatot (150–191. oldalak). A bírálók mindhárom ország tekintetében részletesen értékelték ezeket az elemzéseket, kiemelve a legfontosabb eredményeket.

Halmai Gábor kritikai jelzése, miszerint amikor az értekezés megjegyzi, hogy a magyar Alkotmánybíróság megsemmisítés helyett alkotmányos követelményt fogalmazott meg, nem említi, hogy az nem orvosolja a panaszos által elszenvedett jogsérelmet.

Valóban, az alkotmányos követelmény – például a 28/2021. (XI. 5.) AB határozatban, amelyet Kiss György is kiemel – csak általános iránymutatást ad a jogalkotónak vagy a jogalkalmazóknak, de a konkrét panaszos ügyében nem nyújt jogorvoslatot. Ezt a dolgozatban implicit módon kritizáltam főleg azért, mert a magyar Alkotmánybíróság működésével összefüggésben ez egy veszélyhelyzettől függetlenül is releváns probléma. Az alkotmányos követelmények kimondásának gyakorlata problematikus a hatékony jogvédelem szempontjából is. A Covid19 idején például a gyülekezési jog korlátozását sérelmező panaszok esetében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jogszabály csak az arányosság elvének érvényesítése mellett alkalmazható, de magát a bírságot, amit a panaszosra róttak a tilalom megszegése miatt, nem tette semmissé a bírósági ítélet megsemmisítésével.

A működés valóban „stabil” volt, tehát a kivételes helyzet egzisztenciális tekintetben nem indokolta a döntések csekély volumenét vagy a testület egyébkénti visszaszorulását. A magyar Alkotmánybíróság 2010 utáni joggyakorlatának értékeléséről magyar nyelven 2022-ben az Akadémiai Kiadónál megjelent monográfiámban vettem számat, jelen értekezésben

igyekeztem összegezni, szűkíteni ezeket az elemzéseket annak érdekében, hogy azt össze tudjam vetni a másik három alkotmánybíróság gyakorlatával.

A lengyel esetjoggal összefüggésben nagyon örültem Kiss György bírálati fókuszának és felvetéseinek. Utalt arra, hogy a V4-ek Covid-problémái között érdemes kiemelni a jogalkotással okozott károkért való felelősség kérdését, és ő is különös fontosságúnak tekintette az alkotmány közvetlen horizontális hatályának a kérdését. A rendes bíróságok és az alkotmánybíróság viszonyrendszerét legjobban a lengyel eset kapcsán exponálhatjuk, és exponálták ezt azok az indítványok, amelyeket az értekezés részletesen elemzett. Úgy tűnik, hogy valódi Covid19 esetek híján tette ezt, de Kiss György bírálatával egyetértésben én is úgy látom, hogy az alkotmánybíróság bénultsága és az alkotmányos válság mégis olyan problémákat élezett ki, amelyek vizsgálata jogtudományi szempontból rendkívül gyümölcsöző lehet.

Lengyelország esete a pandémiával összefüggő gyakorlatot vizsgáló fejezetben inkább kontroll minőségben szerepelt: megmutatta, mi történik alkotmányjogi szempontból, ha formálisan nincs mit kontrollálnia az AB-nak, ugyanakkor a valóságban a kormány mégis kivételes, jogkorlátozó intézkedéseket hoz. A válasz: az alkotmányossági felülvizsgálat alternatív formákban jelentkezik (rendes bíróságok működése, ombudsman nyomása), az alkotmánybíróság intézménye kiszorul. A részletesen elemzett indítványok éppen arra mutatnak rá, hogy ebben az esetben viszont az alkotmánybíróság legitimációja és funkciója válik kérdésessé az alkotmányos rendben. Az e helyzettel összefüggő izgalmas jogtudományi kérdések, ahogy Kiss György bírálata rámutat, a lengyel alkotmányos válságtól függetlenül is tanulságosak.

Horváth M. Tamás vetette fel a cseh alkotmánybírósági esetjog elemzése kapcsán, hogy a cseh eset a pandémia szempontjából indifferens, vagyis maga az egészségügyi válság nem változtatott lényegesen a cseh alkotmánybíróság addigi gyakorlatán, elsősorban a 2021-ben kihirdetett pandémiatörvény miatt, amely a Legfelső Közigazgatási Bíróság hatáskörébe utalta rendelni a Covid19-világjárvánnyal kapcsolatos jogalkotást érintő alkotmányossági kérdések vizsgálatát is.

Mindemellett tudta kimutatni az értekezés, hogy bár korábban a cseh alkotmánybíróság meglehetősen aktív, jogfejlesztő testület volt, a pandémia alatt azonban a parlament alkotmányos ellenőrző szerepét hangsúlyozta, alapjogvédelem tekintetében pedig a rendes bíróságokét. Kiss György is utalt arra, hogy érdemes figyelembe venni az elemzésnél azt, hogy a cseh és a szlovák esetben is az elmúlt évtizedek politikai küzdelmei hatottak a helyzetre. Összességében a cseh alkotmánybíróság értekezésben áttekintett esetjoga azt mutatja, hogy a testület óvatos volt, joggyakorlatában hangsúlyozta a hatalommegosztás alkotmányos elvének megfelelő politikai döntések jelentőségét a különleges jogrendben is, és jogvédelmi aktivizmussal nem próbált meg a közigazgatási bíróság fölé kerekedni, miközben a különleges jogrendi alapjogkorlátozással kapcsolatos alapvető tételeket kimondta. Ezzel pedig fenntartotta saját korábbi tekintélyét.

A szlovák Alkotmánybíróság volt az, amely a legaktívabban lépett fel a pandémia idején, ezt mutatja az értekezésben áttekintett alkotmánybírósági esetjog. Az értekezés bemutat több kulcsfontosságú szlovák döntést: például a tömeges mobilcellás adatgyűjtés ügyében 2020-ban az AB azonnali jogvédelmet rendelt el, mert aránytalannak ítélte a magánszféra ilyen sérelmét. Továbbá 2021-ben az AB vizsgálta a veszélyhelyzet többszöri meghosszabbítását, és kimondta, hogy a kormánynak kötelessége az indokokat részletesen bemutatni, ellenkező esetben a

további hosszabbítás alkotmányellenes lenne. A szlovák alkotmánybíróság foglalkozott kijárási tilalmak és oltási igazolványok kérdésével is, és bizonyos esetekben döntésének eredménye a jogkorlátozás mérséklése volt (pl. a templomi istentiszteletek tiltását aránytalan jogkorlátozásnak találta). Horváth M. Tamás, elfogadva az értekezés megállapításait kiemelte, hogy az intézmény széles értelemben vett kormányzati intézmények döntéseire nézve is szigorúan alkalmazta a jogkorlátozások alkotmányossági mércéjeként a szükségességi-arányossági tesztet, és kiterjesztette a felülvizsgálatot a normatív hatósági intézkedésekre is. Halmai Gábor is jó példaként említi a szlovák testület világjárvány idején született esetjogát, és hozzáteszi, hogy tulajdonképpen a lengyel kivételével a V4 alkotmánybíróságok mind eltérő utat jártak a Covid19-világjárvány alatt.

Az ismét felmerülő összehasonlíthatósági dilemmák kapcsán válaszként azt hangsúlyozom, hogy a Covid19-világjárvány stressztesztként működött, és kiválóan megmutatkozott, hogy ahol az alkotmányos intézmények stabilak voltak, ott a Covid19-világjárvány idején is releváns volt az alkotmánybíróságok gyakorlata, ahol pedig az alkotmányos intézményrendszer eróziója miatt az alkotmánybíróságok relevanciája is változott a világjárványt megelőző években, ott a rendkívüli helyzet, a kihirdetett vagy ki nem hirdetett különleges jogrend sem tudta elmozdítani a testületet a bevezetett államszervezeti hatásköri változások és a súlyos jogkorlátozások releváns alkotmányossági felülvizsgálatának irányába. Kiss György ezt úgy összegezte bírálatában, hogy a fejezet (V. fejezet) részletesen bemutatja az azonosságokat és az eltéréseket, és mindkettő fontos. A joggyakorlat eltéréseinek az okai a vizsgálati eredmények fényében pedig nem az eltérő különleges jogrendi alkotmányos szabályozásban, nem az alkotmánybíróság feladat- és hatáskörére vonatkozó alkotmányi és törvényi szabályozásban, illetve nem a pandémiával összefüggő ténybeli körülmények különbözőségében találhatók meg. A jogtudományi vizsgálat tehát bizonyos értelemben negatív eredménnyel zárult, mert azt mutatta ki, hogy az alkotmányos és a jogszabályi környezet, amennyiben az eredeti hatáskörök mellett a kivételes helyzetben/különleges jogrendben is lehetővé teszi az alkotmánybíróság hatásköreinek a gyakorlását, nem bír döntő befolyással arra, hogy milyen szerepet vállal a testület.

Az alkotmánybíróságokat azonos helyzet elé állította, hogy mind a négy állam kormánya rendkívüli eszközökhöz nyúlt a járvány idején, mindegyik alkotmánybíróság szembesült valamilyen kihívással, de a vizsgált esetjogban az eltérések mégis meghatározóbbak. Horváth M. Tamás is hangsúlyozta, hogy a kutatás értelmezése szerint a pandémia csak ott lehetett a döntésekre érdemi hatással, ahol az alapjogvédelmi jogkörök gyakorlása nem volt korlátozott vagy akadályozott; és csak ott lehetett tényleg befolyással a működés minőségére, ahol az intézmény a hatáskörei gyakorlását fel is vállalta. Reményeim szerint e különbségek adták az értekezés egyik legfontosabb tanulságát, és az, hogy a különbségek oka az elemzésből láthatóan nem a kivételes hatalomgyakorlásra, a kivételes helyzetre vonatkozó alkotmányos szabályozás, vagy az alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás volt, hiszen az az alkotmánybírósági hatáskörök tekintetében éppen alapvetően hasonlóan mutatkozott, egyik állam szabályozása sem akadályozta az alkotmánybíróságot abban, hogy a kivételes helyzetben/különleges jogrendben a jogállami alkotmányosság őre legyen, tehát betöltse az eredeti funkcióját.

Végső soron a Covid19-világjárvány miatt bevezetett komoly hatásköri változások és súlyos jogkorlátozások, a különleges jogrend kihirdetése, vagy éppen ennek elmaradása, a rendkívüliség nem emelt fel és nem lehetetlenített el egyetlen alkotmánybíróságot sem a visegrádi országokban.

Az értekezés hipotézise az volt, hogy veszélyhelyzet idején, amikor az általánosnál nagyobb mozgásteret kap a kormány, akkor az alkotmányossági ellenőrzés szerepe is különösen fontossá válik. Ezt így tételezik legalábbis a visegrádi országok alkotmányai, amikor kifejezetten védik az alkotmánybíráskodás intézményét. A felmerült feladatra azonban a visegrádi alkotmánybíráóságok a vizsgált stresszhelyzetben is az addigi pozíciójukból reagáltak. Ezt tükrözik a VI. fejezet konklúziói is. Nem alakult ki sehol „egészséges immunreakció”, amely az alkotmányos demokrácia önvédelmét erősítette volna a válság hatására – ahogy Horváth M. Tamás bírálataiban megfogalmazta.

Az utolsó fejezet címe – *Alkotmánybíráóság(ok) veszélyhelyzetben* – így a bírálók szerint az értekezésben kettős értelemben igazolódott: a veszélyhelyzet próbára tette az alkotmánybíráóságokat, jelentős esetjogot generált, amelynek több sarokpontja is azonosítható volt, és emellett rámutatott arra is, hogy maguk az alkotmánybíráóságok is veszélybe kerülhetnek, ha körülményeik (intézményi függetlenség, hatáskörök, szerepfelfogás) nem megfelelőek. Halmai Gábor értékelése szerint az értekezésben adott válasz (ti. hogy betöltik-e funkciójukat az alkotmánybíráóságok) valójában egy általános értékelés a négy alkotmánybíráóság munkájáról az elmúlt 35 év tükrében, különös tekintettel a magyar és a lengyel alkotmánybíráóságok függetlenségének elvesztése utáni időszakra. Céljaim nem voltak ennyire nagyívűek, de kétségtelen, hogy a pandémia időszaka, utolsó egyben vizsgálható fejezetként afféle lakmuszpapír lehetett, amely kimutatta a korábbi jog- és intézményi fejlődés eredményét. Ez azért lehetett így, mert egyik visegrádi államban sem volt a Covid19-világjárvány az alkotmánybíráskodás tekintetében törésvonal.

A bírálók kiegészítésre tett javaslatai alapján: további kutatási lehetőségek

Mindhárom bíráló értékes javaslatokat fogalmazott meg a munka továbbfejlesztésére, kiegészítésére vonatkozóan. Szeretnék reflektálni ezekre a javaslatokra is, jelezve, hogyan építhetők be az értekezés mondanivalójába.

Halmai Gábor utalt rá, hogy az értekezés témája illeszkedik a nemzetközi alkotmányjogi diskurzusba, és említette többek között Paul Blokker 2013-as összehasonlító monográfiáját, amely valóban fontos előzmény, és már a 2010-es évek elején figyelmeztetett többek között a közép-európai alkotmánybíráskodás válságjelenségeire is. Úgy gondolom, hogy az értekezés keretén túlmutatva a következő lépés lehet a visegrádi eredmények összevetése más európai régiókkal. A bíráló felvetése – miszerint a régióra irányuló szűkítés egy sajátos és elfogadható fókusz, de vannak más, ennél indokoltabbnak tűnő feldolgozási lehetőségek – arra ösztönöz, hogy szélesítsem az összehasonlítást: valóban érdemes megvizsgálni, hogy mi történt Dél- vagy Nyugat-Európában (ahol többnyire független alkotmánybíráóságok működnek) a pandémia alatt. Vajon hasonló mintázatokat kapunk-e? Az előzetes vizsgálatok arra utalnak (ezt egy jelenleg is folyó, a European University Institute által finanszírozott Widening projekt keretében végezzük Szente Zoltán kollégámmal), hogy például Németország és Spanyolország alkotmánybíráóságai is jelentős ügyszámmal és részben alkotmányossági korrekciós szereppel reagáltak.

Horváth M. Tamás javaslatára pedig a válságjog elméletére vonatkozó részek bővíthetők. Giorgio Agamben vagy Bruce Ackerman, David Dyzenhous munkái után Alan Green legújabb kötetei is pontosan világítanak rá az elméleti nehézségekre, és épp a mostani geopolitikai fejlemények kapcsán új elméletek jelennek meg arról, hogy az alkotmányos rendszerek miként reagálnak a permanens vészhelyzetre.

Kiss György nagyívű történeti perspektívái (pl. Szűcs Jenő klasszikus munkájára hivatkozás a közép-európai régió történeti sajátosságairól) pedig arra ösztönöznek, hogy sokkal alaposabban tanulmányozzam a régió történeti, kulturális, gazdasági fejlődését, hiszen a V4-ek közjogi örökségük és alkotmányos rendszerük okán nem véletlenül alkotnak összehasonlítási csoportot. Az értekezés a III. fejezetben foglalkozott a négy ország alkotmánybíróságainak 1989 utáni fejlődésével (45–99. oldalak), és bizonyára lehet jobban hangsúlyozni a közös gyökereket és a különutakat. Kiss György is kiemelte, hogy a négy alkotmánybíróság létrejötte mind ugyanarra az államszocialista múlttra adott reakció volt, a hatalom korlátozásának igénye, a jog uralmának megteremtése egy politikailag semleges intézmény által. Ezért is adott a rendszerváltó alkotmányozó mind a négy esetben erős hatásköröket.

Fontos bíráló, hogy érdemes volna tematikusan, a közös problémák szerint (pl. a különleges jogrend kihirdetésének ellenőrzése, gazdasági intézkedések kontrollja, alapjog-korlátozási mércék alkalmazása stb.) is tárgyalni a joggyakorlatot. A javaslatot megfogadva, a kutatás eredményeinek publikálásakor igyekszem a problémacentrikus összehasonlítást nagyobb hangsúllyal szerepeltetni, jelenleg ezt csak az összegző fejezetek tartalmazzák.

A bírálatok felvetették továbbá, hogy a Covid19-világjárvány mellett más válságok is hasonló elemzéseket kívánnak majd a jövőben az alkotmányos kontrollmechanizmusok tekintetében. Kiss György konkrét javaslata szerint a későbbiekben az orosz–ukrán háború kapcsán kialakult különleges jogrend is elemzésre érdemes. A pandémia utáni időszak valóban új kutatási horizontot jelent. Az értekezésben megfigyelt trendek sajnos azt vetítik előre, hogy az állandó rendkívüliség (permanens különleges jogrend) veszélye fenyegeti a jogállamiságot (legalábbis egyes országokban). Ennek hatása az alkotmánybíráskodásra hosszabb távon is kutatásra érdemes.

Szeretném ismételtlen megköszönni a bíráló professzor urak pozitív értékelését és az építő kritikákat. Reményeim szerint ezekkel a korrekciókkal, ha a válaszaim elfogadhatók, az értekezés hozzájárul az európai alkotmányosság értékeiről szóló kortárs tudományos diskurzushoz.

Budapest, 2025. április 5.



Gárdos-Orosz Fruzsina