

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

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

Budapest, 2024

fruzsina\_238\_24

## Tartalom

I. BEVEZETÉS .....	7
I.1. Válságok és alkotmánybíráskodás .....	7
I.2. Válságok, alkotmánybíróságok és a különleges jogrend.....	9
I.2.1. A kivételes helyzetek .....	9
I.2.2. A különleges jogrend fogalma és a terminológia kérdése .....	11
I.2.3. Az alkotmánybíróságok, a kivételes helyzetek és a különleges jogrend .....	12
I.3. A visegrádi kontextus.....	14
I.4. A kutatás módszertana és az értekezés szerkezete .....	15
II. ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS, ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG, ALKOTMÁNYOS ALAPJOGVÉDELEM .....	18
II.1. Alkotmánybíróság – alkotmánybíráskodás .....	18
II.1.1. Alkotmánybíróság – alkotmánybíráskodás – fogalommeghatározás .....	20
II.1.2. Az alkotmánybíráskodás igazolása és elméleti kérdései .....	21
II.1.2.1. Alkotmánybíráskodás és demokrácia .....	23
II.1.2.2. Bírói aktivizmus, jurisztokrácia, politikai kérdés, deference.....	26
II.1.2.3. Alkotmánybíráskodás és többszintű alkotmányosság .....	29
II.1.3. Összegzés.....	31
II.2. Az alapjogok védelme.....	32
II.2.1. Az alapjogi gondolkodás.....	32
II.2.2. Az alapjogok korlátozásának elméleti alapjai .....	34
II.2.3. Az emberi jogok korlátozása a nemzetközi jogban .....	38
II.2.4. A szükségességi-arányossági teszt és kapcsolata más mércékkel .....	42
II.2.5. Összegzés.....	44
III. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK A V4 ORSZÁGOKBAN .....	45
III.1. A magyar alkotmánybíráskodás .....	48
III.1.1. A kezdetektől a 2010-es fordulatig .....	48
III.1.2. Az Alkotmánybíróság szerepe az alapjog-korlátozási mércék kialakításában.....	53
III.1.3. Az Alkotmánybíróság szerepe ma.....	57
III.1.4. Összegzés .....	61
III.2. A lengyel alkotmánybíráskodás.....	61
III.2.1. Az Alkotmánybíróság 2015-ig .....	61
III.2.2. Alkotmánybíróság és alapjogvédelem.....	68
III.2.3. Az Alkotmánybíróságot érintő alkotmányos válság 2015 után .....	69
III.2.3. Összegzés .....	74

III.3. A cseh alkotmánybíráskodás .....	74
III.3.1. Történeti kialakulás .....	74
III.3.2. Az alkotmánybíróági gyakorlat irányai .....	79
III.3.3. Alapjogvédelmi sztenderdek és alkotmányjogi panaszok.....	85
III.3.4. Összegzés .....	88
III.4. A szlovák alkotmánybíráskodás .....	89
III.4.1. Történeti kialakulás .....	89
III.4.2. Az alkotmánybíróági gyakorlat irányai .....	92
III.4.3. Az alapjogvédelem sztenderdjei és az alkotmányjogi panasz.....	97
III.4.4. Összegzés .....	99
IV. KÜLÖNLEGES JOGREND A V4 ORSZÁGOKBAN – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ALKOTMÁNYOSSÁGI KONTROLL SZEREPÉRE .....	100
IV.1. A különleges jogrend általános ismérvei.....	101
IV.1.1. Az államszervezeti működés és a jogkorlátozás jellegének változásai.....	101
IV.1.2. Az alkotmányelméleti megközelítések sokasága .....	102
IV.1.3. A hatáskörtelepítés új problematikája.....	103
IV.1.4. A szabályozottság eltérő mértéke és szintjei, a szabályozás alkotmányossági ellenőrzése .....	105
IV.1.5. A különleges jogrend külső korlátai .....	105
IV.1.6. Összegzés .....	107
IV.2. A magyarországi különleges jogrendi szabályozás – különös tekintettel az Alkotmánybíróság pozíciójára.....	107
IV.2.1. Bevezetés .....	107
IV.2.2. A hatályos szabályozás rövid története.....	108
IV.2.3. Az alkotmányossági felülvizsgálat – az alkotmánybíróság szerepe de lege lata	116
IV.2.4. Összegzés .....	119
IV.3. A különleges jogrend és annak alkalmazása Lengyelországban – különös tekintettel az alkotmánybíróság elvi szerepére .....	119
IV.3.1. Bevezetés .....	119
IV.3.2. A különleges jogrendi szabályozás .....	120
IV.3.3. Az Alkotmánybíróság funkciója a különleges jogrendben .....	125
IV.3.4. Összegzés .....	128
IV.4. A cseh különleges jogrend – különös tekintettel az alkotmánybíróság normatív funkciójára.....	129
IV.4.1. Bevezetés .....	129
IV.4.2. A különleges jogrendi helyzetek.....	131

IV.4.3. Alkotmányossági kontroll és bírósági felülvizsgálat különleges jogrendben ....	136
IV.4.4. Összegzés .....	139
IV.5. A különleges jogrend Szlovákiában – különös tekintettel az Alkotmánybíróság szerepére .....	141
IV.5.1. Bevezetés .....	141
IV.5.2. A különleges jogrendi szabályozás áttekintése .....	141
IV.5.3. Az Alkotmánybíróság szerepe a különleges jogrendben .....	147
IV.5.4. Összegzés .....	148
V. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK MŰKÖDÉSE A V4 ORSZÁGOKBAN A COVID19-VILÁGJÁRVÁNY IDEJÉN .....	150
V.1. A magyar alkotmánybíráskodás a Covid19 idején .....	152
V.1.1. Bevezetés.....	152
V.1.2. Az alkotmánybírói gyakorlat .....	153
V.1.3. Összegzés .....	159
V.2. A lengyel alkotmánybíráskodás a Covid19 idején .....	160
V.2.1. Bevezetés.....	160
V.2.2. Az Alkotmánybíróság funkciójáról szóló vita.....	161
V.2.3. A jogkorlátozások felülvizsgálata a rendes bíróságok gyakorlatában.....	167
V.2.4. Összegzés .....	170
V.3. A cseh alkotmánybíráskodás a Covid19 idején .....	171
V.3.1. Bevezetés.....	171
V.3.2. A különleges jogrend kihirdetésének és meghosszabbításának alkotmányossági vizsgálata.....	172
V.3.3. A válságintézkedések jogalapjáról szóló vita és az Alkotmánybíróság döntése a pandémiatörvényről.....	176
V.3.4. Az Alkotmánybíróság és az alapvető jogok védelme .....	179
V.3.5. Összegzés .....	182
V.4. A szlovák alkotmánybíráskodás a Covid19 idején.....	182
V.4.1. Bevezetés.....	182
V.4.2. A kihirdetés alkotmányossága, jogforrástani és hatásköri kérdések .....	183
V.4.3. Az Alkotmánybíróság döntései az alapjogi kérdésekben.....	188
V.4.4. Összegzés .....	191
VI. KÖVETKEZTETÉSEK: ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG(OK) VESZÉLYHELYZETBEN	194
VI.1. A V4 országok sikerei és kudarcai az alkotmánybíráskodás terén .....	197
VI.2. Az alkotmányossági kontroll funkciója a V4 országok különleges jogrendjében ....	199

VI.3. Az alkotmánybíróságok szerepe az alapvető jogok különleges jogrendi korlátozására vonatkozó mércék kialakításában .....	203
VI.4. Az alkotmánybíróságok által megítélt alkotmányjogi kérdések köre a Covid19-világjárvány miatt kihirdetett különleges jogrendben .....	205
VI.5. Összegzés .....	208
IRODALOM .....	210

## I. BEVEZETÉS

### I.1. Válságok és alkotmánybíráskodás

Mi történik az alkotmánybíráskodással, ha baj van? Az ezredforduló óta kirobbant globális válságok, mint például a nemzetközi pénzügyi- és adósságválság,<sup>1</sup> a terrorizmus,<sup>2</sup> a migráció,<sup>3</sup> valamint más, országspecifikus vagy regionális problémák, mint a szomszédos országban zajló orosz–ukrán háború vagy a Hamász–Izrael konfliktus miatt alkalmazott jogi megoldások, az alkotmányok vagy törvények alapján kihirdetett „különleges, rendkívüli jogrendek” számos kérdést vetettek és vetnek fel az alkotmánybíráskodás funkciójával és természetével kapcsolatban.<sup>4</sup> Az alkotmányozó, jogalkotó ilyen helyzetekben a szabályozás kialakításakor meghatározza az alkotmánybíróság funkcióját, az alkotmánybíróságoknak pedig elkerülhetetlenül újra kell gondolniuk saját korábbi ítélkezési gyakorlatukat, amelyeket az elmúlt évtizedekben normál körülmények alkotmányjogi vitáira dolgoztak ki.

A fent említett problémák nemcsak a közpolitikára és az emberek mindennapi életére, hanem a régi és beágyazott alkotmányjogi normákra és a bírói értelmezési konstrukciókra is nagy hatást gyakorolnak, és ezáltal sok esetben megváltozhat az alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciója. Az új helyzetekben a testületeknek soha nem látott társadalmi, gazdasági és politikai problémák alkotmányossági kérdéseire kell választ adniuk. Ráadásul az Európai Unió tagállamaiban minden válasznak összhangban kell lennie az uniós joggal és a nemzetközi jog egyes elemeivel. Előfordulhat az is egyes esetekben, hogy az alkotmánybíróságok nem a közhatalom ellensúlyaként, korlátjaként, hanem annak támogatójaként lépnek fel egy-egy probléma hatékony megoldása érdekében.

2019-ben megjelent szerkesztett kötetünkben megvizsgáltuk, hogy általában ezek a kihívások hogyan hatottak egyes európai országok alkotmánybíróságainak ítélkezési gyakorlatára és az európai bíróságok (EUB, EJEB) joggyakorlatára.<sup>5</sup> Megállapítottuk, hogy ezekben a nehéz helyzetekben az egyes alkotmánybíróságok stratégiai döntéseket hoztak:

---

<sup>1</sup> CONTIADES – FOTIAOU: *How Constitutions Reacted to the Financial Crisis*, 2013; IGLESIAS-RODRÍGUEZ – TRIANDAFYLLIDOU – GROPAS (eds.): *After the Financial Crisis*, 2016; MORRISON (ed.): *Fiscal Rules*, 2016.

<sup>2</sup> AKHGAR – BREWSTER (eds.): *Combating Cybercrime and Cyberterrorism*, 2016; KAUNERT – LÉONARD (eds.): *European Security*, 2013; RICHARDS: *Conceptualizing Terrorism*, 2015.

<sup>3</sup> BILGIC: *Rethinking Security*, 2013.

<sup>4</sup> Vannak kutatók, akik már a „válságok évszázadának” nevezik a XXI. századot. Például NOONAN – NADKARNI: *Introduction: A Century of Challenges*, 2016. Ezek a válságok különféle természetűek, GREENE: *Types and Effects of Emergency*, 2019.

<sup>5</sup> SZENTE – GÁRDOS-OROSZ (eds.): *New Challenges*, 2019.

egyrészt a jól kidolgozott és állandó joggyakorlaton alapuló meglévő és/vagy hagyományos bírói konstrukciók, doktrínák és értelmezési eszközök használata maradt meg, néha úgy, hogy egy korábban jól bevált gyakorlatot módosítottak megfelelően, illetve igazítottak az új körülményekhez. Másrészt alapvetően új megközelítéseket is kerestek, elhagytak vagy újraértelmeztek egyes alkotmányos elveket és gyakorlatokat, eképpen reagáltak a válság okán felmerült alkotmányossági kérdésekre.<sup>6</sup> Valójában ezek nem egymástól egyértelműen elválasztható, kizárólagos alternatívák, hanem inkább néhány alapvető irányt jelölnek, amelyek jórészt a normál jogrend alakulásához köthetők.

Ehhez képest fogalmazzuk meg az értekezés céljait; a kérdéskör vizsgálatát az ún. visegrádi országokra szűkítve, és azokra a különleges helyzetekre, amelyek esetében felmerülhet és/vagy megtörtént az alkotmányban szabályozott különleges jogrend kihirdetése, és amely helyzetek még a fent említettekhez képest is minősített helyzetek mind az állami, mind a nemzetközi jogban. Az értekezésben azt vizsgáljuk, hogy mi a szerepe a visegrádi alkotmánybíróságoknak ezekben a különleges jogrendi helyzetekben. A magyar, a lengyel, a cseh és a szlovák alkotmánybíróságok, a V4 alkotmányvédő testületei a demokratikus rendszerváltások óta az államéletben fontos szerepet töltek be. A normál jogrendben betöltött szerepükhöz képest vizsgáljuk meg, hogy a különleges jogrendben milyen funkciót szán nekik az alkotmány, milyen hatáskört és feladatokat határoz meg, és ehhez képest hogyan működtek az intézmények a különleges jogrendben, amely mind a négy visegrádi országban lényegében a Covid19-világjárvány tapasztalataihoz köthető<sup>7</sup> alkotmányjogi probléma.

Az alkotmányos intézmények sajátosságairól sokat tudhatunk meg, ha stabilitásukat és életképességüket erős külső nyomás alatt teszteljük. Az értekezés reményeink szerint újabb hozzájárulás lesz az európai alkotmányosság értékeiről szóló kortárs tudományos vitához, amely a jól beágyazott jogállami elveket és intézményi, eljárási és tartalmi követelményeket vizsgálja azokban a rendkívüli helyzetekben, amikor különleges jogrend kihirdetésére kerül sor. Az értekezésben az alkotmányosság legfőbb órái, az alkotmánybíróságok szabályozását és működését vizsgáljuk, betekintést nyújtva az alkotmánybíróságokról és az alkotmánybíráskodásról alkotott kortárs normatív elképzelésekbe. Ezek fényében elemezzük az alkotmánybíráskodás jogi funkcióját a visegrádi országokban, és bemutatjuk a szabályozást és az alkotmányos gyakorlat jellemzőit az általános és a különleges jogrendben.

---

<sup>6</sup> SZENTE – GÁRDOS-OROSZ: Introduction – Contemporary challenges, 2018. 5-7.

<sup>7</sup> GÁRDOS-OROSZ – LŐRINCZ: Principiis obsta..., 2020, 7–14; GÁRDOS-OROSZ – LŐRINCZ (szerk.): *Jogi diagnózisok*, 2020; GÁRDOS-OROSZ – Lőrincz (szerk.): *Jogi diagnózisok II*, 2022; GÁRDOS-OROSZ – LŐRINCZ (szerk.): *Jogi diagnózisok III*, 2023.

Kutatási kérdésünk az, hogy a visegrádi országok alkotmánybíróságai betöltik-e ma azt a szerepet, amelyet egy alkotmányos demokráciában az alkotmányozó hatalom meghatározott számukra a különleges jogrendi szabályozásban. Ha kutatásaink során válságról válságra haladva figyeljük az alkotmánybíróságok működését,<sup>8</sup> 2024-re eljutunk ahhoz a feladathoz, hogy értékeljük a Covid19-világjárvány válságos tapasztalatait, és ezzel összefüggésben azt, hogy az alkotmánybíróságok milyen alkotmányos funkciót kaptak az alkotmányok normaszövegei szerint, és hogyan működtek a gyakorlatban a különleges jogrendben.

Az összehasonlító alkotmányjogban az egyik leggyakrabban tárgyalt téma az alkotmánybíráskodás, beleértve annak intézményi aspektusait<sup>9</sup> és módszertanát.<sup>10</sup> Célunk, hogy a korábbi kutatásokat kiegészítsük egy friss összehasonlító elemzéssel, amely a kortárs európai kihívásokhoz kapcsolódik, és amelyet eddig nem vizsgáltak ilyen mélységben a visegrádi országok kontextusában.

## **I.2. Válságok, alkotmánybíróságok és a különleges jogrend**

### **I.2.1. A kivételes helyzetek**

Számos európai ország alkotmányos rendszerének alakulására a németországi weimari alkotmány sorsának tapasztalatai voltak nagy hatással. Az 1919-es weimari alkotmányban a birodalmi elnök pozícióját a parlament ellensúlyaként képelték el, és a birodalmi elnöknek különleges helyzetek esetén számos többlethatalmat jelentő jogosítványa keletkezett. Különleges helyzetekben az alkotmány 48. cikkét lehetett alkalmazni, amely a birodalmi elnöknek jogalkotási lehetőséget biztosított. A kivételes állapotról szóló elnöki rendeleteket a Reichstag hatályon kívül helyezhette, viszont az államfőnek megvolt az a joga, hogy a parlamentet feloszlassa. E rendelkezés azért vált szimbolikussá, mert a nácik e paragrafusra hivatkozással legalizálták a diktatúra bevezetését. Ez elegendő tanulsággal szolgált arra nézve, hogy a második világháborút követően kodifikált modern európai alkotmányokban már sokkal gondosabban szabályozzák a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat.

---

<sup>8</sup> SZENTE – GÁRDOS-OROSZ (eds.): *New Challenges*, 2018; GÁRDOS-OROSZ – SZENTE (eds.): *Populist Challenges*, 2023; GÁRDOS-OROSZ: *Constitutional Justice*, 2024.

<sup>9</sup> HARDING – LEYLAND (eds.): *Constitutional Courts*, 2009; COMELLA: *Constitutional Courts*, 2009; BREWER-CARIÁS (ed.): *Constitutional*, 2011; POPELIER – MAZMANYAN – VANDENBRUWAENE (eds.): *The Role of Constitutional Courts*, 2013; DE VISSER: *Constitutional Review in Europe*, 2014.

<sup>10</sup> KAPISZEWSKI – SILVERSTEIN (eds.): *Consequential Courts*, 2013; GROPPY – PONTTHOREAU (eds.): *The Use of Foreign Precedents*, 2014. Lásd az összehasonlító alkotmányjogi szakirodalom új hullámát HIRSCHL: *Comparative Matters*, 2013; TUSHNET: *Advanced Introduction*, 2014.

A demokrácia védelme körében elsődleges fontosságú lett annak megakadályozása, hogy a kivételes hatalom visszaélészerű alkalmazására kerülhessen sor. Ennek keretében a legelső kérdés az volt, hogy mi tekinthető olyan kivételes helyzetnek, amely a különleges jogrendre vonatkozó kivételes szabályozás hatályba lépését indokolja, hogyan írható körül a kellően súlyos, a társadalom széles rétegét érintő, helyrehozhatatlan veszélyekkel fenyegető, nagy perszonális és/vagy materiális károkat okozó helyzet. Az európai alkotmányok és a nemzetközi jog is megkülönböztet olyan helyzeteket, amelyek külső kiváltó okok hatására jönnek létre, ilyenek például a természeti katasztrófák, és olyanokat, amelyek az emberi cselekvés következményei, ilyenek például a háborúk. Vannak olyan helyzetek továbbá, amelyek globálisak, vagy az állam egész területét érintik, és vannak olyanok, amelyek lokalizálhatók, például egy ipari katasztrófa.

Mindezen válságokat nem lehet egy zárt listán megjeleníteni, és nem lehet előre látni azt sem, hogy melyek adhatnak okot a különleges jogrend kihirdetésére. Az alkotmányos rendszereknek időről időre különleges kihívásokkal kell szembenéznük a normál jogrendben is. Az alkotmánybíráskodás is e változások mentén alakul, mivel az alkotmánybíróságok fő feladata, hogy az ellentétes társadalmi, gazdasági vagy politikai érdekek és törekvések mentén kialakított jogszabályokat összeegyeztessék a már korábban demokratikusan elfogadott alkotmányossági normákkal.

A törvényalkotási aktusok vagy kormányrendeletek alkotmányossági felülvizsgálata, az önkényes jogalkotási, kormányzati vagy bírósági döntések elleni egyéni panaszok elbírálása mind egy-egy speciális jogi eszköz, eljárás e feladatok ellátására. Első pillantásra tehát semmi különös nincs abban, hogy manapság az alkotmánybíróságok más ügyekkel is foglalkoznak, mint korábban, hiszen az új kihívások kezelése gyakran különleges jogi rendelkezéseket igényelnek. A legsúlyosabb helyzetekben azonban sor kerülhet a különleges jogrend kihirdetésére, és az alkotmánybíróságoknak is az ezzel összefüggő kérdéseket kell elbírálniuk.

A többszintű alkotmányosság rendszerében, tehát a nemzetközi jog, az európai uniós jog és az állami jogok összehangolt együttes érvényesülése mellett, az államok szuverén döntése az, hogy mikor hirdetnek ki különleges jogrendet, tehát mikor érkezik el az a pillanat, vagy mikor érkezik el egy olyan típusú új válság, amikor a saját állami alkotmányuk szerint lehetségessé válik az eltérés az általános jogrendtől. Egyelőre ennek megítélése kizárólag az állam és azon belül is az arra felhatalmazott intézmény/ek feladata.

### I.2.2. A különleges jogrend fogalma és a terminológia kérdése

A különleges jogrend nem más, mint bizonyos kivételes helyzetek, mint például a háborús helyzet, a forradalom, a terrorveszélyhelyzet, a természeti vagy ipari katasztrófa, vagy éppen a járványhelyzet speciális kezelésére kialakított jogi keret az állam alkotmányos jogrendjében.

A különleges jogrendi szabályozás célja a kiemelt alkotmányos értékek védelme olyan esetben, amikor annyira súlyos fenyegetésről vagy válságáról van szó, amely a normális jogrendszer keretei között, annak eszközeivel nem kezelhető vagy nem hárítható el, 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 kivételes helyzet adhat alapot arra az állami döntésre, hogy ki kell hirdetni a különleges jogrendet mint a kivételes helyzetekre adott jogi választ, amely a jogrendszerben sajátos, körülírható módon, kivételes szabályok egymással összefüggő rendszereként jelenik meg az általános jogrend mellett.

A különleges jogrendben az egyes jogokat az általánosan elfogadottnál nagyobb mértékben lehet korlátozni, továbbá az államszervezet is másképp működhet mint normál esetben, az intézményi hatáskörök és eljárások változhatnak. A különleges jogrend kihirdetéséről az alkotmányok szabályozása szerint általában a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom dönt, amikor az alkotmányos felhatalmazás keretei között úgy ítélik meg, hogy a normál körülmények közé való visszatérés a speciális szabályok bevezetésével gyorsabban, hatékonyabban és mindenekelőtt kevesebb alapjogokban okozott maradandó kár árán valósítható meg, mint az általános jogrend fenntartása mellett. Az alkotmányos jogrendszer e speciális állapota tehát azt célozza, hogy az állam és a társadalom normál működése a lehető leghamarabb helyreálljon, és a lehető legkisebb kár keletkezzen.<sup>11</sup> A különleges jogrend tehát *per definitionem* nem lehet állandó.

A különleges jogrend egy fiatal, magyar jogi nyelvben megszületett fogalom, az Alaptörvényben jelenik meg először, de alkalmas arra, hogy megfelelő magyar jogi terminológiai keretet biztosítson a kérdés tárgyalásához. Az értekezésben a közérthetőség kedvéért a különleges jogrend kifejezést használok összehasonlító perspektívában is minden olyan szabályrendszerre, amely kivételes helyzetre hivatkozással eltérést enged a (különleges

---

<sup>11</sup> TILL: Különleges jogrend, 2019.

ellentétpárjaként következetesen használt) normál jogrendi szabályozástól alapvető államszervezési, államműködési vagy alapjogvédelmi kérdésekben.<sup>12</sup> Az alkotmányos rendszerek számos megoldást ismernek a különleges, minősített, rendkívüli, kivételes szabályok kodifikációjára, de a magyar kifejezés összefoglaló néven jól írja le ezek közös tulajdonságát, azaz, hogy különleges jogrendet hoznak létre a normál jogrenddel szemben.

A különleges jogrend fogalmát tehát az értekezés egységesen, gyűjtőfogalomként használja a visegrádi országok jogrendszerének bemutatása során. Más kifejezések használata, mint a rendkívüli helyzet, válsághelyzet, kivételes helyzet és hasonlóak, ténybeli körülmények leírására szolgál, amelyek indokoltá teszik a különleges jogrendi szabályok alkalmazását.<sup>13</sup>

### **I.2.3. Az alkotmánybíróságok, a kivételes helyzetek és a különleges jogrend**

Ilyen körülmények között az alkotmánybíróságokra óriási nyomás nehezedik, hogy zöld utat adjanak ezeknek a szokatlan és rendkívüli, jogszabályi formában megjelenő állami döntéseknek és intézkedéseknek, amelyek a nyilvánvaló veszélyek elhárításához, a helyzet orvoslásához szükségesek.

Thomas Jefferson írja: „A szükségszerűség, az önfenntartás, a haza megmentésének törvényei, ha veszélyben vagyunk, magasabb rendű kötelezettséggel járnak. Ha az írott törvényekhez való lelkiismeretes ragaszkodással elveszítenénk hazánkat, az azt jelentené, hogy elveszítenénk magát a törvényt, az életünkkel, a szabadságunkkal, a tulajdonunkkal és mindazokkal együtt, akik ezeket velünk együtt élvezik; így abszurd módon feláldoznánk a célt az eszköznek.”<sup>14</sup> Azonban, ahogy John Finn bemutatja, Jefferson tézise egy rossz kérdésre adott válasz, mert „[a]z, hogy az önfenntartás érdekében fel kell-e függesztenünk egy alkotmányt, más kérdés, mint az, hogy az alkotmányosság alapelveiből levezetett normák korlátozzák-e a szükségállapotban való hatalomgyakorlást”.<sup>15</sup> A válasz egy alkotmányos demokráciában egyértelmű igen.

---

<sup>12</sup> Az angol nyelven megjelent összehasonlító vizsgálatok szintén egységes fogalomhasználatot teremtenek, legtöbbször az 'emergency', 'public emergency', 'state of emergency' kifejezések használatával. GINSBURG – VERSTEEG: *The bound executive*, 2021, 1498–1535.

<sup>13</sup> A különböző, angol és más nyelvekben használt fogalmakról lásd Venice Commission, *Respect For Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States Of Emergency: Reflections* CDL-AD(2020)014 Study n° 987/2020, 19 June 2020.

<sup>14</sup> JEFFERSON: *Letter to John V. Colvin*, 1893, 279–280.

<sup>15</sup> FINN: *Constitutions in Crisis*, 1991, 22.

Az alkotmányok részeként megalkotott különleges jogrendi szabályok éppen azt a célt szolgálják tehát, hogy a legsúlyosabb társadalmi, gazdasági helyzetekre az alkotmány elvi keretein belül, tehát az alkotmányos elvek és értékek figyelembevételével ideiglenes különleges szabályokat határozzanak meg. A cél tehát az, hogy az állam mindenféle válságot jogállami keretek között kezeljen.

Válsághelyzetekben, normál és különleges jogrendben egyaránt, az az alapvető alkotmányjogi kérdés, hogy az egyéni jogok védelméhez és az intézkedés hatékonyságának növeléséhez fűződő érdekek hogyan hozhatók egyensúlyba. Az európai alkotmánybíróságok a hatályos szabályok szerint minden helyzetben jogosultak az alkalmazott jogalkotói megoldások ésszerű indokoltságának, és/vagy szükségességének és arányosságának megítélésére. A szabályokról szóló döntés ilyen helyzetekben elsődlegesen ugyan politikai döntés, amelyért a választók felé politikai felelősséggel tartoznak az állami intézmények – mindazonáltal az alkotmánybíróságok mondják ki a végső szót abban, hogy az adott jogszabályok, normatív tartalmú intézkedések, illetve – alkotmányjogi panasz eljárás esetében – a bírósági, hatósági döntések összeegyeztethetők-e az alkotmányos renddel.

A tömeges migráció, amely az elmúlt években számos európai országot mint befogadó államot érintett, jó példa arra, hogy milyen keskeny a normál jogrend és a különleges jogrend közötti határvonal. Az alkotmányos felhatalmazással rendelkező állami intézmény dönti el, hogy egy-egy súlyos migrációs válság esetében kihirdeti-e a különleges jogrendet, hiszen a migráció akár destabilizálhatja az érintett országok politikai és gazdasági rendjét, biztonsági problémákat okozhat mind a tranzit-, mind a célországokban.<sup>16</sup>

A tömeges migráció miatt több állam vezetett be különleges jogrendet, ezt Lengyelország, Csehország és Szlovákia esetében majd külön is említjük az értekezés IV. fejezetében, Magyarország pedig egy új, törvényi szintű szabályozást alkotott meg a tömeges migráció okozta válsághelyzetre, amely a normál jogrendben bár, de számos eltérést engedett az általános szabályoktól.<sup>17</sup> Nyugat-Európában számos esetben azonban nem (és a visegrádi államok esetében sem minden esetben) került sor a tömeges migráció miatt a különleges jogrend kihirdetésére.

Az újabb különleges helyzet, amely egész Európa (sőt a világ) viszonylatában a legsúlyosabb problémákat vetette fel a közelmúltban, kivételesen hosszú időtávon – a Covid19-világjárvány.<sup>18</sup> Az értekezés azt vizsgálja, hogy e (a négy visegrádi országból háromban

---

<sup>16</sup> BILGIC: *Rethinking Security*, 2013, 19.

<sup>17</sup> A menedékkjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 93. §.

<sup>18</sup> GINSBURG – VERSTEEG: *The bound executive*, 2021, 1498–1535.

kihirdetett) különleges jogrendben milyen funkciót töltöttek be az alkotmánybíróságok, és a helyzet kezelésére megfogalmazott, jórészt különleges jogrendi alkotmányos mércék hogyan váltak élő joggá az alkotmánybíróságok gyakorlatában.

### I.3. A visegrádi kontextus

A Visegrádi Négyek (V4) – Magyarország, Lengyelország, Csehország<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

Igaz vannak eltérések a négy alkotmányos rendszer tekintetében<sup>22</sup>, de alapvetően hasonlóak, mind a négy parlamentáris köztársaság, és az európai integrációban elfoglalt helyük, történelmi tapasztalataik és a fizikai közelség és a hasonló jogi kultúra<sup>23</sup> mégis megteremti annak a lehetőségét, hogy összehasonlítsuk: azonos jelenségekre, azonos problémákra hogyan reagálnak ezek a jogrendszerek. Az egyik ilyen terület, ahol érdemes ezt megtenni, az a vészhelyzetekre vonatkozó szabályozás kialakítása, hiszen nagyon hasonló történelmi tapasztalatok motiválták az alkotmányozókat, és a veszélyhelyzetek is hasonlóan érintik a régiót, például a vizsgált időszakban a Covid19-világjárvány.

A járvány miatt felmerülő jogi problémák elemzése a különleges jogrendi szabályok működésére világított rá, és láttatta, hogy bár mind a négy országban hasonló elvek mentén alakult ki a különleges jogrend kialakítása, a kivételes helyzetben ezek másképp működtek. Noha a szabályok részletezettsége eltér egymástól, a Covid19-világjárvány esetében például az alkotmány mindenhol lehetőséget biztosított arra, hogy a különleges jogrend bevezetésre kerüljön. Mivel a demokratikus rendszerváltásokat követően az alkotmánybíróságok is

---

<sup>19</sup> A hivatalos államnevek: Magyarország, Szlovák Köztársaság, Lengyel Köztársaság, Cseh Köztársaság. A Cseh Köztársaság esetében azért van jelentősége annak, hogy a továbbiakban a köznyelvben szinonimaként is használt Csehországot is használom, mert földrajzilag és történelmileg Csehország a mai Cseh Köztársaságnak csak egy része, amely Csehországot, Morvaországot és a maradék Sziléziát foglalja magában.

<sup>20</sup> FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER: States of emergency, 2024, 1–15.

<sup>21</sup> KOPEČEK: Sovereignty, 2019, 73.

<sup>22</sup> HALÁSZ: *Az államszervezet fejlődése*, 2014.

<sup>23</sup> TÓTH J.: *Interpretation of Fundamental Rights*, 2021, 9–98.

egymáshoz hasonlóan a centralizált, úgynevezett kelsen-i modellt követve jöttek létre, és hasonlóan fontos funkciót töltöttek be az alkotmányos demokrácia szabályainak értelmezésében és ellenőrzésében, összehasonlítható továbbá, hogy ez az eredeti funkció hogyan változott az évek során, és a különleges jogrend erre milyen hatással van. A különleges jogrendben megtartják-e alkotmányvédő funkciójukat a testületek, és ha a normatív szabályozás alapján igen, a hatásköreiket hogyan gyakorolják, milyen döntéseket hoznak, és milyen kérdésekben állapítják meg a hatáskörül hiányát.

A világjárvánnyal a veszélyhelyzetek kérdése globálisan is központi alkotmányjogi kérdéssé vált,<sup>24</sup> a visegrádi országok alkotmányjogászai is egyre több figyelmet szenteltek a témának. Míg más országokban a szakirodalom a „terrorizmus elleni háború” vagy hasonló események hatására már elkezdettek foglalkozni a különleges jogrenddel az elmúlt időszakban, a visegrádi országok alkotmányos rendszerei számára a Covid19-világjárvány adott tragikus módon alkalmat és empirikus kutatási anyagot arra, hogy intenzív vizsgálatba kezdjenek.<sup>25</sup> Az értekezés az alkotmánybíróság különleges jogrendi funkciójának az elemzésével ehhez a diskurzushoz kíván hozzájárulni. A közös tárgyalást tehát a V4-ek közti alkotmányjogi, politikai, történeti és kulturális hasonlóság, illetve a szomszédság és a tervbe vett együttműködés indokolja.

#### **I.4. A kutatás módszertana és az értekezés szerkezete**

Az értekezés három kutatási kérdéscsoport köré rendeződik.

(1) A demokratikus rendszerváltások során a visegrádi országokban az alkotmánybíráskodás egy olyan intézményi típusa valósult meg független alkotmánybíróságok formájában, amely értelmében 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) 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

---

<sup>24</sup> GROGAN: COVID-19, 2022, 349–369.

<sup>25</sup> FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, 2024.

értelmében az intézmények alapvető feladatai is megváltoznak vagy működésük felfüggeszthető?

(3) Ha a különleges jogrendben az alkotmánybíróságok működését az alkotmányok nem korlátozzák, akkor milyen mérce szerint működnek a különleges jogrendben? A különleges jogrend kihirdetésének kapcsán felvetett eljárási és tartalmi kérdések csoportosíthatók, például a kihirdetés, az államszervezeti működés kérdései; vagy az alapjog-korlátozások 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?

Mindezek alapján a központi kutatási kérdés tehát az, hogy az alkotmánybíróságok betöltik-e azt az alkotmányvédelmi funkciót, amit a rendszerváltáskor nekik 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 veszélyhelyzetekben 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. Megvizsgáljuk 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 alatti AB-működésen keresztül elemezzük, mert ez biztosít megfelelő empirikus kutatási anyagot egy ilyen vizsgálathoz.

A kutatási kérdések megválaszolásához a következők szerint leíró, kontextualizáló, analitikus és dogmatikai jogtudományi módszertant alkalmazunk. Az értekezésben hangsúlyos a normaszöveg és az alkotmányos gyakorlat 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 töltöttek 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 alkotmánybírósági gyakorlatot a Covid19-világjárvány alatt, amely szinte mindegyik visegrádi országban az első olyan helyzet volt, amikor országos szinten került sor a különleges jogrend kihirdetésre. 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.

## II. ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS, ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG, ALKOTMÁNYOS ALAPJOGVÉDELEM

Az alkotmánybírászkodás a világ számos országában a demokratikus hatalomgyakorlás garanciája, amely elsősorban a jogszabályok és egyes jogrendszerekben a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát jelenti. Ez a feladat tipikusan a legfelső bíróságok vagy különálló alkotmánybíróságok hatáskörébe tartozik. Az alábbiakban röviden értelmezzük az alkotmánybíróságok funkcióját, hogy rögzítsük az ezzel kapcsolatos legitimációs dilemmákat, amelyek a különleges jogrendben, a gyors és hatékony intézkedéseket igénylő válsághelyzetben kiemelkedő jelentőséggel bírnak.

Témánk feldolgozásához azért lényeges ennek az ismeretanyagnak az áttekintése, mert az intézménnyel szemben alkotmányjogi szempontból ma ebben a paradigmában fogalmazzuk meg az elvárásainkat, kritikáinkat. Ha tehát arra vagyunk kíváncsiak, hogy a különleges jogrendben milyen jogi funkciót töltenek be a testületek, akkor ehhez kiindulópontot nyújt az intézmény működésével kapcsolatos eredeti elképzelések elemzése, és a ma már klasszikusnak tekintett hatásköri viták rövid tárgyalása, amely rámutat az intézmény kiküszöbölhetetlen gyengeségei mellett az eredeti céljára, az alkotmányos demokrácia védelmében betöltött eredeti funkciójára.

Ezt követően a fejezet második részében az alapjogvédelemmel kapcsolatban mutatjuk be azt a gondolkodási keretet, amely az alkotmányos demokráciában érvényes, és amely a különleges jogrendi diskurzust is meghatározza. Elemezni fogjuk az általános alapjog-korlátozási tesztet. Az értekezés többi részében bemutatott alapjog-korlátozással kapcsolatos joganyag, jogeset-elemzések és az azokkal kapcsolatos kritikai megjegyzések így válnak érthetővé.<sup>26</sup>

### II.1. Alkotmánybíróság – alkotmánybírászkodás

---

<sup>26</sup> Az e fejezetben foglaltak az alábbi, korábban közölt írásokon alapulnak: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az alkotmánybírászkodás átalakulása Magyarországon 2010 után*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Alapvető jogok korlátozása. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 26–32; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: "Alkotmánybíróság" in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András)* <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanybirosag> (2020).; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Régi! új kiindulópontok a magyar alapjogkorlátozási rendszer és gyakorlat értékeléséhez. *Közjogi szemle* 2024/1. 1-15

A demokratikus<sup>27</sup> működés garantálására alkotmányos jogállamban többféle alkotmányvédelmi megoldás létezik.<sup>28</sup> Klasszikusnak a parlamenti alkotmányvédelem tekinthető,<sup>29</sup> de a XX. század második felében és a XXI. század elején a világ legtöbb – régi és új – országában megjelent a bírói alkotmányvédelem.<sup>30</sup> Mi több, az állambíráskodáson és a közigazgatási bíráskodáson túl számos ország alkotmánya az alkotmánybíráskodás feladatához is külön intézményt rendelt, az alkotmánybíróságot.<sup>31</sup> Ezen alkotmányos intézmény funkciója a különböző hatáskörök gyakorlásán keresztül az alkotmány védelme volt.

A mindenkire kiterjedő hatályú jogászai alkotmányértelmezés<sup>32</sup> az alkotmánybíráskodást végző legfelső bíróságok, illetve az alkotmánybíróságok monopóliuma lett. Mivel sok állam alkotmánya kimondta, hogy az állam elsőrendű kötelezettsége az alapvető jogok védelme, ehhez igazodott az alkotmánybíróságok elsődleges feladata, de emellett az intézménynek meghatározó szerepe maradt az alkotmányos alapelvi és az államszervezeti kérdésekben is, vagy a közhatalmat gyakorló állami intézmények közötti hatásköri viták eldöntésében, illetve a közjogi érvénytelenséghez kapcsolódó eljárási kérdések eldöntésében is.<sup>33</sup>

Az alkotmánybíróságok eleve válságkezelő intézmények abban az értelemben, hogy akkor kerülnek döntési pozícióba, ha egy alkotmányossági kérdésben jogvita alakul ki. Mivel a jogrendszer alapjait érintő alkotmányossági kérdésekről van szó, ezek sokszor jelentős társadalmi, gazdasági, politikai ügyeket érintenek. Ma az Európai Unióban például kiemelt kérdés az állami szuverenitással összefüggő alkotmányossági viták eldöntése,<sup>34</sup> csakúgy, mint a föderalista államszerkezetű államokban a vertikális hatalommegosztással kapcsolatos kérdések megítélése.

Az alkotmánybíróságok és azok működése egyaránt jogi és politikatudományi elemzések tárgya. A politikatudományi elemzések főként azt vizsgálják, hogy az intézménynek milyen jelentősége van a politikai térben.<sup>35</sup> Ezzel szemben a jogi elemzések a normatív szempontokat helyezik előtérbe, és az intézmény szervezetét, hatáskörét, valamint eljárásainak

---

<sup>27</sup> A demokráciafogalomról az alkotmánybíróság „atyja” így gondolkodott, KELSEN: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2006.

<sup>28</sup> VON BOGDANDY – GRABENWARTER – HUBER (Hrsg.): *Ius Publicum Europaeum*, 2016.

<sup>29</sup> SZENTE: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*, 2006.

<sup>30</sup> BRAGYOVA: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*, 1994, 9.

<sup>31</sup> SWEET: *Constitutional Courts*, 2013, 816.

<sup>32</sup> ZIPPELIUS: *Juristische Methodenlehre*, 1994; ALEXYS: *Theorie der juristischen Argumentation*, 1991; BOBBITT: *Methods of Constitutional Argument*, 1989, 449–458.

<sup>33</sup> FAVOREU: *Les cours constitutionnelles*, 1986.

<sup>34</sup> KOVÁCS: *The Jurisprudence of Particularism*, 2023; TAKÁCS (szerk.): *Az állam szuverenitása*, 2015.

<sup>35</sup> PÓCZA – DOBOS – GYULAI: *How to Measure*, 2017, 1557–1586.

működését elemzik. A hatáskörök gyakorlása során hozott döntéseket érveléstani, dogmatikai és hatásköri szempontok szerint értékelik. Ezeket az elemzéseket az alkotmányelméleti vizsgálatok egészítik ki, amelyek az intézmény alkotmányos rendben betöltött helyét, legitimitását, valamint a klasszikus hatalmi ágakkal szembeni szerepét tárgyalják.

### **II.1.1. Alkotmánybíróság – alkotmánybíráskodás – fogalom meghatározás**

Az alkotmánybíráskodás alapvető célja a törvények alkotmányosságának felülvizsgálata.<sup>36</sup> Ezt a felülvizsgálatot vagy egy rendes bírói testület végzi egy konkrét ügy kapcsán, vagy egy alkotmánybírókból álló különleges testület, amelyet az alkotmányozó hatalom az alkotmány által meghatározott eljárás szerint hozott létre.<sup>37</sup> Az alkotmánybíróságok az alkotmányosság őrei, és ma már a törvényhozó, a végrehajtó, valamint néhány országban még a bírói hatalom alkotmánysértő magatartásaival és jogi aktsaival szemben védik az alkotmányos jogrend integritását.<sup>38</sup>

Az alkotmánybíráskodás jogi szemlélete a jogrendszer integritásán alapul. Legitimitása azon a felismerésen nyugszik, hogy a hatalmi ágak alkotmányos kontrolljának hiánya túlhatalomhoz vezethet.<sup>39</sup> Az alkotmány éppen ezért jött létre, hogy biztosítsa a hatalmi ágak elválasztását és az emberi jogok védelmét minden közhatalommal szemben. Az alkotmánybíráskodás pedig ezen törekvések megvalósításához járul hozzá, azzal, hogy a modern értelemben vett alkotmányt védi.<sup>40</sup>

Minden országban az alkotmánybíróságok vagy az alkotmánybíráskodást végző felső bíróságok rendelkeznek az alkotmány autentikus értelmezésének jogával – ezen értelmezés minden állami és nem állami intézményre, valamint személyre nézve kötelező. Jogosultak a jogszabályok felülvizsgálatára, és minden államban elkülönülnek a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól. Általánosságban elmondható, hogy a kontinentális jogrendszerrel rendelkező országokban az alkotmánybíróságok elkülönülnek a rendes bíróságoktól, míg a common law jogrendszerű államokban az alkotmány védelmezői továbbra is a rendes bíróságok.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> CAPPELLETTI: *Judicial Review*, 1971.

<sup>37</sup> DIETZE: *Judicial Review*, 1957, 539–566.

<sup>38</sup> FAVOREU: *American and European Models*, 1990; FAVOREU: *Az alkotmánybíráskodás*, 1993, 243–251.

<sup>39</sup> SIEYÈS: *Opinion sur les attributions*, 2007.

<sup>40</sup> A demokrácia és alkotmányosság viszonyáról lásd ELSTER – SLAGSTAD (eds.): *Constitutionalism and Democracy*, 1988; MACCORMICK: *Constitutionalism and Democracy*, 1989. 17–28.

<sup>41</sup> DE VISSER: *Constitutional Review in Europe*, 2014.

Az egyes alkotmánybíróságok születésének körülményei jól dokumentáltak,<sup>42</sup> és világosan mutatják, hogy ezek a körülmények alapvetően befolyásolják hatáskörüket, összetételüket, szervezeti felépítésüket és működésüket, mivel egy adott alkotmányos rendszer rendszerstabilizáló funkcióját töltik be.<sup>43</sup> Az alkotmánybíróságok nagyon különböző hatásköri kombinációkkal működnek: egyes testületek számos, a jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálatán túlmutató funkciót is ellátnak, de mindegyikük közös célja a közhatalom gyakorlásának alkotmányos keretek között tartása.<sup>44</sup>

### II.1.2. Az alkotmánybíráskodás igazolása és elméleti kérdései

A következő alfejezetben két témát érintünk röviden, a kapcsolódó viták felvázolásával, anélkül azonban, hogy részletesen kifejténénk azokat. Az egyik téma, hogy milyen érvek szólnak az alkotmánybíráskodás létjogosultsága mellett a szakirodalomban. A másik kérdés pedig az, hogy általában hogyan indokolják, amikor egy alkotmányozó többség a decentralizált, vagyis minden bíró által végzett alkotmánybíráskodás helyett egy centralizált rendszert, azaz egy különálló alkotmánybíróságot hoz létre.<sup>45</sup> Ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap majd a lengyelországi alkotmánybíráskodással kapcsolatos viták bemutatásakor.

Az alkotmánybíráskodás és az alkotmánybíróság legitimitásáról világszerte könyvtárnyi irodalom született,<sup>46</sup> hiszen egy olyan alkotmányos intézményről van szó, amely jogosult a demokratikusan megválasztott törvényhozó által alkotott jogszabályok felülvizsgálatára, miközben tagjai maguk nem közvetlenül a választópolgárok által választott személyek.<sup>47</sup> Ráadásul a világ legtöbb államában magas társadalmi státuszú személyekből álló testületről van szó, amelynek testületét általában jogászok, korábbi rendes bírók vagy a tudomány képviselői alkotják.<sup>48</sup> A kritikusok szerint tehát egyfajta jogászi elitéről van szó, amelynek tagjai az új alkotmányosság keretein belül jogosultak dönteni arról, hogy a minden társadalmi réteget

---

<sup>42</sup> ROUSSEAU: *La Justice Constitutionnelle*, 1998.

<sup>43</sup> KELSEN: *La garantie juridictionnelle*, 1928, 197–257.

<sup>44</sup> DE VISSER: *Constitutional Review in Europe*, 2014.

<sup>45</sup> Az alkotmánybíróságokat tipizálhatjuk erős és gyenge alkotmánybíráskodás alapján is, és így is feltehetjük a legitimitációs kérdéseket, lásd COLÓN-RÍOS: *A New Typology*, 2014, 143–169.

<sup>46</sup> Az ismertebb angolszász irodalomból például WALDRON: *The core of the case*, 2006, 1346–1407; SWEET: *Constitutional Courts*, 2013, 816–830; BICKEL: *The Least Dangerous Branch*, 1986; ELY: *Democracy and Distrust*, 1980; LEMIEUX – WATTKINS: *Judicial Review*, 2018.

<sup>47</sup> A demokrácia és alkotmányosság viszonyáról lásd ELSTER – SLAGSTAD (eds.): *Constitutionalism and Democracy*, 1988; MACCORMICK: *Constitutionalism and Democracy*, 1989. 17–28.

<sup>48</sup> KAPISZEWSKI – SILVERSTEIN – KAGAN (eds.): *Consequential Courts*, 2013.

demokratikusan képviselő parlament által megalkotott jogszabály alkotmányosnak minősül-e. Ezt az alkotmánybíróság vagy a legfelső bíróság által meghatározott értelmezési módszerek alapján, az alkotmányértelmezés során megállapított alkotmánytartalom szerint vizsgálják.<sup>49</sup>

A jurisztokrácia<sup>50</sup> negatív és a jogi alkotmányosság pozitív fogalmai mind annak a leírására születtek, hogy a végső, politikailag is releváns döntéshozatalban milyen szerepe van a bíróságoknak, a viták jogi úton történő rendezésének. Ezek a fogalmak végső soron az alkotmányos vitákat legfelsőbb szinten eldöntő alkotmánybíróságok szerepére is rávilágítanak.<sup>51</sup> Egyes álláspontok szerint nincs legitim magyarázata annak, hogy az alkotmányos demokráciákban ilyen nagy szerepet kapott az alkotmánybíráskodás; az csupán a politikai döntéshozatal kiszervezése, ami hosszú távon nem működhet jól, mert nem az arra leginkább feljogosított és az arra legalkalmasabb népképviselői szervek hozzák meg a demokratikus döntéseket a társadalomirányítás terén. Ha a jogászok által kialakított normarendszer dominál, és kényszerítő erővel hat más legitim szempontokra, elnyomja azokat, akkor a jogi normák nem érvényesülnek megfelelően.<sup>52</sup>

Az alkotmánybíróság esetében további problémaként jelentkezik, hogy nem egy klasszikus értelemben vett bírói szervről beszélünk. Bár általában jogászokból áll a testület, a feladat, főleg az absztrakt normakontroll, nem klasszikus értelemben vett bírói feladat. A bírói feladatra úgy is szoktak tekinteni, főleg a kontinentális jogban, mint a törvény végrehajtásával, érvényesülésének kikényszerítésével összefüggő funkcióra. Ha e funkciót nem is értelmezzük montesquieu-i módon úgy, hogy a bíró a törvény szája, akkor sem tekinthető az alkotmányos politikát aktívan, esetleg önállóan formáló tényezőnek. Ezzel szemben az alkotmánybíróságok tényleges tevékenysége eltér ettől a szereptől, és olyan intézményekké válnak, amelyek aktívan formálják az alkotmányos politikát, miközben a jogi érvelés szabályai által kötötten működnek.<sup>53</sup>

A politika jogiasodása, a parlamenti alkotmányvédelem helyett a bírói alkotmányvédelem erősödése azért is jellemző, mert a jogi elvek és normák figyelembevételével történő alkotmányértelmezés, amelynek ezután politikaalakító hatása lesz, külső, objektív, bírói típusú mércét ad a vitatott politikai kérdések eldöntéséhez az alkotmány alapján.<sup>54</sup>

---

<sup>49</sup> TUSHNET: *Alternative Forms*, 2003, 2781–2802.

<sup>50</sup> HIRSCHL: *Towards Juristocracy*, 2004; SMITHEY – ISHIYAMA: *Judicial Activism*, 2002, 719–742.

<sup>51</sup> Az egyik legnagyobb hatású kritikát lásd TUSHNET: *Taking the Constitution Away*, 1999.

<sup>52</sup> POKOL: *A jurisztokratikus állam*, 2017.

<sup>53</sup> GYÖRFI: *Against the New Constitutionalism*, 2016.

<sup>54</sup> SAJÓ: *Az önkorlátozó hatalom*, 1995.

Az alkotmányértelmezés az egyik olyan tevékenység, amelyről a visegrádi összehasonlítás kontextusában lehet beszélni, hiszen kérdés az, hogy módszertanilag mennyire kötött az alkotmánybíróságok értelmezési tevékenysége, a jogvitákat a bíróságok az alkotmányok alapján sajátos módon, az értelmezés szabadságával élve vagy egy viszonylag standardizált értelmezési rendben döntenek-e el. Az alkotmánybíróságokkal kapcsolatos kritika, még az alkotmánybíráskodás legitimitásának elismerése mellett is, gyakran arra összpontosít, hogy a kiválasztott bírák hogyan hozzák meg *erga omnes*, azaz mindenkire kötelező hatályú döntéseiket.<sup>55</sup> A válsághelyzetek alkotmánybíráskodásával kapcsolatos elemzések középpontjában is ez a kérdés áll.<sup>56</sup>

A következő fejezetekben bemutatjuk, hogy érdekes módon az alkotmánybíróságok a vonatkozó alkotmányos szabályok szerint megőrizték alkotmányos pozíciójukat és funkciójukat a különleges jogrendben is. Ugyanakkor a politikai döntéshozók és az alkotmánybíróságok hatásköri dilemmái elkerülhetetlenül fokozódnak. Az alkotmánybíróságok visszafogott, engedékeny alkotmányértelmezése ezekben a helyzetekben az általános legitímációs kérdésekhez vezethető vissza, vagyis ahhoz, hogy jogosultak-e a politikai döntéshozók alkotmány szerinti korlátozására, amikor válsághelyzet alakul ki, ha ez a feladatuk még normál jogrendben is kérdésessé tehető.

### ***II.1.2.1. Alkotmánybíráskodás és demokrácia***

Az alkotmánybíróságokat olyan intézményeknek tekintjük, amelyek garantálják a hatalommegosztást, támogatják a demokratikus állam működését, és védelmet nyújtanak az alkotmányos jogok számára,<sup>57</sup> pedig maguk nem is annyira demokratikusan szerveződnek – már ha a demokratikusságot a megválasztás módjának figyelembevételével értelmezzük, illetve úgy gondoljuk, hogy az igazán demokratikus intézmények elszámoltathatók végső soron a választópolgárok felé.<sup>58</sup>

Az alkotmánybíráskodás, az alkotmánybíróságok létrehozása egyes vélemények szerint antidemokratikus jellegű, a többség döntését korlátozó intézmény, amely sohasem lesz

<sup>55</sup> Erre példa egy magyarországi empirikus kutatás BODA-BALOGH et al., A magyar Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatának változásai. 2021.

<sup>56</sup> SZENTE – GÁRDOS-OROSZ (eds.): *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe*, 2018.

<sup>57</sup> ZURN: *Deliberative Democracy*, 2007.

<sup>58</sup> BRAGYOVA: *Demokrácia és alkotmánybíráskodás*, 1996, 135–159. A vitát meghatározó újabb irodalomból továbbá Bragyova is épít többek között a következőkre: ELY: *Democracy and Distrust*, 1980; PERRY: *The Constitution*, 1982. Mindenképpen említendő még DWORKIN: *A Matter of Principle*, 1985.

összeegyeztethető a többségi demokrácia kívánalmaival. A kritikusok szerint inkább azt kellene végre meggyőzően igazolni, hogy miért indokolható egy egyébként demokratikusan működő társadalomban az intézmény felállítása, ez a funkció. Az intézmény közpolitikai hasznára sok praktikus magyarázatot találunk, de az intézmény legitimitásának kizárólagos, konkluzív alkotmányelméleti indokolása valóban nehéz feladat. A véleményünk szerint sikeres, nagy meggyőző erővel bíró kísérletek azt bizonyították, hogy a demokrácia éppen az alkotmánybíráskodással teljesedik ki, az alkotmánybíráskodás hozzájárul a tartalmi értelemben vett demokrácia és a képviseleti rendszer működéséhez.<sup>59</sup>

Az alkotmánybíróságok általában az új, modern demokratikus alkotmányokkal együtt jöttek létre a világban, az új alkotmányok pedig valamilyen demokratikus eljárásban kerültek elfogadásra, több esetben a régi alkotmány alapján.<sup>60</sup> Az alkotmánybíróságok „kodifikációjának” a körülményei tehát általában demokratikusak voltak, még akkor is, ha később egyes országokban megkérdőjelezték az intézmény legitimitását (gyakran beszélünk oktrojált alkotmányról, ennek keretében oktrojált intézményi struktúráról, de kifejezetten az alkotmánybíróság működését ezen az alapon viszont nem szokták kritizálni). Az intézményi szabályozást általában törvényi formában alakították ki, ami szintén egy demokratikus konszenzust tükröz. Az is igaz, hogy az alkotmánybíróságok világszerte való elterjedése részben annak köszönhető, hogy döntéseik szakmai szempontból alaposak, és széles körű, nyilvános indokolásukkal legitimálják a bíróságok működését, miközben politikai hasznuk is jelentős.

A parlamenti többség vagy a végrehajtó hatalom által alkotott jogszabályok alkotmánybírói testületek általi felülvizsgálatának legitimitása tehát nem feltétlenül az intézmény kikezdzhetetlen elméleti megalapozottságon alapul – amely valószínűleg örökre viták forrása marad –, hanem nagymértékben a gyakorlati szükségszerűségen, valamint a döntések meggyőző erején, módszertani következetességén és egy világos értékrend következetes képviseletén múlik. A *public reason*<sup>61</sup> szerinti államműködés elérése a modern alkotmányos demokrácia elsődleges célja, és ezt egyes nézetek szerint a demokrácia eljárási felfogása önmagában ezt nem tudja megvalósítani, korrekciós mechanizmusokra, például alkotmánybíráskodásra van szükség a cél eléréséhez.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> COMELLA: *Constitutional Courts*, 2009; ELY: *Democracy and Distrust*, 1980.

<sup>60</sup> SZENTE: *Alkotmányozási eljárások Európában*, 2012, 147–162.

<sup>61</sup> RAWLS: *Political Liberalism*, 1993, 137, 227.

<sup>62</sup> BRAGYOVA: *Az új alkotmány egy koncepciója*, 1995; TÓTH J.: *A jogállamiság tartalma*, 2019, 197–212; TÓTH J.: *A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata*, 2019, 302–317.

A magyarázat lényege, hogy ha a demokráciát eljárási értelemben fogjuk fel, tehát a demokratikus eljárások abszolutizálása és a többségi döntés abszolút elsőbbsége mellett érvelünk, akkor ez nincs összhangban azzal a ténnyel, hogy az alkotmányok többsége az eljárási előírások mellett tartalmi kérdéseket is szabályoz. Az alkotmányozó hatalom tehát nemcsak az eljárási értelemben vett demokrácia kritériumait kívánta alkotmányos szintű előírássá tenni, hanem jogokat szabályozott, a demokrácia működésére vonatkozó tartalmi, szubsztantív előírásokat fogalmazott meg. Márpedig tartalmi előírásokat lehetetlen eljárási eszközökkel érvényesíteni; az olyan alkotmány tehát hiányos, amely tartalmi előírásokat fogalmaz meg, például jogok biztosítását kéri számon az államon, de a megvalósításhoz csak eljárási garanciákat társít, csak az eljárási demokrácia és a formális jogállamiság alapelemeinek érvényesülését teszi számonkérhetővé.

Az eljárás értelmezhető jogtartalmi kérdésként,<sup>63</sup> de nem minden jogtartalmi alkotmányos előírás garantált önmagában a szűk értelemben vett demokratikus eljárások által. Ezért van szükség e gondolatmenet szerint olyan intézményi konstrukciókra, független, magasan képzett, elismert, tapasztalattal rendelkező és meritokratikus alapon autoritással is rendelkező személyekből álló testületek működésére, amelyek akár a többségi eljárásokat is korrigálva (bár maguk is többségi alapon határozva), különböző alkotmányértelmezési módszerekkel érvényesítik az alkotmány tartalmi előírásait.

A demokrácia egy másik, tartalmi felfogásának, amely az alkotmányban megtestesülő népakarat maximális érvényesítéséről szól, így máris megfelel az alkotmánybíráskodás jogintézménye, sőt annak szolgálatában tudjuk értelmezni a működését az alkotmány védelmét illetően. A demokrácia tartalmi megközelítésének kulcsfogalmaként említett „átalános elfogadhatóság”<sup>64</sup> biztosítására nemcsak a törvényhozó hatalom mint legfőbb népképviselői szerv képes, hanem a bíróságok, az alkotmánybírók is, demokratikus legitimitásuk tehát nem kérdőjelezhető meg az alkotmányossági felülvizsgálat tekintetében.

Az igazolási probléma legszembetűnőbben az amerikai szakirodalomban merült fel a rendes bíróságok által végzett decentralizált alkotmánybíráskodással kapcsolatban, de a vita élesen jelen van Európában is, ahol az alkotmánybírók megsemmisíthetik a törvényeket. Ezt hívjuk a többséggel szembeni döntés nehézségének, vagy angolul ismertebben *counter-majoritarian difficulty*-nek. Ez a kifejezés először Alexander Bickel művében jelent meg<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> TÓTH: Az eljárási alkotmányosság, 2004, 5–53.

<sup>64</sup> BRAGYOVA: *Az új alkotmány egy koncepciója*, 1995; GYÓRFI: *Against the New Constitutionalism*, 2016.

<sup>65</sup> BICKEL: *The Least Dangerous Branch*, 1962, 16. A probléma tárgyalását sokáig meghatározta James B. Thayer (máig gyakorta idézett) írása THAYER: *The Origin*, 1893. A kérdés világos összefoglalására (ahogyan az Egyesült

annak illusztrálására, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat lehetővé tétele ellentétes a többségi elven működő államszervezési elvekkel.<sup>66</sup> A dilemmára adott válasz lényege, hogy a demokrácia nemcsak az eljárási elvek követését jelenti, nemcsak a többségi elven működő döntéshozatal fontos, hanem annak védelme is.<sup>67</sup> Az eljárási előírások mellett az alkotmányos jogok védelmének a felülvizsgálata, az eljárási mellett a tartalmi bíraskodás azt segíti elő, hogy a demokrácia az alkotmány szerint működjön, tehát a kisebbség jogai is érvényesüljenek.<sup>68</sup> Ehhez szükség van a törvényhozó hatalom alkotmányos korlátozására az alkotmányossági felülvizsgálat keretében.<sup>69</sup>

Egyes demokráciafelfogások értelmében azonban mind a mai napig nem igazolható az alkotmánybíraskodás a parlamenti alkotmányvédelemmel szemben, és az intézmény döntéseinek egyre nagyobb jelentőségével párhuzamosan erősödik a demokratikus alapon megfogalmazott kritika.<sup>70</sup> Ebben a legitimációs dilemmákkal terhelt térben kell elhelyeznünk az alkotmánybíróságok önértelmezését, szerepvállalását a különleges jogrendben.

### ***II.1.2.2. Bírói aktivizmus, jurisztokrácia, politikai kérdés, deference***

Az alkotmányossági felülvizsgálat terjedelmével és az alkotmánybíróságok közhatalmi pozíciójával kapcsolatos nagy vitákat több alkotmányelméleti diskurzus érinti,<sup>71</sup> ezek közül néhányat itt érdemes megemlíteni a V4 alkotmánybíróságok különleges jogrendi gyakorlatának a megértéséhez. E viták központi kérdése nagyon hasonló, ezekre az értekezés további részeiben visszautalunk.

Az alkotmányjog-tudomány nagy kérdései közé tartozik, hogy az alkotmány szövegének értelmezését mennyire lehet elszakítani a nyelvtani jelentésétől. A bírói visszafogottság, tartózkodás (*judicial restraint*) és bírói minimalizmus<sup>72</sup> a bírói aktivizmus

---

Államokban látják) lásd TRIBE: *American Constitutional Law*, 1978, 9. Az újabb szakirodalomból lásd például TUSHNET: *Policy Distortion*, 1995, 245–301.

<sup>66</sup> RATNER: *Majoritarian Constraints*, 1982, 929–958.

<sup>67</sup> FERREJOHN – PASQUINO: *Constitutional Courts*, 2003.

<sup>68</sup> JELLINEK: *Das Recht der Minoritäten*, 1898;

<sup>69</sup> KALIN: *Verfassungsgerichtsbarkeit*, 1987; EBSEN: *Das Bundesverfassungsgericht*, 1985; DOLZER: *Die staatsrechtliche*, 1972; TROPER: *Justice constitutionnelle*, 1994. KELSEN: *Tiszta jogtan*, 1988, 53.

<sup>70</sup> GARDBAUM (ed.): *The New Commonwealth Model*, 2013.

<sup>71</sup> Összefoglalóan például a világszerte ismert irodalomból LANDAU: *Political Institutions*, 2010, 319–378; valamint a vezető európai német hagyományból VANBERG: *The politics of constitutional review*, 2005; STERN: *Verfassungsgerichtsbarkeit*, 1979.

<sup>72</sup> PERRY: *The Constitution*, 1993, 84–164; SUNSTEIN: *One Case at a Time*, 2001.

ellentétpárjai. A „bírói aktivizmus” kifejezés megjelenése előtt is sokszor kritizáltak bírókat azzal, hogy a szövegtől elrugaszkodva érvényesítenek olyan elveket, amelyeket maguk követelendőnek tartanak. Az aktivizmus eszerint azt jelenti, hogy a bíró a saját megítélése szerint dönti el az előtte fekvő ügyet.<sup>73</sup> John Marshall bírót is elmarasztalta már ezért Thomas Jefferson.<sup>74</sup>

A magyar alkotmánybíróság első éveinek a gyakorlatát is aktivizmussal szokták jellemezni, ami egyes szerzők műveiben pozitív, máskor negatív értékeléssel jár együtt.<sup>75</sup> Akár Indiában, akár Izraelben, akár Magyarországon, az aktivizmus a bírói tevékenység szövegpozitivisták megközelítésének a túllépését jelenti, az olyan kérdésekben történő kívánatos vagy nemkívánatos irányú döntést, amelyeket az alkotmányozó szövegszerűen nem egyértelműen rendezett.<sup>76</sup> Az aktivizmus kapcsán felmerül az is, hogy az alkotmánybíróságot negatív jogalkotóként való említésére reflektálva pozitív jogalkotónak nevezzék,<sup>77</sup> ami arra utal, hogy határozataival nemcsak az alkotmányellenes normákat semmisíti meg, hanem olyan alkotmányossági instrukciókkal egészíti ki az alkotmányos rendszert, amelyek pozitív jogalkotással érhetnek fel.<sup>78</sup>

A bírói aktivizmus kérdése elvezet minket a bírói szupremácia alkotmánybíráskodással kapcsolatban vitatott kérdésköréhez,<sup>79</sup> annak vizsgálatához, hogy dönthet-e az alkotmánybíróság minden elé kerülő, alkotmányos politikát is lényegesen meghatározó ügyben, akkor is, ha az alkotmány nem állapít meg egyértelmű hatáskört vagy nem ad egyértelmű tartalmi választ az indítványozói kérdésre.<sup>80</sup> Mivel az alkotmány megjelenésekor a parlamenti alkotmányvédelem volt elsődleges, a bírói alkotmányvédelem elterjedésével megnőtt a bíróságok szerepe az alapvető alkotmányossági kérdések kialakításában.<sup>81</sup> Magyarországon is

---

<sup>73</sup> CANON: *Defining the Dimensions*, 1983, 6.

<sup>74</sup> ZOLDAN: *Targeted Judicial Activism*, 2013, 465–466.

<sup>75</sup> Lásd erről Tóth Gábor Attila és Sente Zoltán vitáját. SZENTE: *The Interpretive Practice of the Hungarian Constitutional Court*, 2013, 1591–1614; TÓTH: *Historicism or art nouveau in constitutional interpretation*, 2013, 1615–1626.

<sup>76</sup> SCHARPF: *Grenzen*, 1965.

<sup>77</sup> CLAUS – KAY: *Constitutional Courts*, 2010, 479–504. Legfrisebben FLORCZAK-WĄTOR: *Judicial Law-Making*, 2020; ONDŘEJEK: *Judicial Law-Making*, 2021.

<sup>78</sup> BREWER-CARÍAS (ed.): *Constitutional Courts*, 2011.

<sup>79</sup> Néhány alapmű ehhez a kérdéskörhöz TOHIDIPUR (szerk.): *Verfassung*, 1976; WHITTINGTON: *The Political Foundations*, 2001; GARDBAUM: *What is Judicial Supremacy?*, 2018.

<sup>80</sup> Legfőképpen MARCIC: *Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat*, 1957; MARCIC: *Verfassung und Verfassungsgericht*, 1963.

<sup>81</sup> WEINER: *The Political Constitution*, 2019.

intenzív vita bontakozott ki arról, hogy milyen szerepet kaphat az Alkotmánybíróság az alkotmányos rendszer alakításában.<sup>82</sup>

Ehhez a kérdéskörhöz tartozik a politikai kérdés (*political question*) doktrínája<sup>83</sup> és az igazodás (*deference*) problémája, hiszen szintén az alkotmánybíráskodás terjedelmével összefüggő kérdés az, hogy milyen elveket alakít ki egy bíróság a hatáskörének értelmezésekor a törvényhozó és a végrehajtó hatalom feladatainak a világos meghatározására.

A politikai kérdés doktrínája az amerikai alkotmányjogban annak meghatározására jött létre, hogy mi nem tartozik az alkotmányossági felülvizsgálat körébe azon vitás alkotmányossági kérdések közül, amelyek az alkotmánybíróság asztalára kerülnek. Az amerikai Legfelső Bíróság az elvi tétel megállapításakor azt mondta ki, hogy vannak jogi és politikai kérdések, és a politikai kérdéseket a bíróság nem ítélni meg, azok nem peresíthetők. Az alkotmánybíráskodás a jog és a politika metszéspontján működik,<sup>84</sup> és ezért merül fel az, hogy olyan kérdésekről is határozzon, amelyek erősen politikai természetűek. Abban az esetben, ha a kérdés nem politikai,<sup>85</sup> tehát a felülvizsgálat hatáskör hiányában nem kizárt, és a bírói testület foglalkozik vele, a határozat lehet deferens, tartózkodó a politikailag érzékeny kérdésekben. Ez azt jelenti, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat során a bíróság megállapítja, hogy tág mozgástere van a kormánynak vagy a törvényhozó hatalomnak egy adott kérdés megítélésében, és ezért általában nem mondja ki az alkotmányellenességet.

A normatív alkotmány elfogadása esetében az alkotmánybíráskodást is jogi tevékenységnek szokták tekinteni, de mivel a döntések politikai relevanciával is bírnak, az alkotmánybíróság vagy az alkotmánybíráskodást végző felső bíróság is jelentős szereplő lehet a politikai palettán.<sup>86</sup> Ez sokak szerint nem is probléma.<sup>87</sup> Politikatudósok mérik az alkotmánybíráskodási döntések erősségét a politikai relevancia szempontjából, az alkotmányjoggal foglalkozó elemzők pedig a döntések dogmatikai, fogalmi-logikai meggyőző erejét vizsgálják. Ezek alapján erős és gyenge alkotmánybíráskodásról beszélnek.<sup>88</sup> A jog és a politika határán

---

<sup>82</sup> A *Jogelméleti Szemle* 2015. évi 4. számában bontakozott ki először a vita szélesebb alkotmányjogász-közösségben.

<sup>83</sup> FAZEKAS: A kormányzati tevékenység, 2023; SCHARPF: *Judicial Review*, 1966, 517–597; HENKIN: Is There a „Political Question” Doctrine?, 1976, 597–625; REDISH: *Judicial Review*, 1985, 597–625.

<sup>84</sup> Ennek kifejtését lásd például SWEET: *Governing with Judges*, 2000.

<sup>85</sup> HENKIN: Is There a „Political Question” Doctrine?, 1976, 597–625.

<sup>86</sup> PERRY: *The Constitution*, 1982; HÖNNIGE: *Verfassungsgericht*, 2007; LAMPRECHT – MALANOWSKI: *Richter machen Politik*, 1979, 9–69.

<sup>87</sup> PERETTI: *In Defense of a Political Court*, 1999.

<sup>88</sup> SCHARPF: *Judicial Review*, 1966, 517–597; HENKIN: Is There a „Political Question” Doctrine?, 1976, 597–625; REDISH: *Judicial Review*, 1985, 597–625.

elhelyezkedő intézményeknek közhatalmi, közpolitikai szempontból is jelentős szerepük lehet,<sup>89</sup> még akkor is, ha a döntéseiket szigorúan a jogi alkotmányosság talaján hozzák.<sup>90</sup>

Ez különösen igaz a fokozottan kiélezett helyzetben, amely a különleges jogrendi állapotokat jellemzi, ezért nagy jelentősége van annak, hogy a testület a bírói aktivizmus vagy az igazodás útjára lép-e, illetve mit tekint politikai kérdésnek. A V4 államok veszélyhelyzeti alkotmánybíráskodási gyakorlatában minden magatartásra, szerepfelfogásra találunk majd példát.

### ***II.1.2.3. Alkotmánybíráskodás és többszintű alkotmányosság***

Az utolsó kérdés, amit kiemelünk, az a nemzetközi- és európai uniós jogi kötöttségek szerepe az alkotmánybíráskodás és a különleges jogrendi alkotmánybíráskodás alakulásában.<sup>91</sup> A visegrádi államok az Európai Unió tagállamai 2004 óta, és nagyrészt ugyanazoknak a nemzetközi szerződéseknek részes államai, tehát ugyanazokat az uniós- és nemzetközi jogi kötelezettségeket vállalták.

Általában elmondható, hogy az alkotmánybíróságok döntései láthatók, jól kommunikálhatók angol nyelven is, így általában erős dialógus alakult ki a határozatokról, aminek hatása van az európai alkotmányos politikára és az európai alkotmánybíróságok gyakorlatának további alakulására egyaránt.<sup>92</sup> Egyértelmű hierarchia nem állítható fel az Európai Unió Bírósága (EUB), az Európa Tanács Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) kikényszerítésére hivatott Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) és a nemzeti alkotmánybíróságok között, egyes kérdésekben – mint az uniós jog alkotmány feletti elsőbbsége – mégis több alkotmánybírói testületnek is vannak határozatai, amelyek egyes szabályozási kérdésekben elsőbbséget vindikálnak maguknak.<sup>93</sup>

A különleges jogrendi szabályozás és ezen belül az alapvető jogok gyakorlásának eltérő szabályozása eredetileg az állam hatáskörébe tartozó szabályozás, ma már vannak azonban olyan nemzetközi kötöttségek, amelyeket az alkotmánybíróságok is figyelembe vesznek az egyes ügyek elbírálására során. Az európai uniós jog a nemzetközi joggal ellentétben –

<sup>89</sup> Németország esetében lásd például LAMPRECHT – MALANOWSKI: *Richter machen Politik*, 1979.

<sup>90</sup> GÁRDOS-OROSZ – SZENTE (szerk.): *Jog és politika határán*, 2015.

<sup>91</sup> KOMÁREK: *The Place of Constitutional Courts*, 2013, 420–450.

<sup>92</sup> POPELIER – VANDENBRUWAENE – MAZMANYAN (eds.): *The Role of Constitutional Courts*, 2012; DRINÓCZI: *Az alkotmányos párbeszéd*, 2017.

<sup>93</sup> CHRONOWSKI: *Alkotmányosság három dimenzióban*, 2023.

amelynek derogációs szabályait alább röviden ismertetjük – nem fogalmazott meg különleges jogrendi sztoenderdeket, de a Covid19-világjárvány tapasztalatai kapcsán számos dokumentumban rögzítette azokat az elvárásokat, amelyek az uniós jogból következnek a tagállami alkotmányos szabályozás, és azt érvényesítő tagállami alkotmánybírósi gyakorlat számára is.<sup>94</sup>

A gazdasági együttműködésen túl létrejött európai alkotmányos térben, amelyben megjelentek az alkotmányjogi természetű kompetenciaviták és az emberi jogok érvényesítésének a kérdéseiről szóló diskurzusok,<sup>95</sup> az együttműködő alkotmányosság jegyében az alkotmánybírósi egyes határozatai is hozzájárulhatnak különleges jogrendben is a közös európai sztoenderdek kialakításához. Ez különösen igaz abban az esetben, ha kialakul egy alkotmányos pábeszéd az európai alkotmánybírói testületek között.<sup>96</sup>

A jogrendszer sajátossága, hogy az Unióra történő hatáskör-átruházás pontos terjedelmének meghatározása értelmezési kérdés a vitás ügyekben. Nem egyértelmű minden esetben az, hogy kié a végső szó. Az Európai Uniónak ugyanis a közös célok megvalósítása érdekében gyakorolt hatáskörei nem alkotnak egy tételes listát az elsődleges jogban, felhatalmazása kiterjed a célokkal összefüggő szabályozási kérdésekre. A tagállami jog szempontjából azonban az alkotmányba foglalt hatáskör-átruházás terjedelmének végső, mindenkire kötelező értelmezése az alkotmánybírósi feladata (a döntését csak az alkotmány módosításával változtathatja meg az alkotmánymódosító hatalom).<sup>97</sup>

A magyar Alkotmánybírósi szerint például kizárólag a tagállami alkotmányból kell levezetni azokat a szabályozási kérdéseket, amelyeket az alkotmány nem engedhetett át az Európai Unió részére.<sup>98</sup> Az alkotmányértelmezési kérdés ennél komplexebb, ez különösen igaz az alapvető jogok védelmére.<sup>99</sup> A különleges jogrend és a Covid19-világjárvány miatt bevezetett szabályok elemzésekor a következő fejezetekben láttatjuk, hogy a normál jogrendhez

---

<sup>94</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2021. Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union. COM/2021/700 final.

<sup>95</sup> Lásd ehhez KOMÁREK: Constitutional Courts, 2014, 525–544.

<sup>96</sup> GROPPÍ – PONTTHOREAU – SPIGNO (eds.): *Judicial Bricolage*, 2024.

<sup>97</sup> CHRONOWSKI: Az európai unió jogának viszonya a magyar joggal, 2019.

<sup>98</sup> 22/2016. (XII. 5.) AB határozat. A határozat kritikáját és a többszintű alkotmányossággal járó jogértelmezési kérdéseket az alkotmány és az uniós jog viszonyrendszerében lásd GÁRDOS-OROSZ: Az Alkotmánybírósi szerepvállalása, 2017, 75–92; DRINÓCZI: A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 2017; CHRONOWSKI – VINCZE: Önazonosság és európai integráció, 2017, 117–132.

<sup>99</sup> Vö. SONNEVEND: Alapvető jogaink, 2003, 27–37.

képest az európai uniós és nemzetközi jogi együttműködés igen kis szerepet kapott a válságkezelés érdekében hozott intézkedések alkotmányossági vizsgálata során.<sup>100</sup>

### II.1.3. Összegzés

Míg a kormányforma vagy a parlamenti működés esetében a kialakulás történelmi távlatai miatt sokféle megoldás született, az alkotmánybíróságok már az információs társadalom, a gyors (tömeg)kommunikáció és második világháború utáni béketeremtés eszközeként megjelenő globalizálódó alkotmányjog világában nyerték el jelenlegi formájukat és funkciójukat. Ez azzal járt, hogy a standardizáció szintje ennél az alkotmányos intézménynél vált az egyik legmagasabbá, és az alkotmánybíróság – amelyet sokan negyedik hatalmi ágnak neveznek – ma már a jogrendszer alakítását illetően mindenképpen a legnagyobb befolyással rendelkező alkotmányos intézmény a három klasszikus hatalmi ág mellett.

A politikai értelemben oly sokszínű alkotmányozási pillanatokban, tanulva az államhatalom korábbi túlkapásaiból, a háborús konfliktusokból és végső soron az emberi jogok tömeges sérelméből, a döntéshozók létrehozták az alkotmány őrének titulált alkotmánybíróságokat, mert úgy vélték (illetve a tapasztalat azt mondatta velük), hogy a hatalom jogtalan előnyök megszerzése érdekében mások elnyomására csábít. Ez ellen pedig leghatékonyabban az alkotmány létrehozásán túl annak érvényesítésével lehet tenni. Az alkotmánybíróságok feladata lett az, hogy biztosítsák a létrejött új alkotmányok védelmét, azaz rákényszerítsék a jogalkotó és néhol a jogalkalmazó szerveket arra, hogy az alkotmányos kereteket a hatáskörük gyakorlása során ne lépjék túl.

A következő fejezetben bemutatjuk, hogy a visegrádi országokban mikor és hogyan jöttek létre az alkotmánybíróságok, és milyen nehézségekkel néztek szembe működésük során. Mindezek előtt azonban tekintsük át az alkotmánybíráskodással kapcsolatos tartalmi kérdésekkel összefüggésben, hogy általában milyen mércék szerint ítélik az alkotmánybíróságok egy-egy eléjük kerülő ügyben, és melyek ezzel kapcsolatban a szintén klasszikusnak nevezhető alkotmányelméleti dilemmák.

---

<sup>100</sup> A közös európai uniós sztenderdekről való gondolkozás még most alakul, lásd a Delors Intézet 2024-es elemzését, FERNÁNDEZ ARRIBAS: Regulating European Emergency Powers, 2024. A vonatkozó nemzetközi jogi sztenderdek terén is nagy volt a bizonytalanság: GREENE: Derogating from the European Convention on Human Rights, 2020, 262–276. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága pedig igen későn került abba a helyzetbe, hogy iránymutatást adjon a nemzetközi jog vagy az uniós jog sztenderdjei kapcsán, KECSKÉS – FRIEDERY: Jogesetek világháború idején, 2024.

## **II.2. Az alapjogok védelme**

Amikor a Covid19 szerinti tapasztalatok alapján az alkotmánybíróság intézményi szerepéről beszélünk, akkor az értékelésünk egyik sarokpontja az, hogy hogyan látják el az alkotmánybíróságok az alapjogvédelemmel kapcsolatos feladataikat. Ennek megítéléséhez azt szükséges először áttekinteni, hogy az alkotmánybírósági alapjogvédelem milyen mércéket használ normál (és azon belül is optimális) helyzetben annak megítéléséhez, hogy az állam egy alkotmányban foglalt jogot sértett-e, avagy sem, illetve megfelelően gondoskodott-e a megvalósításukra vonatkozó feltételekről.

Az alapvető jogok legnagyobb része korlátozható, másképpen mondva az egyes helyzetekben más alapvető jogok érvényesülése érdekében az állam csak az alapjogok korlátozott tartalmát védi. Normál jogrendben sem gyakorolhatjuk például úgy a véleménynyilvánítási szabadságunkat nagy nyilvánosság előtt, hogy azzal mások elpusztítására hergeljük tette kész embertársainkat. Az itt következő rész az alapvető jogok korlátozhatóságáról, az alapvető jogok tartalmának az alkotmánybírósági eljárás során történő megállapításáról szól. Az elméleti kiindulópontok ismertetése után a nemzetközi jogi és európai uniós sztemderdek bemutatása következik. Az alfejezet végül rátér arra, hogy mi a szükségességi-arányossági vizsgálat lényege, milyen más módszerek vannak az alapjogkorlátozás alkotmányosságának vizsgálatára, valamint hogy a jogrendszerekben hogyan történik az alapvető jogok tartalmának alkotmánybírósági megállapítása.

### **II.2.1. Az alapjogi gondolkozás**

Az alapvető emberi jogok összességükben és a maguk teljességében általában akkor tudnak érvényesülni, ha az egyes jogok korlátozhatók. A mindennapi életben ugyanis az alapvető jogaikat, szabadságukat érvényesítő személyek állandóan konfliktusba kerülnek egymással, ezeket a konfliktusokat egyes jogok korlátozásával lehet feloldani. A korlátozásra vonatkozó szabályrendszerrel és a konkrét korlátokról alkotmányos demokráciákban az alkotmányozó hatalom, majd a felhatalmazás alapján a legfőbb népképviselői szervek, a parlamentek döntenek. A parlament és ehhez kapcsolódóan a végrehajtó hatalom eseti döntéseit pedig a bíróságok, alkotmánybíróságok ellenőrzik abból a szempontból, hogy azok megfelelnek-e az alapvető emberi jogok korlátozására vonatkozó alkotmányos követelményeknek. Amire választ kell kapnunk, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat során mi alapján döntenek ezekben a kérdésekben.

Az alapjog-korlátozás elméletének és módszertanának világszerte elterjedt gyökerei a második világháborút követően az állami alapjogi bírászkodásban Németországban alakultak ki, először a rendes bírósági gyakorlatban.<sup>101</sup> A jogállamiságon alapuló alkotmányos demokráciákban alkalmazott módszer alapja annak belátása, hogy az emberi jogok többsége nem abszolút, tehát nem korlátlan. A klasszikus megfogalmazás szerint az egyik ember szabadsága addig terjed, míg nem sérti más szabadságát. A nemzeti és nemzetközi emberi jogi dokumentumokban, az európai alkotmányosság legfontosabb forrásaiban felsorolt jogok elsöre abszolútnak tűnnek, ám minden alkotmányos „szerződés” tartalmaz egy korlátozási klauzulát is. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata megfogalmaz például egy általános, minden jogra vonatkozó korlátot: „Jogainak gyakorlása és szabadságainak élvezete tekintetében senki sincs alávetve más korlátozásnak, mint amelyet a törvény kizárólag mások jogai és szabadságai elismerésének és tiszteletben tartásának biztosítása érdekében, valamint a demokratikus társadalom erkölce, közrendje és általános jóléte jogos követelményeinek kielégítése érdekében megállapít.”

Az 1950-es évek óta sok nemzetközi szintű emberi jogi tárgyú megállapodás született, és a legtöbb állami alkotmány is kifejezett védelemben részesíti az emberi jogokat, valamint meghatározza a korlátozásukra vonatkozó elvi mércéket. Az alkotmányos védelem tehát – hasonlóan a fenti példához – a jogokat azok korlátaival együtt definiálja. A különböző jogokban ismert korlátozási tesztek közös lényege, hogy a korlátozás akkor felel meg a nemzetközi emberi jogi és alkotmányos normáknak, ha legitim, azaz az alkotmányos demokrácia „értékrendje”, politikai filozófiája szerint igazolható célt szolgál, ha az alkalmazott eszköz alkalmas arra, hogy ezt a célt hatékonyan szolgálja, tehát látható az összefüggés a kitűzött cél és a megvalósításhoz választott eszköz között, továbbá ha a jog korlátozása szükséges a kitűzött cél eléréséhez, és a korlátozás arányos a kitűzött céllal.

A mércét összefoglaló néven arányossági tesztnek (*proportionality*) is szokták nevezni a külföldi szakirodalomban. A módszer a magyar jogban szükségességi-arányossági tesztként ismert. Az általános teszt szükségképpen elvont módszertani szabály, amely adott ügyben adott esetre vonatkoztatva képes elvezetni konkrét következtetésekre. Mivel a mérce az egyes alapjogi konfliktusokra vetítve maga is változik az értelmezés során, az alapjogok védett tartalma esetről esetre eltérően alakul. A vizsgálat lényegi eleme a mérlegelés (*balancing*),

---

<sup>101</sup> GÁRDOS-OROSZ: *Alkotmányos polgári jog?*, 2011.

amely kényszer és egyben lehetőség az egyes alapjogok korlátozásáról döntő jogalkotónak, és a jogalkotói döntést felülvizsgáló alkotmánybíróknak is kötelező támpontot nyújt.

Mivel az alkotmányokban foglalt alapvető emberi jogok korlátaikkal együtt értve, megfogalmazásukat tekintve absztraktnak nevezhetők, a jogértelmezés hagyományos, és alapvetően a magánjogra kialakított módszereivel nem, vagy csak nehezen bontható ki a tartalmuk. A jog már évezredek óta dolgozik generálklauzulákkal, amelyek tekintetében a rendes bíróságokat hatalmazta fel a törvényhozó arra, hogy az egyedi esetre vonatkoztatva értelmezzék a normát, és így fogalmazzák meg az alkalmazandó jogtételt. Ezen értelmezési folyamat alapján esetszoportok (precedensek) jöttek létre, és ezek az esetszoportok járultak hozzá ahhoz, hogy a norma mindenkori tartalmát a bíróság kiszámíthatóbb módon tudja feltárni.<sup>102</sup>

## II.2.2. Az alapjogok korlátozásának elméleti alapjai

A legszigorúbb liberális államfelfogás azt vallja, hogy az államnak csupán tartózkodási kötelezettsége van az alapvető jogokkal kapcsolatban, a lényeg, hogy az állam szervei magatartásukkal ne sértsék meg az alapvető jogokat.<sup>103</sup> A modernebb alkotmányjogi felfogás azt tartja, hogy az államnak aktívan biztosítania is kell az alapvető jogok védelmét. Szorosan hozzátartozik az, hogy meghatározza az emberi jogok az alapjogvédelmi vonatkozásait, azaz azt, hogy egy adott helyzetben az állam hogyan definiálja és védi egy jog tartalmát. Ehhez szükséges az, hogy lefektesse az egyes alapjogok korlátozására vonatkozóan szabályokat. Mivel ez absztrakt módon nehezen határozható meg, az állam az alkotmányos keretek kijelölése mellett a mérlegelés feladatát a bíróságokra bízta, azaz a bíróságok fogják meghatározni az egyes vitás kérdések esetében azt, hogy mi az alapjog államilag védett, kikényszeríthető tartalma. Az intézményi alapjogfelfogás pedig azt veszi alapul, hogy az alapjogvédelmi szempontoknak az egész jogrendszert át kell szőniük.<sup>104</sup> Ez az elmélet az átfogó intézményrendszer megteremtését tekinti az egyéni alapjogvédelem garanciájaként.

Elsődleges az alanyi jogok tiszteletben tartásának és védelmének a kötelezettsége, ám emellett az államnak objektív intézményvédelmi kötelezettsége is van, amely a jogok nem szubjektív, alanyi jogi, hanem intézményes védelmét valósítja meg. Ez nagyon fontos tétel lesz

---

<sup>102</sup> HALMAI – TÓTH: *Emberi jogok*, 2003, 108–136.

<sup>103</sup> BRAGYOVA: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*, 2004.

<sup>104</sup> Az Alkotmánybíróság közel 90%-ban az alapjogi rendelkezések alapján dönt, és csak kb. 10%-ban az államszervezeti kérdésekben.

a különleges jogrendi szabályozás, az *underreach/overreach*, azaz a túl kevés és túl sok állami cselekvés kérdéskörének megítélésénél a különleges jogrendi alkotmánybíróági gyakorlatban.

Felfogásunk szerint az alapvető jogok az állam lététől független jogok, amelyekhez állami elismerés társul. Az elismerés ténye a jogok állam általi korlátozásának lehetőségéről is sokat elmond. Az, hogy az állam elismeri az alapvető jogokat, magában hordozza tehát, hogy az alapvető jogok rendszerét az állam semmilyen eljárásban nem tudja semmivé tenni. A korlátozásnak tehát vannak korlátai. Az alkotmányozó hatalom még alkotmánymódosító eljárással sem tudja az alapvető jogok rendszerének alapját elvonni, illetve ez esetben már nem beszélhetünk alkotmányos demokráciáról.<sup>105</sup>

A német *Grundgesetz* 79. §-ában található, alkotmánymódosítást szabályozó (3) bekezdés úgy fogalmaz, hogy az alapjogok tekintetében az emberi méltóságra és az emberi jogok védelmének alapelveire vonatkozó 1. § alkotmánymódosítással sem változtatható meg. A német alkotmány tehát kimondja, hogy az emberi jogok védelmi rendszerének lényeges tartalmát adó emberi méltósághoz való jog semmilyen körülmények között nem sérthető meg. Ez az alkotmányok alapvető jogokra vonatkozó felfogásában eredetileg és történetileg elsőként megjelenő tartalmat jelöli, amely szerint az állam és a közhatalmat gyakorló szervek – tehát az alapvető jogok kötelezettjei – nem korlátozhatják tevőlegesen vagy passzív magatartással, alkotmányellenes módon a jogosultak alapvető jogait. Az alkotmányok és az azokat kikényszerítő alapjogvédelmi intézményrendszer részben azért jött létre, mert biztosítani kellett azt, hogy a parlament és más állami hatalmat gyakorló szervek ne éljenek vissza a hatáskörükkel.<sup>106</sup> Ennek leginkább elterjedt intézménye az alkotmánybíróság.

Az állam által garantált jogok korlátozása sokszor be nem avatkozás útján valósul meg,<sup>107</sup> azaz az állam úgy látja alkotmányosnak a szabályozási környezetet, hogy megengedi a korlátozást. A be nem avatkozás ebben az esetben azt jelenti, hogy az állam saját érdekeit

<sup>105</sup> BRAGYOVA – GÁRDOS-OROSZ: *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben?*, 2016.

<sup>106</sup> Fontos volt, hogy a népképviselői szerv határozza meg az alapvető jogok szabályait, hiszen a választás közvetlenségéből fakadóan ez a szerv áll legközelebb a néphez magához, és ezen szerv eljárását kötik a legszigorúbb formai szabályok. A bizalom azonban a parlamentben sem lehetett teljes. Az alkotmánybíráskodás szükségességét fogalmazza meg az a kelsen-i érv, amely szerint az alkotmány alaptörvény jellege csak akkor biztosított, ha a leszavazott parlamenti kisebbség egy olyan alkotmányossági felülvizsgálatot kezdeményezhet, amelynek eredménye a norma megsemmisítése lehet. Lásd ÁDÁM: *Az alapjogok jellegéről*, 1994, 1–10. Ezért is jött létre legelőször az Egyesült Államokban, később a kontinensen is az alkotmánybíráskodás, amely az alkotmányban foglalt hatalmi korlátokat érvényesíti, az ember jogait kényszeríti ki a hatalom túlkapásai esetében. Lásd BÓDIG – GYÓRFI: *Államelmélet*, 2002, 141–160.

<sup>107</sup> A modern alkotmányos fejlődés kezdetén úgy tartották, hogy „[az] emberi jog nem teremt konkrét helyzetet (»jogot«) az államban élő polgár számára, hanem csak arra vonatkozó ígéret, hogy ezeket a szempontokat figyelembe veszik az állampolgári állapot törvényes meghatározásakor”. WALDRON: *Rights and Majorities*, 1990, 52.

képviselve nem szól bele a személyek közötti viszonyrendszerbe, nem szabályozza a személyek magatartását. Ez nem jelenti azt, hogy az állam nem védi meg az egyént attól, hogy az alapvető jogát más személy korlátozza, csupán arra vonatkozik, hogy az állam sok esetben nem avatkozik bele a magán- és a jogi személyek közötti jogviszonyokba az egyik vagy mindkét fél alapvető jogát korlátozó módon. Az alapjogvédelmi kötelezettségnek ugyanis két része van: az egyik az, hogy az állam tevőlegesen is biztosítsa az alapvető jogok alanyi érvényesülését, a másik az, hogy az állam az alapvető jogot mint az alkotmányos érték érvényesülését manifesztáló jogintézményt teremtsen meg és védje. Ez utóbbi kötelezettség is két részre bontható: az egyes jogok intézményes oldalának megteremtése mellett az állam arról is gondoskodik, hogy az alapvető jogok rendszerszerű érvényesülését is elérje és összehangoltan fenntartsa az intézményes és az eseti korlátozások által.<sup>108</sup>

Az alapvető jogok érvényesüléséhez többé-kevésbé az állam tevőleges magatartására van szükség. Ez azt jelenti, hogy az állampolgárok alanyi jogának megvalósulásához szükséges, hogy az állam kialakítson és fenntartsa egy intézményrendszert.<sup>109</sup> Ez alatt elsősorban az azonos élethelyzetre vonatkozó normatív rendelkezések megalkotását értjük, másodsorban azt a szervezetrendszert, amelyet ezek a rendelkezések létrehozhatnak, és azokat a hatásköröket, amelyek lehetővé teszik az egyes alapjogok tartalmának és terjedelmének mérlegeléssel – és esetlegesen korlátozással – történő meghatározását és ennek ellenőrzését. Ilyen intézmény az alkotmánybíróság.

A német dogmatikában, amely nagy hatással van nem csak a magyar, hanem a lengyel, a szlovák és a cseh alapjogi gondolkozásra is, az alapjogok nemcsak alanyi jogokat biztosítanak, hanem intézményvédelemként (*Institutsgarantie*) magánjogi, intézményes védelemként (*institutionelle Garantie*) pedig közjogi intézmények objektív védelmét is megteremtik, és ezáltal kivonják ezeket a törvényalkotó szabad, korlátlan rendelkezési joga alól. Példaként említhető a házasság és a család, a tulajdon és az öröklés alkotmányos védelme. Esetről esetre dönthető el az, hogy az egyes rendelkezések az alanyi jogok mellett objektív intézményi védelmet biztosítanak-e.<sup>110</sup>

Az állam bizonyos – mind közjogi, mind magánjogi – intézményeket alkotmányos szinten véd tehát. A szabályozási cél az, hogy lehetetlenné váljon, hogy ezen intézmények egyszerű törvények által semmisüljenek meg. Az intézményvédelem nem azonos az alanyi

---

<sup>108</sup> Sajó – Uitz: *A Szabadság alkotmánya*, 2018.

<sup>109</sup> Vö. FARKAS: *Az intézmény fogalma*, 2007, 33–55.

<sup>110</sup> PIEROTH – SCHLINK: *Staatsrecht*, 2003, 19.

alapjogokkal:<sup>111</sup> ezek a garanciák más struktúrájúak. Az alapjog előfeltételez egy egyént, annak elvileg korlátlan szabadságszférájával, amely adott esetben korlátozásra kerül. Az állam kötelezettsége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére ugyanis azt is jelenti a megsértésüktől való tartózkodáson túl, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, hiszen ez az állam elsődleges feladata. Ez igen sokrétű – jogalkotási és jogalkalmazási – kötelezettséget jelent annak érdekében, hogy az alapjogok a lehető legteljesebb mértékben érvényesülni tudjanak egy államban. „Az állam kötelessége tehát az, hogy a szubjektív, egyéni jogok érvényesülését összehangolja, és az élethelyzeteket önmagukban, a maguk komplexitásában is védje.”<sup>112</sup> Ez különösen fontos alaptétel akkor, amikor különleges jogrendben az államnak az alapvető jogok védelmével kapcsolatos intézkedésekről kell döntenie, és az alkotmánybíróságoknak pedig mindezek fényében kell elbírálnia az egyes normatív jogi aktusok alkotmányosságát.

Az állam kötelessége az egész alkotmányos rend fenntartása és működtetése. A modern alkotmányos demokrácia végső soron erre a célra jött létre, és így az állam tudja legfelkészültebben kialakítani az egyéni magatartásokat szabályozó jogot, hogy az egyes alapjogok biztosításához szükséges jogszabályi és szervezeti, intézményi feltételek úgy érvényesüljenek, hogy a szabályozás a többi alapvető joggal is összhangban legyen, és az állam egyéb alkotmányos feladatait is el tudja látni. Ilyenkor az államnak érdekellentéteket kell feloldania, és össze kell hangolnia a jogok gyakorlását, amely a kivételes helyzetekben, válságok esetén különösen nehéz feladat, de ehhez nyújt alkotmányos segítséget az előre átgondolt, és demokratikus konszenzussal övezett különleges jogrendi szabályozás.

Az alapvető jogok a jogrendszer alapértékeiként fogalmazódnak meg.<sup>113</sup> A legtöbb korlátozásra vonatkozó alkotmányszöveg tartalmazza is, hogy az államszervezet hatékonyságát érintő alkotmányi megfontolások másodrendűek az alapvető jogok védelméhez képest. Az államnak a jogállamiságból fakadóan az alapjogok legkedvezőbb érvényesülését kell lehetővé tennie. Ha ez az állam elsőrendű kötelezettsége, akkor az alkotmányok vagy az alkotmánybíróságok által kialakított, az alapvető jogokra vonatkozó korlátozási kritériumrendszernek meg kell felelnie ennek az alkotmányos normatartalomnak. Meg kell

---

<sup>111</sup> Az intézményvédelem fogalmának eredete SCHMITT: *Verfassungslehre*, 2003, 170–174.

<sup>112</sup> „Az emberek természetszerűen egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket, önmagukban is, azaz ne csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje.” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.

<sup>113</sup> POKOL: *Az alapjogok*, 1991, 56–57.

teremteni annak biztosítékát, hogy az alapvető jogok elsősége megmaradjon: az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem biztosítható.

Noha az alkotmányok egy része, ezt Magyarország és Lengyelország esetében bemutatjuk majd, eltérést enged a normál jogrendi alapjog-korlátozási mérce alkalmazásától a különleges jogrendben, mivel a különleges jogrend is az alkotmány része, ezért az az általános szabály ebben a helyzetben is érvényes, hogy a jogokat az állam a védekezési cél elérése érdekében csak akkor korlátozhatja, ha az más alapvető jogok vagy ezzel összefüggő alkotmányos értékek védelmében szükséges. A fentiekből kiindulva ugyanis az alkotmány összes szabálya végső soron azt a célt szolgálja, hogy az állam teljesíteni tudja elsőrendű kötelezettségét, az alapvető jogok védelmét.

### **II.2.3. Az emberi jogok korlátozása a nemzetközi jogban**

Az emberi jogok korlátozása a nemzetközi jogban három szinten jelenik meg.<sup>114</sup> Vannak jogok, amelyek nem korlátozhatók. Ezek a jogok kis csoportját képezik. A másik, nagyobb csoportba a különleges jogrend idején időlegesen korlátozható vagy akár felfüggeszthető jogok tartoznak. A harmadik csoportot azok a jogok alkotják, amelyek megadott, általában szigorú feltételek mellett bármikor korlátozhatók törvényi felhatalmazás alapján, tehát a legfőbb népképviselői szerv szándéka szerint.

A nemzetközi jogi dokumentumok pontosan megállapítják az egyes garantált jogok minőségét, és az egyes egyezményekhez, szerződésekhez csatlakozó államok is további feltételeket, kivételeket szabhatnak a csatlakozáskor az egyezményben foglalt jogok érvényesítésére vonatkozóan.<sup>115</sup> Az emberi jogokat tartalmazó nemzetközi egyezmények megfogalmazzák, hogy milyen módon és milyen mértékben lehetséges az alapvető jogok korlátozása.<sup>116</sup> Formai követelményként a törvényi szabályozás, tartalmi követelményként pedig valamilyen arányossági mérce mindig megjelenik. Ennek a komplex mércének az elemei között található általában a nyilvánosság formai követelménye, azaz az, hogy a világos és egyértelmű korlátozási lehetőség előre megismerhető legyen. Tartalmi követelmény pedig

---

<sup>114</sup> BOKORNÉ SZEGŐ: Az emberi jogoktól való időleges eltérés, 1995, 24–39.

<sup>115</sup> LAMM: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 2018.

<sup>116</sup> LAMM: Egyezségokmányok, 2018.

például az lehet, hogy korlátozás csak az egyezményben foglalt közérdekű célok érdekében lehetséges, és csak akkor, ha a korlátozás szükséges és arányos az elérni kívánt céllal.<sup>117</sup>

Egyetlen állam alkotmányos rendszere sem garantálja ma már az emberi jogokat a nemzetközi jog egyetemes igényű dokumentumainak figyelembevételével<sup>118</sup>, de különösen igaz az, hogy a vizsgált visegrádi országokban nagy jelentősége van a szabályozás és az ellenőrzési mechanizmusok és mércék kialakításának a nemzetközi jognak. A XX. század végére az emberi jogok védelmének rendszere többszintűvé vált, az emberi jogokat és szabadságokat az állami és a nemzetközi jog egyaránt védi. Magyarország részese például az Európa Tanács égisze alatt 1950-ben született Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) és az ENSZ emberi jogi rendszerének is. Ez utóbbinak része az 1948-ban született Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (EJENY) és két 1966-ban született emberi jogi egyezmény, amelyek a polgári és politikai jogok mellett a gazdasági, szociális és kulturális jogokat is biztosítják világszerte: a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJE) és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (GSZKJE).<sup>119</sup>

Az államoknak azonban nemcsak a nemzetközi jog által garantált jogok körét kell figyelembe venni, hanem azt is, hogy az államokra vonatkozó kötelezettség terjedelme az egyes jogok esetében más és más, azok státuszától, korlátozhatóságától függően. Az állam az egyezményekben, szerződéseken meghatározott jogok egy körét törvényben akár állandó jelleggel is korlátozhatja akkor, ha ez megfelel az egyezményben foglalt, korlátozásra vonatkozó szabályoknak. Egyes jogokat azonban minden körülmények között garantálni kell, míg más jogok teljeskörű tiszteletben tartásától vagy biztosításától szükségállapot (különleges jogrend) idején bizonyos feltételek mellett el lehet térni.

Nemzetközi egyezmények által létrehozott bizottságok és bíróságok ellenőrzik azt, hogy az egyes államok betartják-e a nemzetközi jogi kötelezettségeiket. A bíróságok, bizottságok az egyezményekben foglalt korlátozási mércéket úgynevezett korlátozási tesztek létrehozásával pontosítják.<sup>120</sup> Az ENSZ emberi jogi alapegyezményei (a PPJE és a GSZKJE) egyértelműen elkülönítik az abszolút jogok, abszolút tilalmak kategóriáját. Ide tartozik az élethez való jog (a PPJE 2. fakultatív jegyzőkönyve a halálbüntetés tilalmáról szól), a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalma, vagy az, hogy orvosi vagy tudományos kísérleteknek

---

<sup>117</sup> GÁRDOS-OROSZ: Alapvető jogok korlátozása, 2018, 26–32.

<sup>118</sup> Még az Európai Unió sem. Lásd erről: GÁRDOS-OROSZ: Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere, 2011, 75–94.

<sup>119</sup> Ezekről lásd LAMM: Emberi jogi enciklopédia, 2018.

<sup>120</sup> GÁRDOS-OROSZ – WELLER: Emberi Jogok Európai Bírósága, 2018, 160.

szabad hozzájárulása nélkül senkit nem lehet alávetni. Szintén e körben említhető a rabszolgotartás, szolgaság tilalma, a szerződéses kötelezettség nem teljesítéséért való bebörtönzés tilalma, a visszaható hatály tilalma a büntetőjogban, vagy az, hogy mindenki jogképes, illetve mindenkit megillet a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága. Ezek a jogok és tilalmak a nemzetközi kötelezettségből fakadóan az egyes államok alkotmányában is abszolútak.

A PPJE 4. cikke szerint időlegesen, a nemzet létét fenyegető helyzetben, szükségállapot idején el lehet térni bizonyos jogok garantálásától. Ennek előfeltétele azonban, hogy a szükségállapot elrendelése a nemzetközi szerződésben foglalt rendelkezéseknek megfelelően történjék, a jogoktól csak a szigorúan megkövetelt mértékben térjenek el, ez az eltérés pedig ne sértsen más nemzetközi jogi kötelezettséget. A jogoktól való eltérés nem valósíthat meg diszkriminációt. A nemzetközi jogi dokumentum megkívánja azt is, hogy állam belső joga szerint mindig előre meghatározza a hatáskörrel rendelkező alkotmányos intézmény, hogy szükségállapot idején pontosan mely jogoktól milyen mértékig lehet eltérni. A PPJE szerint a jogok, amelyektől szükségállapot idején el lehet térni a következők: kényszer- vagy kötelező munka tilalma, a bíróság előtti eljárás egyes garanciális rendelkezései, a magánélet védelme, a család jogai, a gyermekek jogai, a törvény előtti egyenlőség, a kisebbségek védelme. Bár ezek a jogok ilyen minőségben szerepelnek a PPJE-ben, az egyezményt alkalmazó ENSZ Emberi Jogi Bizottság értelmezése szerint ezek egy része szükségállapot idején sem szüntethető meg teljesen.<sup>121</sup>

Az Európa Tanács által elfogadott EJEE 15. cikke szerint háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén az államok az EJEE-ben foglaltaktól – a 2. pontban meghatározott kivételekkel – időlegesen eltérhetnek. A rendkívüli állapot idején e nemzetközi jogi dokumentum szerint is el lehet térni a következőktől: a kényszer- vagy kötelező munka tilalma, a bíróság előtti eljárás egyes garanciái, a családhoz való jog, a adósságokért való szabadságelvonás tilalma, saját állampolgár kiutasításának tilalma, a hazatérés szabadsága, külföldiek kollektív kiutasításának tilalma, az oktatás terén a szülők iskolaválasztási joga, az oktatáshoz való jog, valamint a rendszeres időközönként tartott választások tartásának kötelezettsége.<sup>122</sup>

A jogoktól való eltérést (*derogation*) a nemzetközi fórumok – mint az ENSZ vagy az Európa Tanács – élesen elkülönítik attól a jelenségtől, mely szerint a jogok természetéhez

---

<sup>121</sup> LAMM: COVID19 és a jogok korlátozása, 2020, 95–106.

<sup>122</sup> SONNEVEND: 15. cikk, 2021.

hozzátartozik a jogszerű korlátozás lehetősége (*limitation*). A politikai jogok korlátozásával kapcsolatban a PPJE például csak annyit mond, hogy azt észszerűen és diszkriminációmentesen kell megoldani. A politikai jogokkal kapcsolatban tehát az államok cselekvési szabadságát kevésbé korlátozza a nemzetközi jog. A gazdasági, kulturális és szociális jogok tekintetében pedig még kevesebb az államok nemzetközi jog által elvárt kötelezettsége, így nagyobb a jogok korlátozhatósága.<sup>123</sup>

A strasbourgi EJEB joggyakorlata általános esetben azt követeli meg az EJEE alapján, hogy a jogkorlátozás szükséges legyen egy demokratikus társadalomban. A szükségesség fogalmi keretei között pedig azt vizsgálja, hogy tényleges társadalmi szükséglet idézi-e elő a jogkorlátozást, valamint hogy a korlátozás arányban áll-e az elérni kívánt céllal. Az EJEE az egyes jogoknál rendelkezik arról, hogy azok mikor korlátozhatók. A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadsága esetében például kimondja, hogy „csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek”. Különleges jogrendben pedig megvizsgálja, hogy valóban a nemzet létét fenyegető veszélyről van-e szó derogáció esetében, illetve ha nem kerül sor derogációra, akkor a körülmények figyelembevételével megfelel-e a korlátozás az általános mércének.<sup>124</sup>

Ha összehasonlítjuk az Európában legnagyobb hatású két nemzetközi emberi jogi rezsimet, akkor megállapítható, hogy az EJEE a korlátozásokat az ENSZ rendszerében megtalálhatókhöz hasonló okokból: mások emberi jogainak védelme mellett különböző közérdekek megvalósítása céljából engedélyezi a törvényi garanciák betartásával, de emellett abszolút jogokat is megfogalmaz, olyanokat, amelyek még különleges jogrend idején sem vonhatók el.<sup>125</sup> Az uniós jog emberi jogi mechanizmusai, legújabbban az Európai Unió Alapjogi Chartája pedig a tagállamok alkotmányos hagyományai mellett elsősorban ezekre a nemzetközi jogi rezsimekre épültek.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> SONNEVEND – BODNÁR (szerk.): *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja*, 2021.

<sup>124</sup> KECSKÉS – FRIEDERY: *Jogesetek világjárvány idején*, 2024.

<sup>125</sup> GREENE: *On the Value of Derogations from the European Convention on Human Rights*, 2020, 526–532.

<sup>126</sup> GÁRDOS-OROSZ: *Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere*, 2011, 75–94.

#### II.2.4. A szükségességi-arányossági teszt és kapcsolata más mércékkel

A szükségességi-arányossági teszt az elmúlt fél évszázadban Európában a legelterjedtebb módja volt az alapvető jogok korlátozásának.<sup>127</sup> E vizsgálat alkalmazásával döntöttek el a bíróságok, alkotmánybíróságok, hogy az egyes esetekben egy alapjog tartalmának a korlátozása más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelmében alkotmányosnak tekinthető-e, avagy sem. A szükségességi-arányossági vizsgálat a konfliktusfeloldás eszköze, akkor van rá szükség, ha egy alapjog a maga teljességében nem érvényesülhet. Ez a gondolkozás elsősorban Németországból ered, de elterjedt angolszász államokban, vagy például Izraelben is.<sup>128</sup>

Ma már a szükségességi-arányossági tesztet globális mércének kell tekinteni.<sup>129</sup> A közép-európai országokban is ez vált általánosan alkalmazandó zsinórmértékké, amelyet – ahogy azt Magyarország esetében láttuk – vagy az alkotmányossági felülvizsgálatot végző testületek választottak, vagy az alkotmányozó, illetve a jogalkotó határozott meg az alapvető jogok konfliktusos helyzeteinek a rendezésére.

A szükségességi-arányossági tesztet a német Szövetségi Alkotmánybíróság fejlesztette ki az 1950-es évek végére. A német alkotmánybíróság szerint az arányosság egy olyan elve a jognak, amely a szabadság és a biztonság közötti egyensúlyi helyzet megteremtésére képes. A testület 1963-ban kimondta, hogy minden alapjog-korlátozás esetében alkalmazni fogja a tesztet<sup>130</sup> – Magyarországon is úgy fogalmazzuk, hogy ez az általános alapjog-korlátozási teszt –, 1965-ben pedig azt is hozzátette, hogy alkotmányossági követelményt jelent a szükségességi-arányosság.<sup>131</sup>

A szükségességi-arányossági teszt legáltalánosabb formája is három lépésből áll: van-e a korlátozásnak legitim, azaz alkotmányosnak tekinthető jogalkotói célja, szükséges-e a korlátozás az elérni kívánt cél eléréséhez, és arányos-e a korlátozás az elérni kívánt céllal. A szükségességi-arányossági vizsgálat is kiegészülhet a legkevésbé korlátozó megoldás követelményével, amely azt jelenti, hogy a jogalkotónak olyan szabályozási megoldást kell találnia, amely a lehető legkevésbé korlátozza összességében véve a szóban forgó alapvető

<sup>127</sup> Legfrissebben a magyar szakirodalomban lásd POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: *Alapjogok a mérlegen*, 2015. A szerző a szükségességi-arányossági teszt mellett tárgyalja a többi alapvető alkotmányossági mércét, amelyek szerte a világban a bírói alkotmányvédelem eszközeként terjedtek el.

<sup>128</sup> SZENTE: *Érvelés és értelmezés*, 2013, 202.

<sup>129</sup> SWEET – MATTHEWS: *Proportionality*, 2009, 173; BARAK: *Proportionality*, 2012.

<sup>130</sup> BVerGE 16, 194 (1963).

<sup>131</sup> BVerGE 19, 342 (1965).

jogokat. A teszt lényege, hogy az elemek mindegyikének érvényesülnie kell, csak akkor alkotmányos a korlátozás. A vizsgálat különböző lépcsői eltérő elnevezéseket kapnak az egyes országok gyakorlatában,<sup>132</sup> de az alkotmányossági felülvizsgálatot végző szervek lényegében ugyanazt a mérlegelésen alapuló tesztet végzik el.

Ahogy fentebb említettük, az EUB gyakorlatának is hangsúlyos eleme ez a vizsgálat, hiszen a strasbourgi bíróság gyakorlata után ma már az Alapjogi Chartában is kodifikálták.

A szükségességi-arányossági teszt előnye, hogy alkalmazásával esetről esetre, rugalmasan lehet összemérni az alapjogok tartalmát, de egyben ez a problematikus aspektusa is, hiszen előre, absztrakt módon sokszor nem mondható meg, hogy egy adott ügyben mi lesz a szóban forgó jog korlátozott tartalma. Mivel az arányossági vizsgálat természete és racionalitáshoz, objektivitáshoz való viszonya kevésbé definiált, sokan azt vetik fel, hogy e teszt alapján meghozott döntés inkább politikai, mint jogi természetű.<sup>133</sup>

A szükségességi-arányossági tesztől eltérő észszerűségi és a közérdekűségi tesztek is azt a célt szolgálják, hogy az alkotmánybíróságok, legfelső bíróságok eldöntsék egy alapjog korlátozásának az alkotmányosságát. A Magyarországon alkalmazott hasonló, az általánostól eltérő tesztet fentebb bemutattuk, de az észszerűségi tesztekre a legjobb példa talán a brit *Wednesbury*-teszt (*Wednesbury reasonableness*). E teszt szerint csak akkor minősíthető alkotmányellenesnek az állami aktus, ha az indítványozó bizonyítja, hogy az észszerűtlen volt.<sup>134</sup> Az észszerűségi standardok – amelyek például sokszor a nem alapjog tekintetében felmerülő diszkrimináció esetében érvényesíthetők – enyhébb, megengedőbb mércét jelentenek a szükségességi-arányossági vizsgálatnál vagy a *balancing* módszeren, a mérlegelésen alapuló más tesztekénél. Ezekben az esetekben elég, ha az állami szabályozásnak észszerű indoka van, ebben az esetben már megállapítható az alkotmányossága.<sup>135</sup>

A szükségességi-arányossági vizsgálatához képest egyes államok megállapítanak további speciális tesztet, amelyek egyes alapjogok tekintetében még szofisztikáltabb vizsgálati módszert jelentenek. Ilyen mérce a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben az az amerikai mérce, amelyet a magyar Alkotmánybíróság is átvett a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában. A teszt az egyértelmű és jelenvaló veszély (*clear and present danger*) vagy a tényleges rossz szándék (*actual malice*) vizsgálatát jelenti, amely szerint a

<sup>132</sup> Lásd bővebben SZENTE: *Érvelés és értelmezés*, 2013, 205.

<sup>133</sup> Például SCHLINK: *Proportionality*, 2012, 300–301; SZENTE: *Érvelés és értelmezés*, 2013, 207.

<sup>134</sup> *Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation* (1948) 1 K.B. 223.

<sup>135</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓS: *Alapjogok a mérlegen*, 2015, 194–200.

nemcsak a közlés eredményét, hanem egyes esetekben a beszélő szándékát is figyelembe kell venni.

Mindezek a mércék jelentőséget nyernek a visegrádi államok különleges jogrendi szabályozásának és alkotmánybíróági gyakorlatának a vizsgálatokat.

#### **II.4.5. Összegzés**

Összegzésképpen megállapítható, hogy az alkotmánybíróóságok lényeges értelmezési hatásköröket kapnak annak megítélésére, hogy egy alapjog-korlátozás alkotmányos-e, hiszen az egyedi esetekre vonatkozóan nincsenek pontos, konkrét szabályok; a bíróság végzi el a mérlegelést az előtte folyamatban lévő ügyben.

Éppen azért, mert e hatáskör és felelősség a bíróságokat, alkotmánybíróóságokat terheli, a döntés objektív indokainak alátámasztására az alkotmányossági felülvizsgálatot végző szervek cizellált módszereket igyekeztek kidolgozni, és a szükségességi-arányossági vizsgálat mellett speciálisan, egyes alapjogok vonatkozásában további mércéket fogalmaztak meg.

Mindez azonban nem változtat az alapvető jogok korlátozásának természetén, amelynek lényege, hogy az alapjogi konfliktusok igazságosságra törekvő feloldása csak úgy lehetséges, ha az előre, absztrakt módon meghatározott alkotmányos előírást a mérlegelésre hatáskörrel rendelkező alkotmányos intézmény rugalmasan, az alkotmány egészével és a jogállami princípiumokkal összeegyeztetve értelmezi és érvényesíti. Az értekezés további részei ezeket a történeti, elméleti és dogmatikai alapokat veszik figyelembe az alkotmánybíróági intézmény működésének értékelésekor a visegrádi országok vonatkozásában.

### III. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK A V4 ORSZÁGOKBAN

Egy állam alkotmánybíráskodásával kapcsolatban a legelső kérdés, amit tisztázunk, hogy mi is az alkotmány, amelynek védelméről beszélünk.<sup>136</sup> Magyarországon és Lengyelországban a demokratikus átmenethez köthető alkotmányozás korábban kezdődött, illetve később ért véget, mint a másik két visegrádi országban. Magyarországon alkotmánymódosító törvény formájában tulajdonképpen egy új kartális alkotmány született már 1989-ben, míg Lengyelországban már az 1980-as években jelentős demokratizáló alkotmánymódosításokra került sor, mielőtt 1992-ben megszületett az úgynevezett „kisalkotmány”.<sup>137</sup> A liberális demokratikus alkotmányozási folyamatok az 1997-es lengyel alkotmány<sup>138</sup> elfogadásával zárultak le a régióban, ezzel mind a négy országban teljes hatáskörű alkotmánybíróóságok jöttek létre.<sup>139</sup> A 2012-ben elfogadott Alaptörvény már egy másik, illiberális átalakulás kezdetét jelöli.

Csehországban és Szlovákiában sajátosan alakult az alkotmányozás: Csehszlovákia felbomlásáról 1992 nyarán döntöttek azzal, hogy 1992 december 31-én szűnik meg, 1992 végén jött létre a szlovák alkotmány szeptember 1-jei hatállyal,<sup>140</sup> (szeptember 1-je azóta is nemzeti ünnep), az 1992 végén a Cseh Nemzeti Tanács által elfogadott alkotmány pedig 1993. január elsejével lépett hatályba.<sup>141</sup> A cseh alkotmány meghatározza az alkotmányos rend fogalmát, amely szerint az alkotmányhoz hasonló szerepe van az alkotmányerejű törvényeknek<sup>142</sup> és az Alapvető Jogok és Szabadágok Chartájának.<sup>143</sup> Hasonlóan Csehországhoz, a szlovák alkotmányos rendben is alkotmányos elismerést nyernek az ilyenként elfogadott alkotmányerejű törvények.<sup>144</sup> Ez azt jelenti, hogy bár a szlovák alkotmány nem használja az alkotmányos rend fogalmát, de az alkotmány kiegészítéseként veszi figyelembe a jogforrasi

---

<sup>136</sup> Az alkotmányok születéséről összehasonlító és történeti kontextusban lásd SZENTE: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*, 2006. A visegrádi alkotmányok összehasonlításáról CSINK: *Comparative Constitutionalism in Central Europe*, 2022.

<sup>137</sup> HALÁSZ: *Az államszervezet fejlődése*, 2014, 26.

<sup>138</sup> Magyarul lásd A lengyel Alkotmány. In: BADÓ – TRÓCSÁNYI (szerk.): *Nemzeti alkotmányok*, 2016.

<sup>139</sup> TÉGLÁSI – T. KOVÁCS: *Alkotmánybíráskodás*, 2015, 92.

<sup>140</sup> Szlovákia Alkotmánya. In: BADÓ – TRÓCSÁNYI (szerk.): *Nemzeti alkotmányok*, 2016.

<sup>141</sup> A Cseh Köztársaság alkotmánya. In: BADÓ – TRÓCSÁNYI (szerk.): *Nemzeti alkotmányok*, 2016. A visegrádi alkotmányok születéséről összefoglalóan HALÁSZ: *A közép-európai alkotmányok*, 2014.

<sup>142</sup> Szó szerinti fordításban alkotmányos törvények, de a magyar nyelvben az alkotmányerejű törvény elnevezés jobban felel a törvény alkotmányos jelentőségét.

<sup>143</sup> Alkotmány 3. §.

<sup>144</sup> HALÁSZ: *Alkotmányozás és a fontosabb alkotmánymódosítások Közép-Európában*, 2012, 163–176.

hierarchiában az alkotmányerejű törvényeket, ezekkel együtt értendő az a szövegtörvény, amit alkotmányként véd az alkotmánybírói testület.<sup>145</sup>

Lengyelországban és Magyarországon nincsenek alkotmányerejű törvények, egy egységes dokumentum alkotja az alkotmányt, ezt az alkotmányos tételt mind a lengyel, mind pedig a magyar Alkotmánybíróság megerősítette a döntéseiben.<sup>146</sup>

A visegrádi országok a demokratikus rendszerváltásokkal összefüggésben alkotmánybíróságokat hoztak létre a II. fejezetben ismertetett kelsen-i modell szerint, tehát a centralizált típusú, Európában elterjedt alkotmánybíráskodási modellt honosították meg.<sup>147</sup> Igaz ez még akkor is, ha Hans Kelsen soha nem támogató voltna olyan aktivista és az alapvető jogok védelmét előtérbe helyező alkotmánybíráskodást, mint amilyenek a második világháború után jelentek meg Európában és a demokratikus fordulat után pedig a visegrádi országokban.<sup>148</sup>

Kelsen álláspontja szerint az egyedi ügyek a rendes bíróság hatáskörébe tartoztak, és az alkotmánybírók kizárólag az általános normák – nem pedig az egyedi bírói döntések – alkotmányosságának felülvizsgálatára kaptak alkotmányos felhatalmazást.<sup>149</sup> Ennek megfelelően még az alapmodellt kiegészítő osztrák alkotmánynovella is csak arra adott felhatalmazást, hogy a rendes bíróságok az alkotmánybíráshoz fordulhassanak akkor, ha egy alkalmazandó norma alkotmányellenességét észlelik.<sup>150</sup> Mégis kelsen-i típusúnak hívjuk ezeket az alkotmánybíróságokat<sup>151</sup>, és a II. fejezetben foglaltak szerint elsősorban azt várjuk, hogy – az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésének hatáskörével felruházva – az alkotmány és az alkotmányosság végső őreként szolgálják az alkotmányos demokrácia céljait a testületi működésük során. Ezt egészíti ki az alkotmányjogipanasz-eljárás, amely Magyarország, Csehország és Szlovákia esetében ma már arra is lehetőséget ad, hogy a bírói döntés alkotmányosságát vizsgálja az alkotmánybírói testület.<sup>152</sup>

Többet készítettek már monografikus igényű összehasonlítást a visegrádi országok alkotmánybíróságainak szervezetéről, hatásköreiről, működéséről.<sup>153</sup> Célunk itt ennél

---

<sup>145</sup> TÓTH: Új alkotmányok előkészítése, 1997; ERDŐSOVA: The constitutional development of Slovakia, 2022.

<sup>146</sup> HALÁSZ: *A közép-európai alkotmányok*, 2014, 142–155.

<sup>147</sup> Magyarazatként szolgál BADÓ: *The Constitutional Challenges of the Judiciary*, 2022.

<sup>148</sup> SCHWARTZ: *Eastern Europe's Constitutional Courts*, 1998, 100–114.

<sup>149</sup> VISSY: *A valódi alkotmányjogi panasz*, 2015, 35–41.

<sup>150</sup> Az alkotmánybíráskodás Kelsen-féle modelljének 1920-ban Ausztriában és Csehszlovákiában megvalósult leírásáról összehasonlító kontextusban lásd KELSEN: *Judicial Review of Legislation*, 1942, 183–200.

<sup>151</sup> SÓLYOM Péter: *Kelsen köpönyegéből*, 2021. 1–18.

<sup>152</sup> SÁNDOR: *Fundamental rights adjudication in the Central European region*, 2022.

<sup>153</sup> DE VISSER: *Constitutional Review in Europe*, 2014; PROCHÁZKA: *Mission Accomplished*, 2022; SCHWARTZ: *The Struggle for Constitutional Justice*, 2000; SADURSKI: *Judicial Review*, 2012, 500–527; SADURSKI: *Rights before Courts*, 2014; SADURSKI (ed.): *Constitutional Justice*, 2003; PÓCZA: *Constitutional Review*, 2024; SCHWARTZ:

szerényebb, arra törekszünk, hogy képet adjunk az alkotmánybíróságok gyakorlatának fejlődésével, alakulásával kapcsolatos főbb csomópontokról. Mindezt annak érdekében tekintjük át, hogy az alkotmánybíróság normál jogrendi funkciójához és gyakorlatához képest tudjuk értékelni a különleges jogrendbeli változásokat a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos normaszöveg és a Covid19-cel összefüggő joggyakorlat elemzése során.

Mivel az összehasonlító elemzés a magyar olvasók számára készül, a magyarázó erő kihasználása érdekében a külföldi példákat az ismert és elsőként ismertetett magyar hatáskörrel, szervezettel és működéssel hasonlítjuk össze.

Az alkotmánytan új, a Zweigelt–Kötz-féle iskolához<sup>154</sup> képest nyitottabb módszertana figyelembevételével dolgoztunk, a szabályozási kérdések társadalmi, politikai kontextualizálásával,<sup>155</sup> is foglalkoztunk, amely hozzásegít minket ahhoz, hogy végeredményében a szabályozás megismerése mellett lássuk, milyen kérdésekben hoz döntő határozatot az adott alkotmánybíróság, és hogyan működnek az intézményi és eljárási megoldások az adott alkotmányos környezetben.

A módszertan azért igazolható, mert a kérdéskörben, az értekezés első fejezetében ismertettek szerint nem azonosítható egy objektív működési optimum, amelyhez képest értékelni lehet az alkotmánybírósági túlműködést vagy az alulműködést. Csak alkotmányos elvek fogalmazhatók meg, jó gyakorlatok azonosíthatók, amelyekhez a szabályozás és az ahhoz kapcsolódó alkotmányos gyakorlat közelít, avagy amelyektől eltávolodik. Ez azonban nem mérhető önmagában egyes intézményi és eljárási konvergenciák segítségével, az alkotmánymérnökösködés klasszikus megközelítései sokszor korszerűtlennek bizonyulnak,<sup>156</sup> nem érdemes hatáskörök, eljárások vagy akár egy adott tárgykörben született gyakorlatok egyszerű összevetésével közelíteni az összehasonlítás lehetőségéhez.<sup>157</sup>

Mindezeket figyelembe véve bemutatjuk először a magyar, majd a lengyel, a cseh és a szlovák alkotmánybíróságot, amely leírás kiindulópontként szolgál a különleges jogrendi változások megítéléséhez, bemutatva, hogy milyen (jelentős) funkciót töltöttek be az intézmények, és milyen általános problémákkal néztek szembe 2020 kora tavaszán. A tárgyalás

---

Eastern Europe's Constitutional Courts, 1998, 100–114. Az alkotmánybírósági hatáskörökről lásd TÓTH J.: Constitutional adjudication, 2022.

<sup>154</sup> ZWIGERT – KÖTZ: An introduction to comparative law, 1998.

<sup>155</sup> GRABER: Constitutional Politics, 2013, 363; Sente: Jog és politika határán, 2015, 14; ISSACHAROFF: Fragile Democracies, 2015.

<sup>156</sup> SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség*, 2003.

<sup>157</sup> UITZ: *Constitutions*, 2005. Különösen igaz ez az illiberális államok esetében lásd TAKÁCS: *Az államok rendszertana*, 2023, 356–391.

sorrendjét meghatározza, hogy Lengyelország nézett szembe Magyarországhoz hasonlóan rendszerszintű alkotmányossági problémákkal, amelyeknek ráadásul az egyik sarokpontja az alkotmánybíróság összetételével kapcsolatos vita volt. Ezt követően a földrajzi és történelmi távolság figyelembevételével következik a cseh, majd végül a szlovák alkotmánybíróságok bemutatása.

### III.1. A magyar alkotmánybíráskodás

#### III.1.1. A kezdetektől a 2010-es fordulatig

„[A régióban] a legkomolyabb és leghatékonyabb rombolás az alkotmánybíráskodás tekintetében Magyarországon történt” – írja Wojciech Sadurski 2014-ben megjelent könyvében.<sup>158</sup> A következő rövid rész áttekinti a magyar alkotmánybíróság ezen állítást megalapozó rövid történetét.<sup>159</sup>

A fiatal magyar demokrácia alkotmánybíráskodás útján történő fejlesztése a demokratikus rendszerváltás idején, 1989-ben, közös, nagy politikai és társadalmi konszenzussal támogatott ügy volt, mint mindenhol Kelet-Közép-Európában.<sup>160</sup> 1989-ben egyetértés mutatkozott abban, hogy létre kell hozni német mintára, a kelsen-i típusú alkotmánybíráskodási modell alapján a magyar alkotmánybíróságot, amely az alkotmányos revízió során született demokratikus alkotmány (az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény) védelmének a garanciáit igyekezett megteremteni, és minden politikai szereplő számára biztosítékot jelentett arra nézve, hogy az új alkotmányos rendet a politikától független szakértői testület őrzi.<sup>161</sup> Az első alkotmánybíróság alkotmányos politikát aktívan alakító szerepfelfogását sokan kritizálták,<sup>162</sup> de „negatív jogalkotó” funkciója, stabil alkotmányos politikaformáló pozíciója megkérdőjelezhetetlen.<sup>163</sup>

Az első alkotmánybíráskodási törvény, az Alkotmánybíráskodásról szóló 1989. évi XXXII. törvény elsőként az utólagos absztrakt normakontroll hatáskört fogalmazta meg *actio popularis*

<sup>158</sup> SADURSKI: *Rights before Courts*, 2014, 10.

<sup>159</sup> Az alfejezet a következő, korábban közölt publikáció tartalmára támaszkodik: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az alkotmánybíráskodás átalakulása Magyarországon 2010 után*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022. 31-112.

<sup>160</sup> LACH – SADURSKI: *Constitutional courts*, 2008, 212–233; PREUSS: *Patterns of Constitutional Evolution*, 1995, 95–126; PROCHAZKA: *Mission Accomplished*, 2002; SCHWARTZ: *The New East European Constitutional Courts*, 1993, 163–208; SCHWARTZ: *Eastern Europe's Constitutional Courts*, 1998, 100–114.

<sup>161</sup> SÓLYOM: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei*, 2001.

<sup>162</sup> POKOL: *A jurisztokratikus állam*, 2017; SZENTE: *The Interpretive Practice*, 2013, 1591–1614.

<sup>163</sup> Lásd ennek bizonyítékát, HALMAI – TÓTH: *Emberi jogok*, 2003.

indítványozási lehetőséggel. Ez azt jelentette, hogy ezen eljárás keretében bárki az Alkotmánybírósághoz fordulhatott, kezdeményezve egy jogszabály alkotmányossági vizsgálatát. Amiatt, hogy a szocialista alkotmány keretei között elfogadott jogszabályok érvényesek és hatályosak maradtak, az Alkotmánybíróságnak a működése első éveiben nagyon fontos feladata volt a jogrendszer mentesítése az új, demokratikus alkotmánnyal már ellentétes elemektől. A tartalmi deregulációt „negatív jogalkotóként”, a megsemmisítés lehetőségével élve a törvényhozó és a végrehajtó hatalom mellett végső soron, a vitás kérdésekben indítványra eljárva az Alkotmánybíróság végezte el. Emblematikus döntések sora jellemezte a működését a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának a szükségességétől, az abortusz<sup>164</sup>- és eutanáziadöntéseken<sup>165</sup> át a szociális jogok alkotmányos helyzetének a meghatározásáig<sup>166</sup>, vagy éppen a lusztráció<sup>167</sup>, vagy a kárpótlás<sup>168</sup> érzékeny politikai töltetű vitáinak alkotmányos rendezéséig.<sup>169</sup>

A Sólyom-bíróság – annak is inkább az első öt éve – után mérséklődött az alkotmánybíráskodási aktivitás intenzitása, az alkotmányos közéletet formáló szerepe kisebb lett, a Németh János, Bihari Mihály, Lenkovics Barnabás és Paczolay Péter vezette bíróságok már inkább konszolidációs szerepet töltek be az alkotmánybírói gyakorlat alakításában 2010 előtt.

Az 1989-es első alkotmánybírói törvény az utólagos absztrakt normakontroll lehetősége mellett a köztársasági elnöknek jogot adott az előzetes alkotmányossági vizsgálat kezdeményezésére a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvények esetében. Emellett jelentős szerepe volt a bírói kezdeményezésnek, amikor a bíró az előtte folyamatban lévő ügyben alkotmányellenességet észlelve az Alkotmánybírósághoz tudott fordulni. Már ekkor megjelent a hatáskörök között az alkotmányjogi panasz, de ez csak konkrét normakontrollra irányulhatott, azaz az ügy jogerős lezárását követően az alkotmányba foglalt jogában sértett fél kezdeményezhette, hogy ügyével összefüggésben az alkalmazott norma alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, és mondja ki az alkalmazás utólagos kizárását akkor, ha azt alkotmányellenesnek találja. Az 1990-es és a 2000-es években fontos hatáskör volt továbbá Magyarországon az absztrakt alkotmányértelmezés, a nemzetközi szerződés

---

<sup>164</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

<sup>165</sup> 22/2003 (IV. 28.) AB határozat.

<sup>166</sup> 43/1995 (VI. 30.) AB határozat.

<sup>167</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

<sup>168</sup> 21/1990 (X. 4.) AB határozat.

<sup>169</sup> SÓLYOM: The Constitutional Court of Hungary, 2020; GÁRDOS-OROSZ – ZAKARIÁS (szerk.): *Az Alkotmánybírói gyakorlat*: 1. k., 2021.

alkotmányosságának a vizsgálata, valamint a választási bíráskodás és az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének és alkotmányellenességének a vizsgálata.

Az első időszakot, a Sólyom-bíróság aktivizmusát<sup>170</sup> követően már inkább a finomhangolás jellemezte az intézmény működését, bár mind az államszervezeti, mind az alapjogi kérdések tekintetében születtek korszakos döntések, például a gyűlöletbeszéd polgári jogi szabályozásának a lehetőségéről, a gyülekezési jog korlátozhatóságáról vagy a család alkotmányjogi fogalmáról.<sup>171</sup>

Lényeges változás volt 2010-ben, hogy a parlamenti mandátumok kétharmadát megszerző politikai többség az Alkotmánybíróságtól lényegében elvonta a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatának a hatáskörét.<sup>172</sup> Az Alkotmánybíróság ekkori szerepfelfogását jól mutatja a 2010. október 28-án kiadott nyilatkozat a vonatkozó alkotmánymódosítás tervéről, amely a következőképp fogalmazott:

„A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága a demokratikus jogállam egyik fontos intézménye és garanciája, fő feladata az Alkotmány, az alkotmányosság és az állampolgárok alapvető jogainak védelme. A magyar Alkotmánybíróság hatásköre a jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tekintetében megegyezik más európai országokban alkotmánybíróságként elismert szervezetekével. A jogszabályok utólagos felülvizsgálata során az alkotmánybíráskodásnak két fő követelménye van. Az egyik, hogy az alkotmánybírósági kontroll valamennyi jogszabályra kiterjedjen, azok szabályozási tárgyára tekintet nélkül, a másik, hogy az alkotmányellenesnek minősített jogszabályt az Alkotmánybíróság megsemmisíthesse. [...] Az Alkotmánybíróság utólagos felülvizsgálati jogkörének változatlan fenntartása a magyar alkotmányos rend lényegi biztosítója.”<sup>173</sup>

A megszorító szabályozás az Alaptörvény 37. cikk (4) és (5) bekezdésében tovább él,<sup>174</sup> és szemben az alkotmánybíráskodásra vonatkozó, fent említett általános standardokkal, egy-két

---

<sup>170</sup> ZIFCAK: Hungary's Remarkable, Radical, Constitutional Court, 1996, 1–56; GYÖRFI – KAZAI – ORBÁN (szerk.): *Kontextus által világosan*, 2022.

<sup>171</sup> BALOGH – HOLLÓ: *Az értelmezett alkotmány*, 2009.

<sup>172</sup> Az Alkotmány új 32/A. §-a így módosult: „(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.”

<sup>173</sup> Az Alkotmánybíróság állásfoglalása a hatáskörének módosítására irányuló alkotmánymódosítási törvényjavaslattal kapcsolatban, 2010. október 28. <https://shorturl.at/MI58F>

<sup>174</sup> „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi

erős kivétellel<sup>175</sup> az Alkotmánybíróság az ilyen irányú indítványokat a hatáskör hiányára vonatkozó indokolással visszautasította.<sup>176</sup>

A 2012. január 1-jét, az Alaptörvény hatálybalépését megelőző időszak tartalmi szempontból azért is irányadó továbbra is, mert az Alkotmánybíróság először markánsabban,<sup>177</sup> majd már kevésbé markánsan követendőnek ítélte az Alkotmány alapján kialakult jogértelmezési gyakorlatot, amennyiben az nem mond ellent az Alaptörvény szabályainak.<sup>178</sup>

Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. – sarkalatos – törvény (Abtv.) szerint az utólagos absztrakt normakontroll eljáráson, az utólagos konkrét normakontroll eljáráson, az előzetes normakontroll eljáráson és az alkotmányjogi panaszos eljáráson kívül hatásköre van az Alaptörvény absztrakt értelmezésére, jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének előzetes és utólagos vizsgálatára, önkormányzati rendelet, közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat utólagos alkotmányossági vizsgálatára, állami szervek közötti hatásköri összeütközés vizsgálatára, a köztársasági elnök tisztségtől való megfosztására, a vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggő véleményadásra, az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet elismerésével összefüggő döntésének vizsgálatára, valamint az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatára.

2012-öt megelőzően nagyobb ügyterhet jelentett az Alkotmánybíróság számára az Országos Választási Bizottság határozatainak felülvizsgálata és az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének a vizsgálata. A jogalkotó ezeket a közigazgatási bíráskodási jellegű döntéseket átcsoportosította a Kúria hatáskörébe, a Kúrián belül működő önkormányzati tanácsot kifejezetten az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének a vizsgálatára hozta létre.

Az új hatásköri szabályok mellett teljesen megváltozott az ügyek összetétele. Az Alkotmánybíróság fő hatásköre az utólagos absztrakt normakontroll helyett az alkotmányjogi panaszok elbírálása lett. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja értelmében az

---

méltóságához való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.” Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

<sup>175</sup> 37/2011. (V. 10.) AB határozat (98 százalékos adó).

<sup>176</sup> Lásd például az ágazati különadók vizsgálata kapcsán 1618/B/2010. AB végzés, ABH 2011, 2914. Összefoglalóan KECSŐ: A pénzügyi tárgyú törvények, 2020, 471–479.

<sup>177</sup> 22/2012. (V. 11.) AB határozat.

<sup>178</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat. A határozat értékeléséről bővebben lásd ERDŐS: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok, 2014, 297–315.

Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d)* pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját is felülvizsgálja. Az Alaptörvényben foglalt szabályokat lebontva az Abtv. az alkotmányjogi panasz három kategóriáját alakította ki, köztük a német típusú alkotmányjogi panaszét, amely nem a jogszabály, hanem a rendes bírói döntés alkotmányosságának a felülvizsgálatára irányul.

Magyarországon 1990-ben öt bíróval kezdte meg működését az Alkotmánybíróság, míg végül a bírók száma folyamatos csatlakozással 11-re nőtt. Láthatjuk, hogy ennek a ténynek van jelentősége, mert az összetételben folyamatosan voltak változások, ellentétben például Szlovákiával vagy Csehországgal, ahol – mint később bemutatjuk – a bírók szinte egyszerre kerültek a testületbe, és ezért szinte ugyanakkor járt le a mandátumuk.

A magyar Alkotmánybíróságot is szokták az elnök személye szerint kategorizálni, ez külön is jellemző az első Sólyom-bíróságra, de a bíróság összetétele viszonylag gyakran változott a folyamatos cserék miatt. A testület 11 fős létszáma inkább kicsinek tekinthető a visegrádi országok viszonylatában. Az alkotmánybírók száma 2010-ben változott 11-ről 15-re, az alkotmányjogi panaszos eljárás komplexum bevezetésére miatt várhatóan megnövekedő munkateherre tekintettel. Az új parlamenti többség így négy alkotmánybíróvá választhatott a megváltoztatott jelölési eljárás mellett. A korábbi paritásos alapon működő országgyűlési bizottsági jelölés helyett egy normál összetételű, tehát a kétharmados kormánytöbbséget tükröző bizottság tehette meg a jelöléseket a szintén kétharmados többséggel bíró Országgyűlés irányába.

A 15 főből álló testület új tagjait már 12 évre választották azon 70 év alatti magyar állampolgárok közül, akik jogász végzettséggel és legalább 20 éves kiemelkedő gyakorlati tapasztalattal vagy jelentős oktatói, kutató életpályával rendelkeznek. A mandátum kitöltése tekintetében az életkori határ megszűnt. A 2010–2022-es időszak távlatára vonatkozóan ez azt jelentette, hogy az összes alkotmánybíró a kormánypártok képviselői választották meg egy választás kivételével, amikor egy többségi képviselői mandátum megszűnése miatt a kétharmados többséghez az LMP egyetértésére volt szükség négy új alkotmánybíró megválasztásánál.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> SZENTE: Az alkotmánybírák politikai orientációi, 2015, 31–57; SZENTE: Court-Packing Accomplished, 2023, 276–296.

A magyar Alkotmánybíróság tehát teljes átalakuláson ment át a 2011-es alkotmányozáshoz kapcsolódóan. Az új szerep az absztrakt utólagos normakontroll hatáskör jelentőségének visszaszorításával járt, többek között azért is, mert az eljárást csak dedikált indítványozók (a parlamenti képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a Kormány, a legfőbb ügyész és a Kúria elnöke) kezdeményezhetik, másrészt azért, mert egyre jellemzőbbé vált az úgynevezett *deference*, tehát annak a hangsúlyozása, hogy számos alkotmányossági kérdésben – az alkotmányos keretek tág értelmezése miatt – szabadon dönt a törvényhozó hatalom.<sup>180</sup> Ezzel párhuzamosan radikálisan növekedett az alkotmányjogi panasz jelentősége, míg az előzetes normakontroll eljárások és a bírói kezdeményezések volumene körülbelül változatlan maradt. Az irányváltás – amely az egyéni jogsérelmek orvoslását helyezi előtérbe a nagyobb, alkotmánystratégiai kérdések eldöntése és a törvényhozó, végrehajtó hatalom ellenőrzése helyett – nemcsak formai, hanem jogtartalmi következményekhez is vezetett, amit a szakirodalom intenzíven tárgyal.<sup>181</sup>

### III.1.2. Az Alkotmánybíróság szerepe az alapjog-korlátozási mércék kialakításában

Magyarországon 1990. január 2-ától működik tehát valódi alkotmányvédő testület.<sup>182</sup> Az Alkotmány 8. §-ának értelmezése már az Alkotmánybíróság működésének első éveiben kidolgozottá vált,<sup>183</sup> és azóta lényegét tekintve – elméletileg és az írott normaszöveg szintjén – nem változott annak ellenére, hogy az alkalmazásával kapcsolatban az Alkotmánybíróságot számos kritika érte és éri. Ez főképp annak köszönhető, hogy az alkotmányosságot védő testület több nyugati típusú demokrácia és nemzetközi szerződés mintáját is követhette, amelyekből az alkotmányértelmezés tekintetében radikálisan a többszintű alkotmányosság rendszerében aligha lehet eltérni.<sup>184</sup>

<sup>180</sup> 16/2020. (VII. 8.) AB határozat.

<sup>181</sup> GÁRDOS-OROSZ – ZAKARIÁS: Előszó, 2021, 23–28.

<sup>182</sup> Bár nem teljesen függetlenül a következő részben bemutatandó lengyel jogfejlődéstől 1983-ban létrejött egy Alkotmányjogi Tanács, ennek szerepe inkább tanácsadó típusú volt az akkori szocialista jogrendszerben. KUKORELLI – PAPP – TAKÁCS: Az Alkotmánybíróság, 2003, 407.

<sup>183</sup> A jogtudomány képviselői közül azonban sokan szkeptikusan szemlélték az AB alapjogfejlesztését. Pokol Béla például úgy fogalmazott, hogy az alapjogok dinamitok, amelyek a jogrendszerben is kárt okoznak egy idő után. „Az aktivizmus tehát az alkotmánybíráskodás intézménye vonatkozásában önvészélyes – nem csak a jogrendszerre és a parlamentarizmusra nézve veszélyes.” POKOL: *Pénz és politika*, 1993, 115.

<sup>184</sup> Sólyom László már 1997-ben úgy látta, hogy az AB kialakította az értelmezés alapvető kereteit, megalkotta az alapítételeket. Sólyom Lászlóval Tóth Gábor Attila beszélget, 2000, 390.

A rendszerváltások után az új demokráciák a más országokban legitimált alkotmánybíráskodás megteremtésével együtt az egyes szabályok értelmezésénél figyelemmel voltak a mértékadó nyugati és tengeren túli bíróságok gyakorlatára is. A magyar Alkotmánybíróság főképp a német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht, BVerfG*) tapasztalataira hagyatkozott, hasonlóan más V4 alkotmánybíróságokhoz, e bíróság érvelését érezte leginkább alkalmasnak arra, hogy az Alkotmány szövegének értelmezésekor hasznos iránytű legyen. A magyar AB általában láthatóan igyekezett a képére formálni, a magyar sajátosságokhoz és alkotmánytörténeti hagyományokhoz igazítani azokat a tételeket, amelyeket más bíróságoktól tanult, így kívánt létrehozni egy olyan koherens rendszert, amely a normaszöveg mögöttes tartalmának feltárásával és az ehhez szükséges korlátozási mércék meghatározásával stabil alapját képezheti az alapvető jogok védelmének.<sup>185</sup>

A XX. század végén megalakuló magyar Alkotmánybíróság első elnöke, Sólyom László szerint az Alkotmány szövegének kötöttségeit tiszteletben tartva az AB nem csatlakozott egyetlen eszmei áramlathoz sem, amikor kialakította az egyes jogok tartalmánál kibontott értékszempontú alapjogvédelemre vonatkozó gyakorlatát.<sup>186</sup> Az AB igyekezett kerülni azt, hogy nyíltan természetjogra vagy objektív értékrendre hivatkozzon,<sup>187</sup> de joggyakorlata egy világos értékválasztást tükrözött. A magyar jog eleget tett az állam nemzetközi szerződésekbe foglalt kötelezettségeinek is, ám ez nem jelenti azt, hogy Magyarországon az alapvető jogok védelmének legitimációs alapja a magyar felfogás szerint a nemzetközi jogban volna.<sup>188</sup>

Az Alkotmány alapvető jogokra vonatkozó szabályozásának általános jellemzője volt az egyes jogok tartalmát és korlátozását illetően több esetben általános, néhányszor viszont – amikor a nemzetközi szerződések szövegét vette át az alkotmányozó – konkrét szövegezés.<sup>189</sup> Egységesen kezelte a polgári és a politikai, valamint a gazdasági, a kulturális és

<sup>185</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: *Alapjogok a mérlegen*, 2015.

<sup>186</sup> Ezt vitatja SZENTE: *The Interpretive Practice*, 2013, 1591–1614.

<sup>187</sup> „Az AB legfőbb célkitűzése valóban az volt, hogy az Alkotmányt koherens rendszerré fejlessze, s ehhez kell egy alapelvnek lenni, ami a koherenciát biztosítja. Kérdéses, hogy ez valóban erkölcsi elv-e. Az AB soha nem mondta ki, hogy az alaptörvény valamilyen erkölcsi értékrendjét feltételezi. Kifejezetten nem akartuk a német mintát követni, amely – különösen a 60-as évek közepéig – általában az alkotmány értékrendjéről és természetjogias háttéréről beszélt. Ezt nem tudtuk volna igazolni az alkotmányból, sőt annak történeti értelmezéséből, szövegének mai állapotából sem. Mindig azt hangsúlyoztuk, hogy az alkotmány – különösképpen az 1990-es módosítás óta, amely minden ideológiai utalást kiirtott –, semleges jogi szöveg. Ugyanakkor teljesen világos, hogy az emberi jogok erkölcsi kategóriák jogi megfogalmazásai. Az AB a »morális tartalmat« és a »morális olvasatot« – hogy Dworkin szavait használjam – az egyes alapjogoknál külön-külön, az illető alapjog sajátosságainak megfelelően bontotta ki. Így nem kellett olyan szintű általánosságokra hivatkozni, mint az »alkotmány értékrendje«, egyúttal a morális eszmék is instrumentalizálva lettek.” Sólyom Lászlóval Tóth Gábor Attila beszélget, 2000, 383. Lásd még SÓLYOM: *Alkotmányértelmezés*, 2002, 25.

<sup>188</sup> BRAGYOVA: *Alapozhatók-e az emberi jogok a nemzetközi jogra?*, 1990, 94–114.

<sup>189</sup> BALOGH Zsolt: *Alapjogi tesztek*, 2000, 122–144.

a szociális jogokat. Bizonyos alapvető jogokat elvként, államcélként az általános rendelkezései közé helyezett. Fő szabály szerint az emberi jogok és nem az állampolgári jogok koncepcióját vallja. Számos alapvető jog törvényi szabályozásához kétharmados többséget írt elő, ugyanakkor kimondta, hogy a lényeges tartalmat nem lehet korlátozni. Széles körben hozott létre intézményeket az emberi jogok garantálására.<sup>190</sup>

A 2012. január 1-jén hatályba lépett új magyar alkotmány (Alaptörvény) már nevesítve tartalmazza azt az alkotmányosságot vizsgáló módszert, amelyet vonatkozó normaszöveg hiányában az Alkotmányban foglaltak értelmezésére alakított ki az Alkotmánybíróság a rendszerváltást követő két évtizedben, de különösen a működése első éveiben.<sup>191</sup> Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint a mérce legösszetettebb, legszigorúbb változata a következő volt: az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha egy másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.

Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához önmagában tehát nem elegendő, hogy az másik alapvető jog vagy szabadság védelme, vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem az is szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményének: az elérni kívánt cél fontossága és az érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban kell, hogy legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt választani. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik.

Az Alaptörvény *Szabadság és felelősség* című fejezetben, az I. cikk (3) bekezdésében rögzíti az általános mércét, amely szerint alapvető jog csak törvénnyel korlátozható, és kimondja, hogy „alapvető jog csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.

A magyar jog szerint is formai követelmény tehát az, hogy alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapíthat meg. Az alapjogok általában egyszerű többséggel elfogadott törvényben korlátozhatók, de egyes esetekben az Alaptörvény megkívánja, hogy a jelenlévő képviselők kétharmadának támogató szavazata álljon az alapjog-korlátozás mögött. Az alkotmánybírósági alkalmazáson túlmenően az alapjog-korlátozási teszt alaptörvényi

---

<sup>190</sup> KARDOS: Az új alkotmány, 1996, 20.

<sup>191</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: Az arányossági teszt funkciói, 2023, 15–22.

megjelenítése hivatkozási alapot ad a jogalkalmazó szervek számára is az alapjogi vonatkozású ügyek elbírálásakor.

Az Alaptörvény szerint is vannak olyan alapjogok, amelyek abszolút jellegűek, mert korlátozhatatlanok, semelyik más alapjog vagy alkotmányos cél érdekében nem lehet őket korlátozni. Általában – tehát akkor, ha különleges jogrendet nem vezettek be – ilyen jognak minősül a magyar alkotmánybírósági gyakorlat szerint az élethez és az emberi méltósághoz való jog, valamint az, hogy minden ember jogképes, a jog alanyának minősül, olyan értelemben, hogy az ember emberi minősége, az egyenlő emberi méltóság nem sérülhet.

Az abszolút jogok másik csoportja a büntetőjogi garanciákhoz, illetve a bírósági eljárás tisztességességét garantáló elvekhez kapcsolódik. A tisztességes eljáráshoz való jog korlátozhatatlan. Az Alaptörvény szerint még különleges jogrend idején sem függeszthető fel az élethez való jog, az emberi méltósághoz való jog, nem szeghető meg a kínzás és az embertelen bánásmód tilalma, illetve a *nullum crimen sine lege* elve, nem oldható fel az ártatlanság védelme és a védelemhez való jog.

Az Alaptörvény szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, ezért a tulajdonhoz való jog korlátozása az Alkotmánybíróság szerint közérdek érvényesítése érdekében is lehetséges. Az Alaptörvény továbbá a tulajdon kisajátításáról is rendelkezik: az csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett alkotmányos. Az általános alapjog-korlátozási mérce alkalmazása a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyes diszkriminációs esetekben sem szükséges, ha a személyek közötti megkülönböztetés nem érint alapjogot. Ebben az esetben az alkotmányos mérce csak azt követeli meg, hogy a jogalkotó által tett megkülönböztetésnek legyen észszerű indoka, azaz ne legyen önkényes.

Az Alaptörvényben az alapvető jogok korlátozására vonatkozó elsődleges szabályok elvileg nem változtak jelentősen az Alkotmányban foglaltakhoz képest.<sup>192</sup> A jogértelmezést azonban befolyásolja, hogy az alapjogok korlátozhatóságának, az alapjogok korlátozással együtt értett mindenkori tartalmának a meghatározásakor is irányadók az Alaptörvény értelmezési alapelvei. „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” (Alaptörvény R) cikk).

Az Alaptörvény szövege szerint továbbá hatályukat veszítették az Alaptörvény hatálybalépése előtt kihirdetett alkotmánybírósági határozatok, az alapjog-korlátozás

---

<sup>192</sup> ZAKARIÁS – NÉMETH: Az Alkotmánybíróság alapjogvédő gyakorlata, 2023, 35–42.

alkotmányosságának precedensértékű értelmezési gyakorlata tehát új jogi környezetbe került. A 2012 előtti alkotmánybíróági gyakorlat és az Alaptörvény szövegszerű hasonlóságai ellenére az Alkotmánybíróság 2012 után kisebb-nagyobb módosításokkal alkalmazza a rendszerváltást követően kialakított alapjog-korlátozási mércét, az általános és speciális tesztek a különböző alapvető jogok és különböző konkrét esetek tekintetében eltérő szigorúsággal.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a normativitás szintjén az alapvető jogok korlátozhatóságára és korlátozására, az alapjogi konfliktusok feloldására vonatkozó alkotmányos szabályok Magyarországon is illeszkednek a nemzetközi jogban és a jogelméletben az egyetemesség szintjén megfogalmazott elvekhez, inkább ezen szabályok gyakorlati – sokszor ad hoc – alkalmazásával, az adott ügyekben megjelenő egyes interpretációival kapcsolatban fogalmazhatók meg komoly kritikák.<sup>193</sup>

### III.1.3. Az Alkotmánybíróság szerepe ma

Az értekezés előző fejezetében bemutattuk, hogy a második világháborút és különösen a demokratikus átmeneteket követően Európában hasonló feladat- és hatáskörökkel, hasonló szervezeti formában jöttek létre az alkotmánybíróságok az alapjogvédelem rendszerében.<sup>194</sup> Ez azzal járt, hogy egymáshoz hasonlóan az intézmények ma már az alkotmányos jogrendszer alakítását illetően mindenképpen fontos szereplők.<sup>195</sup> Akkor is így van ez, ha megállapítjuk, hogy Magyarországon a központi kormányzati elképzelések érvényesülnek a törvényhozó működése során<sup>196</sup> és politikailag érzékeny ügyekben az Alkotmánybíróságon,<sup>197</sup> vagy egyes közjogi tárgyú kúriai döntésekben is.<sup>198</sup> A bírósági gyakorlatra azonban az alkotmánybíróági határozatoknak egyre nagyobb hatása van.<sup>199</sup>

2010 után a testület összetételének a változása és az Alaptörvény 37. § (4) cikkében foglalt költségvetési vonatkozású hatásköri korlátozás az első jelei voltak annak, hogy az alkotmánybíróági funkció a korábbi formában és mértékben nemkívánt lett, és az

---

<sup>193</sup> GÁRDOS-OROSZ – ZAKARIÁS (szerk.): *Az Alkotmánybíróági gyakorlat*, 2021.

<sup>194</sup> SOMODY – VISSY: *Az alapjogok védelme*, 2019.

<sup>195</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: *Láthatatlan hatalommegosztás*, 2024.

<sup>196</sup> SZENTE: *Parlamentari jogunk nyomorúsága*, 2022, 181–207.

<sup>197</sup> GÁRDOS-OROSZ: *Az alkotmánybíráskodás átalakulása*, 2022.

<sup>198</sup> BENCZE – KOVÁCS – ZÓDI: *The quality of justice in Hungary*, 2017, 365–367; SZENTE: *A Kormány szolgálatában*, 2022, 46–75.

<sup>199</sup> SOMODY – VISSY: *Az alkotmánybíróági döntések rendesbíróági végrehajtása*, 2019, 335–362.

Alkotmánybíróságnak a politikai kormányzás új funkciót keres, amelynek célja az új rendszer stabilizálása.<sup>200</sup>

Az Alkotmánybíróságot 2010 után az új, egyeztetést és szakmai konszenzust nem kívánó alkotmánybíró-jelölési és -választási eljárással „megválasztotta” a kétharmados parlamenti többség.<sup>201</sup> Bemutattuk, hogy az Alkotmánybíróság lényeges átalakítása alapvető hatással bírt az alkotmányértelmezésre és az alapjogi sztenderdek érvényesülésére is annak ellenére, hogy az erre vonatkozó alkotmányszöveg szinte változatlan maradt.<sup>202</sup>

Bár az alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás alapvetően megváltozott, az alkotmányos intézmény formálisan független maradt Magyarországon. A szabályozás egyes elemei (például az, hogy a tagokat az Országgyűlés tizenkét évre választja, és nem választhatók újra) látszólag egy, a korábbinál még erősebb függetlenség irányába is mutathatnának. A fentebb ismertetett, az Alaptörvényben és az alkotmánybírósági törvényben foglalt folyamatos változások<sup>203</sup> azonban egyértelműen jelzik az alkotmányozó többség szándékát a meggyengített és a kormányzó többség számára politikailag releváns jogalkotási kérdésektől a mindennapi működés során távolra terelt, új alkotmánybíráskodás megteremtésére.<sup>204</sup>

Noha az Alkotmánybíróság testületi függetlenségének *de facto* csökkenését igen nehéz bizonyítani, a fentebb elemzett változások kétségtelenül nehezítik a függetlenség megőrzését. Próba elé állítja a testületet, ha az Alaptörvény értelmezéséhez pontos előírásokat kap kézhez, illetve az is, ha nem támaszkodhat szabadon és nyíltan az alkotmányfejlődés 1989 utáni vívmányaira. Nyomást gyakorol a testületre, ha a megsemmisített szabályozás másnap belekerülhet az Alaptörvénybe, vagy ha a sarkalatos többség álláspontjától eltérő jogi döntést az Alkotmánybíróság hatáskörére, szervezetére vagy működésére vonatkozó jogalkotási „szankciók” követik.

Nehéz hatékony ellensúlyként működni, ha az indítványhoz kötöttség elve szigorodik az indítványozók körének radikális csökkentése mellett, vagy éppen az alkotmányjogi panaszok határidős kérdései mellett kevesebb figyelem jut az utólagos absztrakt normakontroll indítványokra. Az absztrakt utólagos normakontroll-hatáskör jelentéktelenné válása oda vezet,

---

<sup>200</sup> SZENTE – GÁRDOS-OROSZ: Constitutional effects of populism, 2022, 116; SZENTE: Populism and Populist constitutionalism, 2021.

<sup>201</sup> HALMAI: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás, 2014, 56–57.

<sup>202</sup> GÁRDOS-OROSZ: Challenges to Constitutional Adjudication, 2019, 321.

<sup>203</sup> Legutóbb az indítványozók köre változott egy új eljárás bevezetésével, ahol az Európai Unió Bírósága kezdeményezheti az AB eljárását az alkotmányos hagyományok azonosítása érdekében; vagy kicsit korábban ismét változott az alkotmánybírók jelölésére vonatkozó eljárás.

<sup>204</sup> A különböző alkotmánybírásgyi modellekről lásd PÓCZA: Többségi demokrácia, 2015, 185–212.

hogy az Alkotmánybíróság még a normakontrollra irányuló eljárások körében is túlnyomórészt régebbi jogszabályokkal találkozik. Az Alkotmánybíróságról szóló törvénynek a bírói döntések felülvizsgálatát célzó 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz pedig még határozottabban tereli el az Alkotmánybíróságot az aktuális alkotmányjogi, sokszor fokozott közpolitikai relevanciával bíró jogalkotás felülvizsgálatától.

Az új alkotmányjogi panasz eljárás bevezetése előremutató lépés volt, mert a bírósági gyakorlat elemzése azt mutatta, hogy az alapjogi bíráskodás sokszor nem volt megfelelő színvonalú.<sup>205</sup> Ezzel az indokkal azonban az Alaptörvény impliciten igazolni kívánta annak a lehetőségnek az eltörlését, hogy bárki kezdeményezhesse az utólagos absztrakt normakontrollt, a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát. Az indítványozói kör az absztrakt normakontroll esetében azonban túlzott mértékben beszűkült, ráadásul a dedikált indítványozók sajnos igen passzívnak mutatkoznak az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésében.<sup>206</sup>

„Az átalakítás egy olyan új egyensúly kialakításának esélyét teremtette meg, amelyben nagyobb hangsúlyt kaphat az egyéni jogvédelem, az alapjogok hatékony érvényesítése” – mondta az Alkotmánybíróság elnöke 2012-ben.<sup>207</sup> Nem jött létre a kívánt „új egyensúly”, derül ki az Alkotmánybíróság új elnökének 2021-ben tartott konferencia-előadásából is.<sup>208</sup> Míg egyes, főképp természetes személyek személyes szabadságjogaival kapcsolatos alapjogi kérdésekben évente néhány jogfejlesztő döntés születik (sokszor rendkívül megosztott határozattal), az alkotmányjogi panaszos gyakorlat alapján markánsabban rajzolódik ki a tulajdonhoz való jog vagy a szociális jogok új, jogcsökkentő felfogása.

Mindezek mellett a jogállamiság alapvető jogokat nem közvetlenül érintő kérdéseit illetően, a jogalkotási vagy államszervezeti kérdésekben például az Alkotmánybíróságnak indítvány hiányában legtöbbször nincs alkalma vizsgálatot folytatni.<sup>209</sup>

Pokol Béla, az Alkotmánybíróság tagja és Halmai Gábor alkotmányjogász, egyetemi tanár vitaindító írásai alapján az Alkotmánybíróság gyakorlatában és a magyar közjogtudományban egyaránt vita bontakozott ki arról, hogy mi az alkotmánybírók feladata egy alkotmányos demokráciában, az alkotmánybírósági döntések milyen mértékben korlátozhatják igazolható módon a demokratikus többséget. Ez a vita jól mutatja azt a

---

<sup>205</sup> A korábbi bírósági gyakorlatról összefoglalóan lásd GÁRDOS-OROSZ: *Alkotmányos polgári jog?*, 2011; SOMODY (szerk.): *Alapjogi bíráskodás*, 2013.

<sup>206</sup> Bővebben GÁRDOS-OROSZ: *Az alkotmánybíráskodás jelene*, 2014, 85–90.

<sup>207</sup> Az Alkotmánybíróság a jövőben is kontrollja lesz a törvényhozásnak. Paczolay Péter nyilatkozata az MTI-nek. 2012. február 5. <https://shorturl.at/aEgRo>.

<sup>208</sup> SULYOK: *Az alkotmányos önazonosság*, 2021.

<sup>209</sup> 32/2014. (XI. 3.) AB határozat.

megosztottságot, amely a következő fejezetekben a különleges jogrendi joggyakorlatnál is kimutatható majd. A vita a politikai konstitucionalizmus-jogi konstitucionalizmus kérdéseiben is elmélyed, illetve végső soron a jelen formájában működő alkotmánybíráskodás igazolhatóságát vitatja újra.<sup>210</sup> A tanulmányfolyam alapján érzékelhetővé válik, hogy egyensúly helyett inkább útvesztésről lehet beszélni; néhány határozat esetében pedig – tartalmi és hatásköri értelemben egyaránt – egyfajta „útkeresés” látszik.

Az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság szerepe ma is az lenne, hogy a hatásköri korlátok között a jogállami berendezkedés szabályaival kapcsolatban független és igazolt ítéletet mondjon. Az alkotmánybíráskodásra vonatkozó hatásköri, szervezeti és működési szabályokat az államok szabadon alakítják, a nemzetközi fórumok csupán ajánlásokat fogalmaztak meg az Alaptörvénynek az Alkotmánybíróságot érintő szabályozása kialakítását illetően.<sup>211</sup>

Magyarországon azonban probléma, hogy a hatásköri átrendeződés miatt ez a jogi-dogmatikai szempontból bizonytalan, sokszor egyedileg kialakított fogalomhasználaton alapuló jogértelmezési gyakorlat már a büntető, polgári, közigazgatási, gazdasági vagy munkajogi, szociális jogi ügyekkel foglalkozó rendes bíróságok mindennapjait befolyásolja.<sup>212</sup>

2020-ra, a világjárvány kitörésének időszakára, a különleges jogrend bevezetésére már számos hatásköri kérdés világossá vált a joggyakorlat alapján. Eldőlt, hogy az Alkotmánybíróság alkalmas lehet-e a magyar közjogi rendszerben az alkotmánybíráskodás klasszikus funkcióinak az ellátására. Teljeskörűen biztosan nem, hiszen a joggyakorlat azt mutatja, hogy csak abban az esetben tudja ellátni alkotmányvédelmi feladatát, ha ez nem ellentétes az alkotmányozó hatalom, és a törvényhozó és/vagy végrehajtó hatalom céljaival.<sup>213</sup> Ha az Alkotmánybíróság csak akkor tud kikényszeríthető határozatokat hozni, ha az alkotmányozó és a törvényhozó parlamenti többség egyetért az államszervezeti kérdésben vagy

<sup>210</sup> Lásd többek között Jurisztokrácia-vita. *Jogelméleti Szemle* (2015) 4; Politikai konstitucionalizmus vita. *Fundamentum* (2015): 2–3. A vita arról szól, igazolható-e az, hogy egy „elitista” jogász alkotmánybíróság felülvizsgálja és adott esetben megsemmisíti egy részvételi alapon működő demokráciában a parlament döntéseit. Milyen mértékben kell a magyar Alkotmánybíróságnak igazodnia az alkotmányozó többség és általában is a parlamenti többség alkotmányos felfogásához, dönthet-e az Alkotmánybíróság az alapvetően vitás alkotmányossági kérdésekben, vagy a feladata ennél sokkal szűkebbre szabott?

<sup>211</sup> Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary – Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011). CDL-AD(2011)001; Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012). CDL-AD(2012)009-e; Opinion on the new Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17–18 June 2011). CDL-AD(2011)016-e; Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14–15 June 2013). CDL-AD(2013)012-e.

<sup>212</sup> SOMODY – VISSY: Az alkotmánybírársági döntések rendesbírársági végrehajtása, 2019, 335–362.

<sup>213</sup> GÁRDOS-OROSZ: Az alkotmánybíráskodás átalakulása Magyarországon 2010 után, 2022.

az jogvédelem szükségességét illetően, akkor jellegében inkább egy alkotmányossági tanácsadó testület, amelynek a határozatait a kétharmados alkotmányozó többség felülírhatja. Az alkotmánybírószági gyakorlatban az alkotmányos követelmények sokasodása éppen ezt a funkciót mutatja.<sup>214</sup>

#### **III.1.4. Összegzés**

Az Alkotmánybíróság 2010 előtt nagy közbizalomnak örvendett, szakmai hitele és a nívója is igen magas volt. Olyan intézményként működött, amely az európai térben is alkalmas arra, hogy részt vegyen az alkotmányos párbeszédben, védje és határozataival fejlessze az demokratikus átmenet utáni alkotmányos rendet. Az Alkotmánybíróság hatáskörei, az alkotmánybíró jelölés szabályai, így a testület összetétele, és nem utolsósorban maga az alkotmány, illetve az abban foglalt, értelmezésre vonatkozó szabályok alapvetően megváltoztak a 2012 január elsején hatályba lépő Alaptörvénnyel.

Mára már az alkotmányos intézmények szövetséges együttműködése olyan alkotmánybírószági határozatokhoz vezetett, amelyek a közhatalom alkotmányos korlátozása helyett inkább annak alaptörvényi alátámasztását szolgálják. Egységesedő államhatalom mellett pedig az emberi szabadság kikényszeríthető jogból pusztá adományává válik. A 2020 márciusától szinte folyamatosan hatályos különleges jogrend biztosítja ugyan az Alkotmánybíróság működését 2020 óta is, ám az Alaptörvény 52. cikke szerint különleges jogrendben a legtöbb alapvető jog felfüggeszthető vagy gyakorlása az általános alapjogkorlátozási tesztől eltérően korlátozható.

### **III.2. A lengyel alkotmánybíráskodás**

#### **III.2.1. Az Alkotmánybíróság 2015-ig**

Ha bevezetőt írunk a lengyel alkotmánybíráskodásról szóló alfejezethez, akkor ez esetben azzal a felütelssel kell kezdenünk, hogy a szakirodalom és a lengyel jogász társadalom egy jelentős, talán túlnyomónak is nevezhető része, de az Európai Unió intézményei és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága biztosan egy súlyos legitimációs problémák ellenére működő

---

<sup>214</sup> ZAKARIÁS: Az alkotmányos követelmény, 2022, 401–414.

alkotmánybíróságról beszél. Sokan képviselik azt az álláspontot, hogy 2015 óta Lengyelország alkotmánybírósága (lengyel Alkotmánybíróság) nem tudja betölteni a funkcióját.<sup>215</sup>

Az Alkotmánybíróság, vagyis a *Trybunał Konstytucyjny*<sup>216</sup> fontos szerepet játszik Lengyelországban az alkotmányvédelem meghatározó szereplőjeként 1986 óta.<sup>217</sup> Az alábbiakban áttekintést nyújtunk a történetéről és szerepéről hatásköreit és eljárásait is számba véve, és eljutva az alfejezet második felében az alkotmányos válságig, amely 2015 óta meghatározza az Alkotmánybíróságot a jogellenes alkotmánybírói kinevezések miatt, és amely annak az értő megkérdőjelezéséhez is elvezetett, hogy egyáltalán szükség van-e az Alkotmánybíróságra.<sup>218</sup>

Lengyelországban az Alkotmánybíróságot 1982-ben hozták létre az 1982. évi alkotmánymódosítással, de tényleges működését csak 1986-ban kezdte meg. Az 1980-as években kezdődő demokratizálódási folyamat megakadt a Szolidaritás szakszervezet tömeges sztrájkjai miatt kihirdetett rendkívüli állapot miatt, amely, igaz, csak körülbelül egy évig tartott, de nagyban visszavetette a demokratizálódási javaslatokat. A lengyel Alkotmánybíróság azonban még az 1986-os felállítása mellett is az első kelet-közép-európai alkotmánybíróság lett.<sup>219</sup>

A szocialista országokban nagy hatása volt a jugoszláv alkotmánybíróságnak, amely már az 1960-as évek óta működött. Máshol azonban sem a második világháború előtt, sem a kommunista-szocialista rezsim alatt nem volt előzménye az alkotmánybíráskodás gondolatának. Lengyelországban 1980-ra addig puhult a rendszer, hogy a demokratikus gondolatok teret nyertek a jogalkotásban, és először létrejött a közigazgatási bíráskodás jogintézménye, arra az alkotmányos elvre építve, hogy az államnak biztosítania kell a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a lehetőségét.

1982-ben alkotmánybíróság mellett és az elnök felelősségre vonására szolgáló (*impeachment*) bíróság is létrejött. Az Alkotmánybíróságra a *Trybunał* kifejezést azért választották, mert a lengyel jogi nyelvben, amely kedveli a latin megnevezéseket, ez a szó egy különösen fontos bíróságot jelöl, és azért kapta ezt a nevet, hogy az alkotmánybíróság így is

---

<sup>215</sup> Összefoglalóan SADURSKI: *Poland's Constitutional Breakdown*, 2019, 304.

<sup>216</sup> A lengyel kifejezést a magyar szakirodalom kétféleképpen fordítja: Alkotmánytanácsként vagy Alkotmánybíróságként. Mivel az alkotmányos intézmény azonos funkciót tölt be, mint az alkotmánybíróságok, a szövegben az Alkotmánybíróság fordítást használjuk.

<sup>217</sup> SZWAST – SZWED – STARSKI: *The Evolution and Gestalt*, 2023, 432–492; GRANAT – GRANAT: *The Constitution of Poland*, 2021.

<sup>218</sup> GRANAT: *Constitutionality of law*, 2024, 29–47; GRANAT – GRANAT: *The Constitution of Poland*, 2021.

<sup>219</sup> PROCHAŹKA: *Mission Accomplished*, 2002, 37–48; HALÁSZ: *Alkotmányozás és a fontosabb alkotmánymódosítások Közép-Európában*, 2012, 163–176.

megkülönböztethető legyen a rendes bíróságoktól. A testület klasszikus alkotmánybíróvági hatásköröket kapott. Amellett, hogy a szocialista jog sajátosságaihoz igazodva a Szejm, az akkor még egykamarás parlament felülvizsgálati jogot kapott, tehát megtehetette, hogy nem hagyja jóvá az Alkotmánybíróság határozatait.<sup>220</sup>

Az alkotmánybíróvágot tehát még egy olyan időszakban alapították, amikor Lengyelország a kommunista-szocialista vezetés irányítása alatt állt, de a háttérben már jelentős társadalmi és politikai feszültségek bontakoztak ki. A rendkívüli állapot kihirdetése és a Szolidaritás mozgalom tevékenysége nyomán a lengyel vezetés felismerte a jogi reformok szükségességét.<sup>221</sup>

Az első bírókat a Szejm választotta meg. A testület – a magyarhoz hasonlóan – már az első években sok fontos társadalmi, gazdasági, szociális kérdésben döntött, noha a döntéseinek jogkövetkezménye sokszor esetleges maradt, mert a Szejm számos esetben megvétózta az alkotmánybíróvági döntést, vagy nem reagált rá, és ez esetben az nem tudott hatályba lépni. A testület ennek ellenére aktívan kezdte meg a működését.<sup>222</sup>

Noha a lengyel Alkotmánybíróság működését a szocializmusban kezdte meg, jogfejlesztő gyakorlata miatt a demokratikus rendszerváltást követően is elfogadott és irányadó maradt a korábbi gyakorlata, nem vetődött fel az, hogy az alkotmánybíróvági intézménye maga törvénytelen módon, egy nem demokratikusan választott országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás révén került be a jogrendszerbe. Ha egy törvény alkotmányossági felülvizsgálatának legitimitását, vagy az alkotmánybíróvági legitimitását demokratikus érvek alapján ma meg is kérdőjelezzük Lengyelországban, ez sohasem az Alkotmánybíróság létrehozásának körülményeire hivatkozással történik.<sup>223</sup>

Az 1980-as években is látszottak már azok az intézményi lehetőségek, amelyek a közhatalom önkényes gyakorlásának megakadályozására fogalmazódtak meg. A szocializmus rendszerének bomlásával párhuzamosan az alkotmánybíráskodás jelentősége egyre nőtt.<sup>224</sup> Az 1990-es évek elején pedig ugyanaz a testület változatlan jogszabályi környezetben már hasonlóan működött a többi visegrádi alkotmánybíróvághoz annak ellenére, hogy határozatait a Szejm az új alkotmány elfogadásáig, azaz 17-ig elutasíthatta. 1993-ban azonban maga az

---

<sup>220</sup> GARLICKI: *The Experience of the Polish Constitutional Court*, 2003

<sup>221</sup> GRANAT – GRANAT: *The Constitution of Poland*, 2021.49-71.

<sup>222</sup> GARLICKI: *The Experience of the Polish Constitutional Court*, 2003, 266 (2. lábjegyzet).

<sup>223</sup> GRANAT: *Constitutionality of law*, 2024, 29–47.

<sup>224</sup> GRANAT: *Constitutional judiciary in crisis*, 2018, 132–143.

Alkotmánybíróság hozott egy határozatot,<sup>225</sup> amelynek értelmében, ha a Szejm hat hónapon belül nem hagyja jóvá a határozatát, ha a Szejm hallgat, akkor a határozat a hat hónap elteltével hatályba lép, tehát például a megsemmisített jogszabályi rendelkezés kikerül a lengyel jogrendszerből.<sup>226</sup>

Talán éppen az intézményi keletkezéstörténet sajátosságai miatt Lengyelország nem az alkotmánybírósági felülvizsgálat egyik vagy másik modelljét vette át Nyugat-Európából, hanem ötvözte a francia Alkotmánytanács a német-osztrák kelsen-i típusú alkotmánybíráskodás megoldásait. A német típusú alkotmányjogi panasz bevezetése nem merült fel, ezt a hatáskört a lengyel alkotmányos rendszer ma sem tartalmazza, de a Szejm jogköre a szocialista jog elsődleges kényszerítő hatásain túl francia hatásnak is betudható, amely a történelmi sajátosságok miatt más visegrádi országokhoz képest erős a lengyel jogtudományban.<sup>227</sup> 1992-ig az alkotmánybíróság hatásköre korlátozott volt például tekintetben is, hogy a nemzetközi szerződések előzetes vagy utólagos vizsgálata nem tartozott a hatáskörébe.<sup>228</sup>

Az 1997-es, ma is hatályos lengyel Alkotmány<sup>229</sup> szerint az alkotmánybíróság független testület.<sup>230</sup> Alkotmányi szabályozása az igazságszolgáltatásról szóló fejezetben található.<sup>231</sup> Az alkotmánybíróság a Szejm által 9 éves hivatali időre választott 15 bíróból áll, akik a köztársasági elnök előtt tesznek esküt. Az alkotmánybírók nem választhatók újra. A 15 tag közül az elnöknek és az alelnöknek erős jogkörei vannak az ügyek elosztására, a napirend meghatározására, az alkotmánybíróság képviselőre vonatkozóan.

Az alkotmánybírókat az összes képviselő legalább felének jelenlétében, abszolút szavazattöbbséggel választják. A testület tagjaira a Szejm elnöksége vagy a parlamenti frakciók tesznek javaslatot. A bírók megválasztásához szükséges többség korábban az alkotmánybíráskodásról szóló törvények szintjén került meghatározásra. Az alkotmánybíráskodásról és az alkotmánybírók jogállásáról szóló, ma is hatályos törvények<sup>232</sup> azonban ezt a kérdést a

<sup>225</sup> A lengyel Alkotmánybíróság 1993. június 22-i 1/93. számú határozata.

<sup>226</sup> GARLICKI: *The Experience of the Polish Constitutional Court*, 2003. 268-271.

<sup>227</sup> TATHAM: *Central European Constitutional Courts*, 2013, 209.

<sup>228</sup> GRANAT: *Constitutional judiciary in crisis*, 2018, 132–133.

<sup>229</sup> A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 1997. április 2. *Dziennik Ustaw* (a hivatalos lap) No. 78, 483 tétel. Magyar fordításban megtalálható BADÓ – TRÓCSÁNYI (szerk.): *Nemzeti alkotmányok*, 2016.

<sup>230</sup> GARLICKI: *The Experience of the Polish Constitutional Court*, 2003.

<sup>231</sup> Az Alkotmány 173. cikke. Bár a szlovák és a cseh alkotmány is az igazságszolgáltatásról szóló részben rendezi az alkotmánybíráskodásra vonatkozó szabályokat, míg a magyar Alaptörvény külön fejezetben, Lengyelországban a német típusú alkotmányjogi panasz bevezetésének a gátját is abban látják, hogy az igazságszolgáltatás hatalmi ág egyik intézménye nem vizsgálhatja felül a másik intézmény tevékenységét.

<sup>232</sup> A korábbi szabályozásról magyarul lásd részletesebben: TÉGLÁSI – T. KOVÁCS: *Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál*, 2015, 92–94.

választás részletszabályaira vonatkozóan a házszabályra utalják,<sup>233</sup> amely határozat formájában, azaz csak a Szejm belső aktusaként jelenik meg.

Lengyelországban az Alkotmánybíróság vonatkozásában a bírói kinevezések feltételeit a lengyel alkotmány<sup>234</sup> és az alkotmánybíróságról szóló fent hivatkozott, jogállási törvény határozza meg.<sup>235</sup> A következő követelményeknek kell megfelelni ahhoz, hogy valaki alkotmánybíró lehessen: a jelöltnek lengyel állampolgárnak kell lennie, jogi diplomával kell rendelkezni és legalább 10 éves, jogi munkakörben töltött gyakorlattal. A jelöltnek magas erkölcsi és szakmai integritással kell rendelkeznie, és nem lehet olyan bűncselekmény miatt elítélve, amely összeférhetlenséget okozna az alkotmánybírói tisztség ellátásával. Bár a jelöléseket politikai pártok vagy frakciók tehetik meg, a bírók függetlensége és pártatlansága elvárás. A bírói tisztséget nem töltheti be olyan személy, aki politikai tisztséget visel vagy más olyan pozíciót tölt be, amely összeférhetlenséget okozna. A bírónak a politikai befolyástól mentesen kell működniük.<sup>236</sup>

A megválasztott bírók hivatalos esküt tesznek a köztársasági elnök előtt, mielőtt hivatalba lépnek. Az eskü szövege az alkotmányban rögzített, és tartalmazza az alkotmány iránti elkötelezettséget és a jogállamiság tiszteletben tartását.

Az alkotmánybíróság elnökét és alelnökét a köztársasági elnök nevezi ki az alkotmánybíróság testülete által javasolt jelöltek közül.<sup>237</sup> Az alkotmánybíróság elnöki tisztségére való jelöléshez elegendő, ha egy bíró a testület tagjai közül 5 szavazatot kap a jelöléshez.<sup>238</sup>

Az alkotmánybíróság vizsgálhatja a törvények és más jogszabályok alkotmányosságát, mielőtt azok hatályba lépnének előzetes normakontroll keretében. Lehetősége van utólagos normakontrollra és ma már a nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatára, tehát megvizsgálhatja, hogy egy nemzetközi szerződés összhangban áll-e a lengyel Alkotmánnyal. Ezenkívül vizsgálhatja a törvények, rendeletek és más normatív aktusok alkotmányosságát utólagos normakontroll keretében. Ide tartoznak a parlament által elfogadott törvények, a kormányrendeletek, valamint a helyi önkormányzatok által hozott rendeletek. Az alkotmánybíróság dönthet az állami szervek, köztük a központi és helyi önkormányzati szervek

---

<sup>233</sup> Vö. A Szejm házszabályának 30. és 31. cikke.

<sup>234</sup> Alkotmány 194. cikk.

<sup>235</sup> TULEJA: The Polish Constitutional Tribunal, 2020.

<sup>236</sup> Vö. Az alkotmánybírók jogállásáról szóló törvény értő bemutatását lásd TULEJA: The Polish Constitutional Tribunal, 2020; GRANAT: Constitutional judiciary in crisis, 2018. 133-134, 138-139.

<sup>237</sup> Alkotmány 190. cikk (1) bekezdés.

<sup>238</sup> Vö. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 11. cikk (10) bekezdés.

közötti hatásköri vitákban. A testület megvizsgálhatja, hogy a politikai pártok tevékenysége és programja összhangban áll-e az alkotmánnyal. Dönthet az egyének alkotmányos jogainak és szabadságainak védelmében konkrét ügyekkel összefüggésben, mert az egyének és jogi személyek alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be, ha úgy érzik, hogy alkotmányban foglalt joguk sérült az ügyükben alkalmazott jogszabály alkotmányellenessége miatt (ez a magyar régi típusú alkotmányjogi panaszhoz hasonló panasz eljárás).<sup>239</sup>

A köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Szejm elnöke, a Szenátus elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, az ombudsman és a legfőbb ügyész közvetlenül nyújthatnak be absztrakt utólagos normakontrollra irányuló indítványt (mint dedikált indítványozók) az Alkotmánybírósághoz. A lengyel Alkotmánybíróság hatásköre ma már hasonló más alkotmánybíróságokéhoz, a normatív jogi aktusok alkotmánynak való megfelelését vizsgálja, és döntései *erga omnes*, mindenkire kötelezőek.<sup>240</sup> Ezeket haladéktalanul közzé kell tenni abban a hivatalos lapban, amelyben az eredeti normatív aktust kihirdették.<sup>241</sup> Mindezek a rendelkezések központi jelentőségűvé váltak a 2015 őszén kezdődött alkotmányossági válság során.

A demokratikus rendszerváltást követően a lengyel alkotmánybíróságnak is nagy szerepe volt a jogállamiság kiteljesítésében.<sup>242</sup> 1989 és 1997 között több mint 100 olyan döntés született, amelyekben az egyes jogkérdések eldöntését a jogállamiságból vezették le.<sup>243</sup> Az alkotmánybíráskodás e jellemző vonása hasonló a magyar megoldáshoz, hiszen a jogállamiságból levezetett érvelés – központi alapelvként – a magyar Alkotmánybíróság korai gyakorlatában is igen markánsan volt jelen, és sok más elv és szabály levezetését engedte meg (például ilyen a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elve).<sup>244</sup> Érdekes talán Lengyelországban, hogy az 1997-ben elfogadott alkotmány hatálybalépését követően az alkotmánybíróság kifejezett hangsúllyal hivatkozott az 1997 előtti határozatokra, hogy mutassa a kontinuitást a joggyakorlatban, míg a 2012-ben hatályba lépő magyar Alaptörvény kifejezetten szakít a korábbi alkotmánybírási gyakorlattal a Záró rendelkezések 5. pontjában.

---

<sup>239</sup> Az alkotmánybírásról szóló törvényi rendelkezések értő bemutatását lásd TULEJA: The Polish Constitutional Tribunal, 2020; GRANAT: Constitutional judiciary in crisis, 2018. 133-134, 138-139.

<sup>240</sup> Vö. Alkotmány 190. cikk (4) bekezdés.

<sup>241</sup> Vö. Alkotmány 190. cikk (1) bekezdés.

<sup>242</sup> GARLICKI: The Experience of the Polish Constitutional Court, 2003. 281-282.

<sup>243</sup> GRANAT: Constitutional judiciary in crisis, 2018, 132–143. Lásd még BUCHOLC – KOMORNIK: PiS und das Recht, 2016.

<sup>244</sup> DRINÓCZI – GÁRDOS-OROSZ – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: Formal and Informal Constitutional Amendment, 2019.

A rendszerváltás utáni első években a lengyel alkotmánybíróság több fontos döntést hozott, amelyek megerősítették jogi státuszát és szerepét.<sup>245</sup> Ezek a döntések hozzájárultak ahhoz, hogy a lengyel demokratikus intézményrendszer kulcsszereplőjévé váljon.<sup>246</sup>

Az egyik első ilyen ügy a lusztrációs törvények jogszerűségével foglalkozott. Az alkotmánybíróság döntése megerősítette a lusztrációs törvények alkotmányosságát.<sup>247</sup> Egy korai, jelentős ügy a 1989-es kerekasztal-tárgyalások után került az alkotmánybíróság elé. Ez az eset a kormányzati tisztségviselők jogainak és kötelességeinek alkotmányos vizsgálatát foglalta magában.<sup>248</sup> Az Alkotmánybíróság 1990-ben a társadalombiztosítási törvény alkotmányosságának vizsgálatával foglalkozott. A testület megállapította, hogy bizonyos rendelkezések ellentétesek az alkotmánnyal, ami jelentős lépés volt a szociális jogok és az egyéni jogok védelmében.<sup>249</sup> Az alkotmánybíróság például felülvizsgálta az új demokratikus törvényhozás által elfogadott abortusztörvények alkotmányosságát is,<sup>250</sup> a reprodukív jogokkal és az élet védelméhez fűződő állami érdek és a nők önrendelkezési joga közötti egyensúly kérdésével foglalkozott.

Hasonlóan Magyarországhoz és más visegrádi országokhoz a kommunizmus idején elkobzott vagyon reprivatizációjával kapcsolatban is döntött,<sup>251</sup> megvizsgálta az új műsorszolgáltatási törvény alkotmányosságát a médiapluralizmus szempontjából,<sup>252</sup> vagy a bírók kinevezését és hivatali idejét illetően is végzett alkotmányossági felülvizsgálatot.<sup>253</sup>

A szakirodalom által kiemelt jelentős ügyek közé sorolandó a gyülekezési törvény alkotmányosságával foglalkozó döntés,<sup>254</sup> vagy a választási törvények felülvizsgálata is.<sup>255</sup> Az elemzésnek nem lehet tárgya e jelentős joggyakorlat bemutatása, célunk az volt, hogy érzékeltessük, milyen hasonló tárgyú és jelentőségű ügyekben épült a joggyakorlat Lengyelországban és Magyarországon. A mai magyarországi szabályozási helyzet megértéséhez érdemes kiemelni még azt az esetet a lengyel Alkotmánybíróság korai gyakorlatából, amely bemutatja, hogy milyen fontos szerepet kapott a költségvetés

---

<sup>245</sup> SÓLYOM: Alkotmányértelmezés, 2002, 18; HARTWIG: The Institutionalization, 1992, 453.

<sup>246</sup> Például a lengyel Alkotmánybíróság 1986. május 28-i U 1/86. számú határozata.

<sup>247</sup> A lengyel Alkotmánybíróság 1992. december 8-i K 3/92. számú határozata.

<sup>248</sup> A lengyel Alkotmánybíróság 1986. július 14-i K 1/86. számú határozata.

<sup>249</sup> A lengyel Alkotmánybíróság 1990. augusztus 22-i K 7/90. számú határozata.

<sup>250</sup> A lengyel Alkotmánybíróság 1993. december 7-i K 7/97. számú határozata.

<sup>251</sup> A lengyel Alkotmánybíróság 1995. december 5-i K 6/95. számú határozata.

<sup>252</sup> A lengyel Alkotmánybíróság 1994. október 4-i U 1/94. számú határozata.

<sup>253</sup> A lengyel Alkotmánybíróság 1997. november 12-i K 21/97. számú határozata.

<sup>254</sup> A lengyel Alkotmánybíróság 1998. december 1-i K 21/98. számú határozata.

<sup>255</sup> A lengyel Alkotmánybíróság 1999. április 14-i K 8/99. számú határozata.

alkotmánybírósági kontrollja már a demokratikus jogállami működés első éveiben. Az 1993-as költségvetési törvény alkotmányossági vizsgálata során<sup>256</sup> az alkotmánybíróság számos rendelkezést alkotmányellenesnek talált megerősítve ezzel az alkotmányossági felülvizsgálat szerepét a gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények tekintetében.

A lengyel alkotmánybíróság még 1997 után is hivatkozott ezekre az első fontos döntésekre, amelyek alapvetően meghatározták a bíróság szerepét a lengyel jogrendszerben. Az alkotmánybíróság korai éveiben hozott döntések megalapozták továbbá a tekintélyét és jelentőségét a lengyel jogi és politikai életben.<sup>257</sup>

### III.2.2. Alkotmánybíróság és alapjogvédelem

Az Alkotmánybíróság 2015-ig jelentős szerepet játszott az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelmében, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom alkotmányossági ellenőrzése is működött, biztosítva, hogy az állami intézkedések összhangban legyenek az alkotmánnyal.<sup>258</sup> Ez különösen fontos volt a lengyel demokrácia első éveiben, amikor a hatalmi egyensúly még csak kialakulóban volt.<sup>259</sup>

Az alkotmánybíróság határozatai hozzájárultak az Alkotmány tartalmának a kibontásához az alapjogvédelem terén is, értelmezést adtak az alkotmány alapelveinek, ez azonban a legtöbbször utólagos absztrakt normakontroll eljárás keretében történt. Az alkotmánybíróság az alkotmány őrének szerepét töltötte be. Nagyon magas társadalmi presztízsnak örvendett (a politikusok és a politikai pártok körében is), és az 1990-es évek végén is azt lehet mondani, hogy az 1997-es alkotmányon alapuló rendszerben az egyik intézményi súlypontot jelentette.<sup>260</sup>

Az alkotmányjogi panasz Lengyelországban nem a német típusú alkotmányjogi panasz, azaz arra nincs lehetőség, hogy az alkotmánybíróság előtt támadja meg a döntést a panaszos, a döntés alkotmányellenességére hivatkozással. Csak arra hivatkozhat az indítványozó, hogy az ügyében alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak. Lengyelországban és Magyarországon

---

<sup>256</sup> A lengyel Alkotmánybíróság 1993. június 22-i K 1/93. számú határozata.

<sup>257</sup> PROCHAŹKA: *Mission Accomplished*, 2002, 207–222.

<sup>258</sup> GRANAT: *Constitutional judiciary in crisis*, 2018, 134–138.

<sup>259</sup> GARLICKI: *The Experience*, 2003, 279–281.

<sup>260</sup> Uo. 1986 májusa és 2016 májusa között az Alkotmánybíróság több mint 10 ezer döntést, köztük több mint 1300 határozatot hozott, amelyek közül számos alapvető fontosságú volt az emberi jogok védelme és a demokratikus jogállamiság szempontjából. GRANAT: *Constitutional judiciary in crisis*, 2018, 132–143.

2012 előtt hasonló volt tehát az alkotmányjogi panasz szabályozása és funkciója. Lényeges különbség volt e tekintetben Csehország és Szlovákia, illetve Lengyelország és Magyarország között, hiszen az utóbbi két országban nagy jelentősége volt a német típusú alkotmányjogi panaszoknak. Lengyelországban is fontosak természetesen azok a panaszos eljárások, ahol jelentős alkotmányjogi kérdésben került sor döntéshozatalra az jogszabály alkotmányosságával összefüggésben, de a hatásköri fókusz nem az alkotmányjogi panasz, hanem a dedikált indítványozók által benyújtható előzetes és utólagos normakontroll eljárások.

Mivel Lengyelországban az alkotmányjogi panaszos eljáráson kívül csak a megjelölt indítványozók kezdeményezhették az eljárásokat, az külön érdekes, hogy az elbírált indítványok 30%-ában talált az alkotmánybíróság alkotmányellenességet.<sup>261</sup>

Összefoglalóan, az alkotmánybíróság 2015-ig, az alkotmányos válság kirobbanásáig a közép-kelet-európai alkotmánybíróságokra jellemző markáns pozíciót töltötte be az alapjogvédelem terén. Joggyakorlata azt jelezte, hogy a jogállamiság bírósága. Ítéleteiben túllépett a pozitivista jogértelmezésen és nagy hangsúlyt fektetett az alkotmányos elvek kibontására és érvényesítésére.<sup>262</sup> Az Alkotmánybíróság az 1997. évi Alkotmányt elsősorban jogelvek összességeként kezelte, nem csak egyes konkrét rendelkezések gyűjteményeként, ami lehetővé tette számára, hogy számos alkotmányos értéket kibontson, és abból konkrét jogosultságokat vezessen le.<sup>263</sup> Természetesen az Alkotmánybíróság nem az értékek alapján ítélezett, mivel azokra alapvetően nem lehet önmagában ítéletet alapítani, de az Alkotmányban rögzített jogelvek, mint a demokrácia, a jogállamiság vagy az egyenlőség elve lehetővé tették a koherens alapjogvédelmi gyakorlat kialakítását.<sup>264</sup>

### III.2.3. Az Alkotmánybíróságot érintő alkotmányos válság 2015 után

A 2015-ös lengyelországi, az alkotmánybírók választásával kapcsolatos közjogi vitát alkotmányos válsággént is emlegeti a szakirodalom,<sup>265</sup> Az alkotmánybíróság működése körüli politikai viták különösen felerősödtek, amikor a Jog és Igazságosság párt kormányra került.<sup>266</sup>

<sup>261</sup> GARLICKI: *The Experience*, 2003, 276.

<sup>262</sup> PROCHAŹKA: *Mission Accomplished*, 2002, 83–98.

<sup>263</sup> SÓLYOM: *Alkotmányértelmezés*, 2002, 18.

<sup>264</sup> GRANAT: *Constitutional judiciary in crisis*, 2018, 139–143.

<sup>265</sup> PECH – JARACZEWSKI: *Systemic Threat*, 2023; SADURSKI: *Poland's Constitutional Breakdown*, 2019; LUKONITS: *A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon*, 2016, 34–41.

<sup>266</sup> GRANAT: *Constitutional judiciary in crisis*, 2018, 138–139.

Az országgyűlés többek között megváltoztatta az alkotmánybíróság tagjainak kinevezési eljárását és a testület hatásköreit, amelyet számos nemzetközi szervezet és az Európai Unió is kritikával illetett.<sup>267</sup> A változtatások eredményeként az Alkotmánybíróság függetlensége és pártatlansága kérdésessé vált.<sup>268</sup>

Az alkotmánybírók megválasztásával kapcsolatos konfliktus lényege a következő. A 2006-ban kinevezett alkotmánybírók közül háromnak 2015 novemberében, kettőnek pedig 2015 decemberében járt le a megbízatása. A főbb politikai erők igyekeztek befolyásolni a megüresedett tisztségek betöltését feltételezve, hogy ily módon befolyásolni fogják az alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatának irányát. A parlament elfogadott egy törvényt még a tavasz folyamán, amely lehetővé tette az 5 új bíró megválasztását.

2015. október 8-án a Szejm így összesen öt bírót választott, köztük három bírót azok helyére, akiknek a hivatali ideje 2015. november 7-én járt le. A Szejm hivatali ideje 2015. november 11-én járt le, ezért ennek a három alkotmánybírónak a kinevezésével kapcsolatban nem merültek fel viták. A probléma azonban abból adódott, hogy a Szejm még azt a két bírót is megválasztotta, akiknek a hivatali ideje 2015 decemberében járt le, azaz a következő országgyűlési ciklusra esett. Ezzel a következő országgyűléstől tehát megvonták azt a jogot, hogy az esetleges új többséggel válasszon bírakat.

Az országgyűlési választásokat követően valóban az ellenzék szerezte meg a többséget (a választásokat 2015. október 25-én tartották). Az érvényes választásokat követően az új parlamenti többség határozati formában azonnal kinyilvánította a korábbi alkotmánybíróválasztás érvénytelenségét, ezt mind az öt bíróra vonatkoztatva, és az új országgyűlés megalakulását követően, decemberben sor is került az 5 új alkotmánybíró megválasztására.

Az ügy az alkotmánybíróság elé került. A K 34/15. számú ügyben (2015. december 3-i határozat) az alkotmánybíróság a bírók megválasztásának alkotmányos és törvényi alapját vizsgálta. A határozat megállapította, hogy a 2015. október 8-án történt választás esetében annak a három bírónak a megválasztása volt érvényes, akik 2015. november 7-én léphettek hivatalba. A 2015 decemberében hivatalba lépő két bíró előzetes megválasztása azonban jogellenes volt. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a köztársasági elnök kötelessége a három törvényesen megválasztott bíró azonnali felesketése, amely ezidáig a fentiek miatt nem történt meg.<sup>269</sup> A 2015. december 3-i határozatot némi késedelem után a miniszterelnök

---

<sup>267</sup> Európai Parlament: A lengyel alkotmánybíróság illegitim, nem értelmezheti az alkotmányt. Sajtóközlemény, 2021. október 21.

<sup>268</sup> CHRONOWSKI: Lapzárta után, 2016, 67–68.

<sup>269</sup> A lengyel Alkotmánybíróság 2016. december 3-i K 34/15. számú határozata,

közzétette, így az érvényesnek mondható. Az államfő azonban úgy döntött, hogy nem engedi az eskütételt az alkotmánybírósági határozat ellenére.

A Jog és Igazságosság pártja mellett politizáló Andrzej Duda államfő megtagadta tehát az előző parlament által kinevezett bírók eskütételét, az új parlament által megválasztott 5 bírót viszont feleskette. Az Alkotmánybíróság új határozatában azonban azt is kimondta, hogy az előző határozatából következően az új parlament által a három korábban érvényesen megválasztott alkotmánybíró helyett választott új bírók választása alkotmányellenes.<sup>270</sup> A kormány erre válaszul nem tette közzé az alkotmánybíróság e határozatát, és ezzel gyakorlatilag megakadályozta, hogy hatályba lépjen.<sup>271</sup> Az alkotmány alapján azonban a kormány, különösen a Miniszterelnöki Hivatal köteles biztosítani, hogy az Alkotmánybíróság döntései időben megjelenjenek a Hivatalos Közlönyben. Az öt új alkotmánybíró megválasztását ezért az új parlamenti többség érvényesnek tekintette, és az öt új bíró kezdett el dolgozni a testületben.

A Jog és Igazságosság párjának parlamenti többsége új törvényeket is elfogadott, amelyek célja az alkotmánybíróság működésének megváltoztatása volt, beleértve azt is, hogy a döntésekhez kétharmados többségre van szükség, és megnövelte az ügyek tárgyalásához szükséges kvórumot, ami a szakirodalmi kritikák szerint megbénítja a bíróságot. A törvényi módosítás a tárgyalóképességi kvórum mellett a határozatképességi kvórumot is megemelte, egyes esetekben legalább 13 bíró jelenléte lett kötelező a döntéshozatalhoz.<sup>272</sup>

A válság széleskörű tiltakozásokhoz és jelentős kritikákhoz vezetett az ellenzék, jogi szakértők és a civil társadalmi szervezetek részéről. Számos alkotmányjogi tanulmány szerint az alkotmánybírósági válság és a kormány intézkedései veszélyeztették az alkotmányos rend stabilitását és a jogállamiság alapelveit Lengyelországban.<sup>273</sup>

A Velencei Bizottság is aggodalmát fejezte ki a jogállamiság érvényesülésével és az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatban Lengyelországban,<sup>274</sup> kritizálta az alkotmánybírók kinevezésének folyamatát és a törvény módosításait, amelyek gyengítették az alkotmánybíróság függetlenségét.

Az Európai Bizottság többször is felszólította Lengyelországot az alkotmányosság és az igazságszolgáltatás függetlenségének tiszteletben tartására, majd 2017 decemberében az

---

<sup>270</sup> SADURSKI: *Poland's Constitutional Breakdown*, 2019; GRANAT: *Constitutional judiciary in crisis*, 2018, 138–141.

<sup>271</sup> LUKONITS: *Közzététel helyett önkéntes jogalkalmazás*, 2016, 71–72.

<sup>272</sup> GRANAT: *Constitutional judiciary in crisis*, 2018, 139–141.

<sup>273</sup> WIĄCEK: *Constitutional Crisis in Poland*, 2021, 15–34; ŁĘTOWSKA: *Convulsions*, 2018, 607–623.

<sup>274</sup> *Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal of Poland*, adopted by the Venice Commission at its 107th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016). CDL-AD(2016)007.

Európai Unió az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást kezdeményezte Lengyelországgal szemben az igazságügyi reformok, a lengyel igazságszolgáltatási rendszer függetlenségének és hatékony működésének veszélyeztetése miatt.<sup>275</sup> Lengyelországban az alkotmánybíróság az alkotmány szerint az igazságszolgáltatás része, nem emelkedik tehát a három hatalmi ág fölé, hanem a bírói hatalmi ághoz tartozik. Az igazságügyi reformok között szerepelt az alkotmánybíróság működésének és összetételének megváltoztatása is.

A 2015-ös lengyelországi alkotmánybírósági vita tehát politikai manőverek, jogi viták és intézményi konfliktusok összetett sorozata volt. Ezek kicsúcsosodása volt a 2022-ben az alkotmánybírósághoz a veszélyhelyzettel összefüggő indítványok benyújtása, amelyek az alkotmánybíróság szerepét, jelentőségét igyekeztek megerősíteni a kormányváltás előtti hónapokban. Ezeket az értekezés utolsó fejezetében ismertetjük. A 2015 utáni döntésekben az alkotmánybíróság eleinte még védte autonómiáját a kormányzati beavatkozásokkal szemben, de később már számos olyan döntést hozott, amely teljes mértékben kiszolgálta a hatalmi törekvéseket.<sup>276</sup>

A magyar fejezetben részletesen elemeztük azokat a módszereket, amelyeket az alkotmányi és a törvényi szabályozás bevezetett annak érdekében, hogy befolyást gyakorolhasson a testület összetételére vagy a működésére. Érdekes az, hogy Lengyelországban a kormányzati többségnek nem volt alkotmányozó többsége, tehát az alkotmányt nem tudta megváltoztatni, ezért a törvényi szabályozás szintjén igyekezett bevezetni olyan változtatásokat, amelyek hasonló hatással bírtak. A szabályozás szintjén ezek azonban nem másolták a magyar megoldásokat.

Ha a részletszabályokat nézzük, Lengyelországban az egyik újdonság, hogy bevezették, az ügyeket a benyújtásuk sorrendjében kell megvizsgálni, tehát az Alkotmánybíróság nem prioritizálhat az ügyek között. Bevezették továbbá a kétharmados szavazattöbbség követelményét a teljes ülésen hozott határozatok esetében, amely nyilván döntésképtelenséghez vezet akkor, ha az új bírók nem támogatják a határozatot. Az alkotmánybírók elleni fegyelmi eljárások szabályozásában is bekövetkeztek változások, amelyek értelmében a végrehajtó

---

<sup>275</sup> Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 7. cikke szerinti eljárás.

<sup>276</sup> GRANAT: Constitutional judiciary in crisis, 2018, 138–143. A 2024-es kormányváltás után és az Alkotmánybíróság munkájának megítélésével kapcsolatban azonban problémának látszik, hogy a politikailag érzékeny ügyekben sokszor olyan bírói összetétellel döntött az Alkotmánybíróság, amelyben nem szerepeltek a jogszerűtlenül kinevezett bírák, míg sok egyszerű ügyben, amely azonban az emberek mindennapi életét nagyban érinti olyan panel hozott döntést, amelyben részt vettek a jogellenesen kinevezett bírák. Problémás tehát a döntések érvényessége között aszeint tenni különbséget, hogy melyek születtek a jogellenesen kinevezett bírák részvételével, és melyek nem. Éppen ezért az Alkotmánybíróság döntéseit a kormányváltás óta a Kormány egységesen nem publikálja.

hatalom kezdeményezhet fegyelmi eljárást, a törvényhozó hatalom pedig megszüntetheti azt. Az is érdekes, hogy ezek a rendelkezések azonnal hatályba léptek annak érdekében, hogy felülvizsgálatuk korlátozott legyen.<sup>277</sup>

Nyilvánvaló, hogy a jogalkotót nem lehet megfosztani attól a hatáskörétől, hogy változtatásokat eszközöljön az alkotmánybíróság szervezetében és működésében, csak akkor, ha ezt az alkotmány maga kizárja.<sup>278</sup> Az ilyen változtatásokat azonban az alkotmányos keretek megtartása mellett kell bevezetni (egy törvény nem változtathatja meg az alkotmányos fogalmakat), nem rombolhatja le a hatalommegosztás elvét, vagy nem szüntetheti meg az intézmény lényegi sajátosságait.<sup>279</sup>

Mindezek miatt problémásnak minősült a 2016. júliusi alkotmánybírósági törvénymódosítás is, amely bevezette azt a szabályt, aminek következtében végeredményében az alkotmánybíróság egyes határozatainak jogszerűségét a miniszterelnök felülbíráhatja, mert megteheti, hogy a jogellenesnek ítélt alkotmánybírósági határozatot nem hirdeti ki.<sup>280</sup> Ez a rendelkezés azonban az alapja annak, hogy a 2024-es kormányváltást követően az alkotmánybíróság határozatait az új alkotmánybírósági törvény elfogadásáig a kormány nem hirdeti ki. Az a tény, hogy a végrehajtó hatalom e mérlegelés alapján döntött a határozatok közzétételéről, megfosztotta az alkotmánybíróságot attól a lehetőségtől, hogy független testületként vizsgálja felül a törvény alkotmányosságát. A végrehajtó hatalom tehát lehetőséget kapott az alkotmánybíróság ellenőrzésére.<sup>281</sup> Ez még a magyarországi helyzetenél, az ismertetett, a központi pénzügyi tárgyú törvényekkel összefüggésben bevezetett hatáskör-korlátozásnál is súlyosabb mértékben változtatta meg a lengyel alkotmánybíróság funkcióját a jogrendszerben.

E változásokat követően az figyelhető meg, hogy a szakirodalom kizárólag az alkotmányos válsággal foglalkozik, és nem születnek az alkotmánybíróság döntéseiről értékelő elemzések, hiszen ezek státusza, legitimitása kérdéses.<sup>282</sup> A rendes bíróságok jelentős része 2015 után nem fogadta el az alkotmánybíróság döntéseit legitimként, azokat nem alkalmazta, nem vette figyelembe. A legtöbb rendes bíróság ezért az alkalmazandó jogszabály alkotmányosságát maga bírálta el, és nem alkalmazta azt a jogszabályt, amelyet

---

<sup>277</sup> FLORCZAK-WĄTOR: The constitutional review, 2022.

<sup>278</sup> Vö. Az Alkotmány 197. cikke, amely felhatalmazza a jogalkotót, hogy törvényt fogadjon el az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről.

<sup>279</sup> Vö. FLORCZAK-WĄTOR: The constitutional review, 2022; GRANAT: Constitutional judiciary in crisis, 2018, 132–143

<sup>280</sup> Az Abtv. 80. cikkének (4) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság elnökének kérnie kellett a miniszterelnöktől a bíróság ítéletének közzétételét. FLORCZAK-WĄTOR: The constitutional review, 2022.

<sup>281</sup> FLORCZAK-WĄTOR: The constitutional review, 2022.

<sup>282</sup> KAWCZYŃSKA: Combating the constitutional crisis in Poland, 2021, 229–253.

alkotmányellenesnek gondolt. Emellett viszont a törvényhozó és a végrehajtó hatalom legitimnek tekintette e döntéseket, így az sem mondható, hogy ezek ne lettek volna hatással a jogrendszer működésére, inkább rendkívüli és politikai alapú megosztottság keletkezett abban a kérdésben, hogy legitimek-e az alkotmánybíróság működése és azon döntései, amelyek 2017 óta születtek.<sup>283</sup>

### III.2.3. Összegzés

2023-ban Lengyelországban kormányváltás történt, de az új hatalmi szereplők az alkotmánybíráskodás reformját illetően nem a *tabula rasa*, hanem a békés átmenet mellett döntöttek, így viszont a kézirat lezárásakor nem világos az Alkotmánybíróság jövője még.

Felmerült az a kérdés is, hogy szükség van-e az Alkotmánybíróságra Lengyelországban.<sup>284</sup> Az elmúlt időszakban a válságnak köszönhetően a rendes bíróságok és legfelsőbb bíróságok komoly szerepet játszottak az alkotmányvédelemben, átvették az alkotmánybíráskodási feladatok egy részét. Az Alkotmánybíróság helyzetének a rendezésére születnek javaslatok, kísérletek, de az uralkodó álláspont szerint még évekbe telik majd a 2015 előtti funkció visszaszerzése. Alternatíva, hogy a rendszer inkább átalakul a rendes bírói alkotmányvédelem erősítésének irányába. Az értekezés utolsó fejezetében láthatjuk majd, hogy ennek a válságnak milyen szerepe lesz az alkotmánybíróság Covid19-világjárvány alatti szerepére, működésére.

## III.3. A cseh alkotmánybíráskodás

### III.3.1. Történeti kialakulás

Csehország Csehszlovákia része volt 1918-tól 1939-ig, illetve 1945-től 1992-ig. Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlása után, 1918-ban létrejött az új állam, Csehszlovákia, amely magában foglalta Csehországot, Morvaországot, a maradék Sziléziát, Szlovákiát és Kárpátalját. Az új állam alkotmányának kidolgozása 1919-ben fejeződött be. Csehszlovákia első alkotmánya 1920-ban lépett hatályba, és ez az alkotmány tartalmazott egy rendelkezést az alkotmánybíróság (csehszlovák Alkotmánybíróság) létrehozásáról is. Európában tehát az 1920-

---

<sup>283</sup> 2015 és 2017 között a válság miatt nem született érdemi döntés az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

<sup>284</sup> GRANAT (ed.): *Constitutionality of Law*, 2024.

tól működő, mindenki által jól ismert, Hans Kelsen osztrák jogfilozófus és jogpolitikus által megteremtett osztrák alkotmánybíróság mellett, időben párhuzamosan Csehszlovákia is arról döntött, hogy az alkotmányos rendszer demokratikus működéséhez szükséges egy alkotmányvédő testület, egy különálló alkotmánybíróság is.<sup>285</sup>

Az Alkotmánybíróság célja a csehszlovák 1920-as alkotmánylevelét szerint az volt, hogy biztosítsa az alkotmányos rend védelmét és felügyelje a jogszabályok alkotmányosságát.<sup>286</sup> Az Alkotmánybíróság 1921 novemberében kezdte meg működését. Az alkotmánylevelét szövege szerint a testület felelős a törvények és más jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálataért, a különböző hatalmi ágak közötti hatásköri konfliktusok feloldásaért, az állampolgári jogok és szabadságok védelméért.

Az alkotmánybíráskodás centralizált és decentralizált modellje egyaránt inspirálta a csehszlovák alkotmánybíróságra vonatkozó szabályokat, de a szabályozás gondos kialakítását követően a testület nem működött úgy, mint az osztrák partnerintézmény, amely végül az európai alkotmánybíráskodás tankönyvi példája lett. Főképp működésének az utolsó éveiben volt aktív, és akkor mondta ki számos, a Nemzeti Tanács elnöksége által megalkotott törvényerejű rendelet alkotmányellenességét.<sup>287</sup> 1939-ig tudott működni a testület, mert bár Németország megszállta Csehszlovákiát, és ez alkalmat adott Szlovákia számára a függetlensége kikiáltásához. 1938-39-ben két törvény alkotmányosságát is elbírálta a testület, amelynek az az érdekessége, hogy német tagokkal kiegészülve egészen 1939 májusáig működött.<sup>288</sup> Ennek az első alkotmánybíróságnak 7 tagja volt, akiket 10 évre különböző módon választottak, három tagot az államfő nevezett ki a felsőház és az alsóház közös javaslatára, kettőt a Legfelső Bíróság és kettőt a Legfelső Közigazgatási Bíróság delegált a bírók közül.<sup>289</sup>

Amikor a második világháború után a kommunista párt átvette az irányítást, az autoriter berendezkedésből fakadóan értelemszerűen nem merült fel az, hogy visszatérjenek az alkotmányossági felülvizsgálat intézményéhez.<sup>290</sup>

Nem sokkal a bársonyos forradalom után a csehszlovák politikai vezetők hozták létre az akkor még Szövetségi Alkotmánybíróságot,<sup>291</sup> amelynek az volt a feladata, hogy az új

---

<sup>285</sup> HALÁSZ: Az „adventi bíróság”, 2019, 36–46.

<sup>286</sup> 121/1920. számú törvény, az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörei a VI. fejezetben található.

<sup>287</sup> PRIBAN: Judicial Power, 2003, 373–375.

<sup>288</sup> HALÁSZ: Az „adventi bíróság”, 2019, 36–46.

<sup>289</sup> PRIBAN: Judicial Power, 2003, 373–375.

<sup>290</sup> PRIBAN: Judicial Power, 2003, 373–375.

<sup>291</sup> KOSAŘ – VYHNÁNEK: The Constitutional Court of Czechia, 2020, 119–182. Ennek előzménye volt az, hogy az 1968-as alkotmánymódosítás során is felvetődött, hogy jugoszláv mintára Csehszlovákiának is legyen alkotmánybírósága, de ezt nem sikerült megvalósítani. A demokratikus átmenethez kapcsolódóan létrejött

demokratikus rend őreként működjön.<sup>292</sup> A székhelye azért lett Brno, mert az félúton található Prága és Pozsony között.<sup>293</sup> Az alkotmánybírók választása is úgy történt ebbe a testületbe, hogy biztosított legyen a kiegyensúlyozott cseh és szlovák részvétel.<sup>294</sup>

Csehszlovákia 1992 végével történt felbomlása után cseh Alkotmánybíróság 1993 júliusában kezdte meg munkáját immár cseh alkotmánybíróságként (cseh Alkotmánybíróság) és első határozatát 1993 decemberében hozta meg.<sup>295</sup>

A cseh Alkotmánybíróság (*Ústavní soud*) a világ egyik legszélesebb hatáskörrel rendelkező alkotmánybírósága lett.<sup>296</sup> Ez azért jelenthető ki, mert az 1990-es évek elejétől fogva az absztrakt utólagos normakontrollra vonatkozó hatáskörei mellett konkrét utólagos normakontrollra vonatkozó hatáskörei is jelentősek, mint a bírói kezdeményezés vagy az alkalmazott norma felülvizsgálatára vonatkozó alkotmányjogi panasz, de emellett itt már korán bevezették a német típusú, azaz a konkrét bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszt is.

Ezáltal a cseh Alkotmánybíróság nemcsak képes megsemmisíteni a jogszabályokat alkotmányellenességük miatt, hanem egyfajta szuperbíró is, amely valójában ma már a két legfelső bíróság, a Legfelső Bíróság és Legfelső Közigazgatási Bíróság felett áll az alkotmányossági kérdések lebírálása tekintetében. Bár technikailag a két legfelső bíróság mondja ki a végső szót a törvények értelmezésével összefüggésben, az Alkotmánybíróságnak van végső szava abban a kérdésben, hogy ez az értelmezés alkotmányos-e vagy sem.<sup>297</sup>

A cseh Alkotmánybíróság hatáskörével kapcsolatban ez a helyzet pontosan ugyanazokat a kérdéseket veti fel, mint amelyeket a 2012 utáni magyar gyakorlat, tehát, hogy az alkotmánybíróság hogyan formálja a rendes bírósági jogértelmezését azokban az esetekben, amikor befogadja az alkotmányjogi panaszt.<sup>298</sup> Csehországban is túlnyomó azon ügyek száma, ugyanúgy, mint Magyarországon, amelyeket nem befogadhatónak minősít az alkotmánybíróság, mert álláspontja szerint nem tartalmaznak alkotmányjogi jelentőségű

---

intézmény kialakulásának ismertetésekor több szerző hangsúlyozza, hogy ez egy adósság törlesztés is volt a Csehszlovák jogban.

<sup>292</sup> KOSAŘ – VYHNÁNEK: *The Constitutional Court of Czechia*, 2020, 147.

<sup>293</sup> Ez maradt később a cseh Alkotmánybíróság székhelye.

<sup>294</sup> Innen jön az a választási és kinevezési eljárás a szlovák jogban, amelyet később ismertetünk, és amelynek a lényege, hogy kétszerannyi jelölt közül választ az államfő a kinevezés során.

<sup>295</sup> KOSAŘ – VYHNÁNEK: *The Constitutional Court of Czechia*, 2020, 119–182; GINSBURG: *Courts and New Democracies*, 2012, 720–742.

<sup>296</sup> Ennél szélesebb hatáskörökkel csak a szlovák rendelkezik a régióban.

<sup>297</sup> KÜHN: *The Czech Constitutional Court*, 2021, 95–108.

<sup>298</sup> GÁRDOS-OROSZ (szerk.): *Normativitás és empiria*, 2020.

kérdést ezen indítványok, az indítványozó nem bizonyította az egyéni jogsérelmet vagy formailag nem felelnek meg a benyújtás feltételeinek. Azokban az esetekben, amikor a befogadás mellett dönt, meghatározza a jogszabály mindenkire kötelező értelmezését az Alkotmány értelmezése alapján, ezzel jelentősen befolyásolja a jogrendszer működését. A különleges jogrendet érintő alkotmányossági felülvizsgálat esetében is jelentőséggel bír az indítványhoz kötötten működő alkotmánybírók esetében, hogy biztosít-e a jogrendszer alkotmányjogipanasz-eljárásokat.

A cseh Alkotmánybíróság a létrehozásakor az alkotmányossági felülvizsgálat kelseni modelljén alapult, törvényességi felülvizsgálatot önkormányzati rendeletek tekintetében nem végzett. Székhelye tehát Brno, és nem Prága lett.<sup>299</sup> Csehországban ma már úgy indokolják ezt a döntést, hogy a távolság biztosítja a hatalmi ágak egészséges „földrajzi” szétválasztását. Az Alkotmánybíróság itt is 15 alkotmánybíróból áll, a köztársasági elnök nevezi ki a tagokat a szenátus egyetértésével.<sup>300</sup> A Szenátus egyetértési joga az alkotmányos gyakorlatban nagy jelentőséggel bírt, sok esetben nem került sor a jelölt kinevezésére egyetértés hiányában<sup>301</sup>

Az alkotmánybírók mandátuma 10 évre szól. Az Alkotmánybíróság plenáris ülésen vagy háromtagú tanácsokban dönt, döntése mindenkire kötelező. A cseh alkotmánybírói szabályozásban a német példa alapján a három legfontosabb hatáskör – az absztrakt alkotmányossági felülvizsgálat, a konkrét utólagos normakontroll és az egyedi panasz eljárás (azaz a német típusú alkotmányjogi panasz) –, bevezetésre került. Emellett számos egyéb hatásköre van a cseh alkotmánybírósnak is, amelyek egy jelentős része az állambíráskodással összefüggő hatáskör.<sup>302</sup>

Az alkotmánybírói törvény szerint<sup>303</sup> alkotmányellenesség észlelése esetében az Alkotmánybíróság a magyar szabályozáshoz hasonlóan *ex nunc*, *ex tunc* vagy *pro futuro* semmisítheti meg az alkotmányellenes normát. Az alkotmánybírói hatáskörgyakorlásnak ez egy sarkalatos pontja, hiszen az alkotmánybíró dönthet arról, hogy a jogrendszer integritása érdekében az alkotmányellenes norma mégsem a hatálybalépés időpontjától, vagy esetleg még nem is az alkotmánybírói határozat hatálybalépésének időpontjától, hanem különböző alkotmányos érdekekre tekintettel csak egy jövőbeni időpontban kerül ki a jogrendszerből. Ez

---

<sup>299</sup> A szlovák alkotmánybírói bíróság is kassai székhellyel működik, míg Magyarországon is esztergomi székhellyel kezdődött meg a működés, de ténylegesen az Alkotmánybíróság mindig Budapesten működött.

<sup>300</sup> Összefoglalót lásd KOSAR – VYHNÁNEK: *The Constitutional Court of Czechia*, 2020, 119–182.

<sup>301</sup> KÜHN: *The Constitutional Court of the Czech Republic*, 2017, 201–207.

<sup>302</sup> Az Alkotmánybírói bíróságról szóló 1993. június 16-i 182/193. számú törvény. Az egyéb hatáskörökkel kapcsolatos összehasonlító vizsgálatához lásd GINSBURG – ELKINS: *Ancillary Powers*, 2011.

<sup>303</sup> Az Alkotmánybírói bíróságról szóló 1993. június 16-i 182/193. számú törvény.

a különleges jogrend idején elviekben egy nagyon fontos kérdés és jogosultság lehet, amelyre az értekezés V. részében bemutatott, lengyel alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő alkotmányossági jogvita is rámutat.

Bírói kezdeményezés esetében a bíró az ügy felfüggesztése mellett fordul az Alkotmánybírósághoz azzal, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes. Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság helyt ad a bíró indítványának, és megsemmisíti a jogszabályt, az ügy már a megváltozott jogszabályi környezetben fejeződik majd be.

Az egyéni panaszos eljárás, a német típusú alkotmányjogi panasz esetében pedig a természetes vagy jogi személy fordulhat az Alkotmánybírósághoz az adott bírósági döntés megsemmisítése érdekében azzal, hogy az az alkotmányban, alkotmányerejű törvényben vagy az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájában foglalt jogai sérültek. Annak mélyebb ismertetése nélkül, hogy ezek a hatáskörök hogyan működnek a gyakorlatban, megállapítható, hogy a cseh hatásköri lista a leginkább a 2012 utáni magyar hatásköri felsoroláshoz hasonló.

Az alkotmánybíróságról szóló törvény a határozat két alapvető formáját különbözteti meg: a határozatot és a szűk értelemben vett végzést. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság véleményt is elfogadhat, amely azonban nem tekinthető klasszikus értelmében vett határozatnak. Az Alkotmánybíróság maga határoz abban a tekintetben, hogy döntéseit precedensértékűnek, azaz kötelezőnek tekinti a jövőben a joggyakorlat számára. Ezt kifejezetten jelzi a döntésben.<sup>304</sup> Ez a megoldás abban hasonlít a magyar gyakorlathoz, hogy nincs kötelező precedensrendszer, a precedens értékről maga az alkotmánybíróság dönt, ugyanakkor abban eltér tőle, hogy a cseh alkotmánybíróság egyes esetekben kifejezetten kimondja, írásban jelzi, hogy az adott döntés a jövőben precedensértékkel bír, tehát ezt a kérdést nem bízza a jövőbeni joggyakorlatra.<sup>305</sup>

Mivel a Cseh Köztársaságban az alkotmánybírókat 10 évre nevezik ki, az Alkotmánybíróság összetétele 10 évente jelentős mértékben megváltozik. E sajátos intézményi konstrukció eredményeként az adott cseh elnök (Václav Havel, Václav Klaus és Miloš Zeman, Petr Pavel) az Alkotmánybíróság jelentős részének összetétele felől döntött. Érdekes módon a szakirodalmi értékelések szerint az elnökök mégis kiegyensúlyozottságra törekedtek a jelölések során és az elfogadhatatlan jelölteket a szenátus nem támogatta.<sup>306</sup>

---

<sup>304</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2002. június 25- i Pl. ÚS 36/01. számú határozata 23. Lásd ROZNAI: *Legisprudence Limitations*, 2014, 29–57.

<sup>305</sup> KOSAŘ – VYHNÁNEK: *The Constitutional Court of Czechia*, 2020, 119–182.

<sup>306</sup> KÜHN: *The Constitutional Court of the Czech Republic*, 2017, 201–207.

Az Alkotmánybíróság első tíz évét Václav Havel elnöksége (1993–2003) határozta meg. Havel elnök néhány hónapon belül minden bírót kinevezett, és nem volt nehéz meggyőznie a szenátorokat, hogy támogassák a jelöltjeit, az Alkotmánybíróság gyorsan felállt és működni kezdett.<sup>307</sup>

Klaus elnök azonban túl aktivistának tartotta az első alkotmánybíróság munkáját és túlzottnak azt a közpolitika-alakítási szerepet, amit a testület az alkotmányvédelem jegyében vállalt, így az új jelölésekkel megpróbálta megváltoztatni a testület arculatát.<sup>308</sup> A viták eredményeképpen a korábbinál egy sokkal sokszínűbb tetületet hozott létre. Annak ellenére, hogy az államfő a bírói önkorlátozás és a kevésbé aktivista alkotmánybíráskodás mellett érvelt, a cseh Alkotmánybíróság határozatai a hatáskör-értelmezést tekintve, illetve egyes tartalmi alkotmányértelmezési kérdésekben az első időszakhoz hasonlóan aktivistának mutatkoztak számos jelentős határozatukban.<sup>309</sup>

Ezt követően Miloš Zeman köztársasági elnök (2013–2023) határozta meg az Alkotmánybíróság összetételét, akit sokan populistának tartottak.<sup>310</sup> Ezek a változások azonban Csehországban nem gyakoroltak alapvető hatást az Alkotmánybíróság működésére vagy összetételére, mivel a szenátusnak egyetértési joga van a bírók kinevezését illetően, és a szenátus választása más eljárásban zajlik, mint a képviselőházé, és annak tényleges ellensúlyát képezi.<sup>311</sup>

### III.3.2. Az alkotmánybírósági gyakorlat irányai

A cseh Alkotmánybíróság intézményi pozícióját jelentősen megerősítette fennállásának első két évtizedében. Az esetjoga kétségtelenül Európa legszélesebb hatáskörökkel rendelkező alkotmánybíróságává tette. Zdenek Kühn öt eset elemzésén keresztül mutatja be, hogy hogyan alakította ki a testület markáns pozícióját a bíróságokkal, a törvényhozással és még az Európai Unió bíróságával szemben is, az alábbiakban ezt követjük.<sup>312</sup>

---

<sup>307</sup> KÜHN: *Nomination of Constitutional Justices*, 2006, 183–208.

<sup>308</sup> KÜHN: *Nomination of Constitutional Justices*, 2006, 183–208.

<sup>309</sup> KÜHN: *The Czech Constitutional Court*, 2021, 95–108.

<sup>310</sup> NAXERA – KRČÁL: „This is a Controlled Invasion”, 2018, 192–215.

<sup>311</sup> Vö. a szenátus szerepéről HALÁSZ: *Az államszervezet fejlődése*, 2014, 44–147; KÜHN: *The Czech Constitutional Court*, 2021, 95–108.

<sup>312</sup> KÜHN: *The Czech Constitutional Court*, 2021, 99–102.

Az első három határozat megerősítette az Alkotmánybíróság pozícióját a rendes bíróságokkal szemben, a mindenkire kötelező alkotmányértelmezés monopóliumának hangsúlyozásával. Két további határozat kimondta, hogy egyes esetekben lehetséges az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálata. A 2013–2023-as időszak alkotmánybírósága pedig megállapította még azt is, hogy egy Európai Unió Bírósága által hozott ítélet *ultra vires*nek mondható, amely döntés alapvetően befolyásolta a cseh alkotmánybíróság pozícióját az Unió bíróságával szemben.<sup>313</sup>

Az első határozat,<sup>314</sup> amelyet már a testület működésének első évében elfogadtak, kizárta a jogszabályok decentralizált (diffúz) alkotmánybírósági felülvizsgálatának lehetőségét a cseh jogban.<sup>315</sup> Az Alkotmánybíróság tehát már a joggyakorlat kezdetén világossá tette, hogy a rendes bíróságoknak nincs hatáskörük az alkalmazott norma alkotmányossági felülvizsgálatára a jogértelmezés során. A jogszabályokat a bíróságoknak alkalmazniuk kell, és az ehhez szükséges értelmezési tevékenység nem terjed ki az alkotmányossági felülvizsgálatra, az alkotmányellenesnek vélt normát a bíróság nem teheti félre.<sup>316</sup>

Az indítványozói kérdés ebben az első jelentős ügyben arra irányult, hogy a cseh alkotmány kizárja-e azt, hogy a rendes bírók félretegyék azt a jogszabályt, amelyet alkotmányellenesnek vélnék, és amelynek nem tudnak alkotmányos értelmezést adni, vagy ez esetben tudnak-e *contra legem* értelmezés nyomán ítélni. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán erősítette meg a klasszikus tételt, amely szerint a bírói hatalmi ágak nincs ilyen, az alkalmazandó norma alkotmányosságának felülvizsgálatára vonatkozó hatásköre, mert ez ellentétes a cseh jogrendszerben betöltött funkciójával. Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági kérdések tekintetében dönt, ilyen értelemben szuperbíróságnak mondható, mert a hatalmi ágak fölé kerül az alkotmányos kérdések *erga omnes* kötelező hatályú megítélése jogán.<sup>317</sup> Az alkotmánybírósági döntés érdekessége, hogy a cseh Alkotmány is az

<sup>313</sup> KÜHN: The Czech Constitutional Court, 2021, 99.

<sup>314</sup> A cseh Alkotmánybíróság 1994. június 23-i Pl. ÚS 35/94. számú határozata.

<sup>315</sup> Az alkotmányjogi problémáról bővebben lásd GÁRDOS-OROSZ: *Alkotmányos polgári jog?*, 2011.

<sup>316</sup> Ez a határozat az összehasonlítás szempontjából azért érdekes, mert Lengyelország pedig egyértelműen amellet foglalt állást (és ahogy bemutattuk, az alkotmányos válság következtében ez a gyakorlat tovább erősödött), hogy a rendes bíróságoknak fontos szerepe van a jogszabályok alkotmánykonform értelmezésében, és amikor az alkotmányban foglalt normákat közvetlenül alkalmazzák, akkor alkotmányértelmezést is végeznek. Noha nem semmisíthetik meg az alkotmánnyal ellentétes normát, Lengyelországban is bírói kezdeményezést kell benyújtani az alkotmányellenesség észlelése esetében, kizárhatják az alkalmazandó norma alkotmányellenes értelmezés szerinti alkalmazását, vagy akár megállapíthatják a jogalkotással okozott kárfelelősséget is a bíróság szerint alkotmányellenes norma esetében (ezt a Covid19 joggyakorlattal összefüggésben az értekezés V. fejezetében mutatjuk be). A magyar és a szlovák jogi megoldás hasonló a cseh-hez ebben az alkotmánybíráskodás funkcióját, a rendes bíróságok és az alkotmánybíróságok hatásköri kapcsolatát alapvetően meghatározó kérdésben.

<sup>317</sup> A cseh Alkotmánybíróság 1994. június 23-i Pl. ÚS 35/94. számú határozata.

igazságszolgáltatás fejezetben szabályozza az Alkotmánybíróságot, tehát az nem egy külön részben helyezkedik el,<sup>318</sup> a hatalmi ágak mellett vagy feletti pozícióját sugallva kontextuális értelmezéssel. Mindezek ellenére hangsúlyozta a határozat, hogy az alkotmányossági kérdések megítélésekor az alkotmánybíróság a rendes bíróságok fölé emelkedik.

Az ügy konkrétumai szerint a prágai Legfelső Bíróság a kommunista uralom alatt a nem demokratikus törvényhozás által elfogadott jogszabályok alkalmazhatatlanságára hivatkozott, azok alkotmányellenességét az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájára alapította, amely a cseh alkotmányos rend része. Az Alkotmánybíróság azonban azt mondta ki, hogy a cseh Alkotmány 95. cikke szerint a rendes bíróságoknak az Alkotmánybírósághoz kell fordulniuk akkor, ha egy alkalmazandó jogszabály alkotmányellenessége merül fel annak megsemmisítését indítványozva, és arról saját hatáskörben még a legegyszerűbb esetekben sem dönthetnek.<sup>319</sup> Ezzel összefüggésben a második döntés egy 2001. évi igen megosztott, sok különvélemény mellett megszülető határozat volt, amikor az Alkotmánybíróság kimondta, hogy abban az esetben is vizsgálhatja a jogszabály alkotmányellenességét, ha azt már hatályon kívül helyezték, de konkrét ügyekben még alkalmazandó lehet a norma.<sup>320</sup>

A hatáskör meghatározásának tekintetében a harmadik jelentős határozat már komoly szakirodalmi vitákat váltott ki.<sup>321</sup> Itt az Alkotmánybíróság az Alkotmányban szereplő „alkotmányos rend” fogalmát kiterjesztette az emberi jogokról szóló nemzetközi szerződésekre is. Míg a nem emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések és egyezmények esetében Csehország a dualista felfogást követte, a cseh Alkotmánybíróság ebben a döntésében azt mondta ki, hogy az emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződések, így különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye közvetlenül, tehát monista módon alkalmazandó. Mivel ez szövegszerűen nem szerepelt így az Alkotmányban, vitatottá vált ez a kiterjesztő értelmezés, amely így alapvetően formálja a jogrendet, tulajdonképpen kiegészíti az alkotmányt, és persze erősíti az Alkotmánybíróság pozícióját.<sup>322</sup>

---

<sup>318</sup> A IV. fejezetében a bíróságokra vonatkozó közös rendelkezések után elsőként határozza meg a 83. cikktől az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályokat a Lengyel Köztársaság 1992. december 16-án elfogadott Alkotmánya.

<sup>319</sup> A cseh Alkotmánybíróság 1994. június 23-i Pl. ÚS 35/94. számú határozata.

<sup>320</sup> A Cseh Alkotmánybíróság 2001. január 10-i Pl. ÚS 33/2000. számú határozata. Az ügyben maga az Alkotmánybíróság megosztott volt, hat alkotmánybíró fogalmazott meg különvéleményt a hatáskörök ilyen jellegű kiterjesztésével kapcsolatban

<sup>321</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2002. június 25-i Pl. ÚS 36/01. számú határozata.

<sup>322</sup> KÜHN: The Czech Constitutional Court, 2021. 100-102.

Az Alkotmánybíróság annak ellenére terjesztette ki a fogalmat, hogy az Alkotmány kimerítően felsorolja, hogy mi számít az „alkotmányos rend”<sup>323</sup> részének (amely lényegében az Alkotmány, az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája és néhány más alkotmányerejű törvény, mint a szánunkra későbbiekben fontos a közbiztonság védelméről szóló törvény<sup>324</sup>), és ezen a listán nem szerepelnek nemzetközi szerződések. Ez a határozat ezért komoly kritikával találkozott a jogtudomány részéről, sokan azzal érveltek, hogy az Alkotmánybíróság nem terjesztheti ki egyszerűen magát az Alkotmányt.<sup>325</sup> Ez az értelmezési kísérlet arra irányult, hogy a nemzetközi jogi normákat a rendes bíróságok is alkotmányos normaként vegyék figyelembe, és a politikai döntéshozók is tiszteletben tartsák a nemzetközi emberi jogi kötelezettségvállalásokat.<sup>326</sup>

Az Alkotmány és az alkotmány szövegének a kiterjesztése nem idegen más Alkotmánybíróságok gyakorlatától sem, amely határozatokat sokszor övezi kritika.<sup>327</sup> Magyarországon a szakirodalom például gyakran szól az alkotmány alkotmánybírósági értelmezéssel történő kiterjesztéséről, amelyet szerényen aktivizmusnak is szoktak nevezni, de sok esetben új, az Alkotmányban nem szereplő normák megfogalmazására került sor.<sup>328</sup>

Csehországban később a cseh Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára is kiterjed a hatásköre, amely alkotmánymódosítás cseh alkotmány szerint is a törvényhozás minősített többségéhez kötött, mindkét kamara részvételével, amióta ismét kétkamarás a parlament.<sup>329</sup> Ebben az ügyben a testület megsemmisítette azt az alkotmányerejű törvényt, amely lerövidítette a parlament alsóházának mandátumát annak érdekében, hogy új választásokra kerülhessen sor. A döntést az Alkotmánybíróság arra alapozta, hogy a cseh alkotmány rendelkezése szerint a „demokratikus jogállam elvei”,<sup>330</sup> az alkotmány materiális (lényegi) magva sérthetetlen.<sup>331</sup> Ezt a cseh alkotmányjogban örökkévalósági klauzulának is tekintik.<sup>332</sup>

---

<sup>323</sup> Alkotmány 2. cikk. Lásd magyarul A Cseh Köztársaság alkotmánya. In: BADÓ – TRÓCSÁNYI (szerk.): *Nemzeti alkotmányok*, 2016.

<sup>324</sup> A közbiztonság védelméről szóló 2008. április 22-i 110/1998. számú alkotmányerejű törvény.

<sup>325</sup> Ezt a határozatot egyhangúlag fogadták el. KÜHN: *The Czech Constitutional Court*, 2021. 100.

<sup>326</sup> A határozat további kritikáját lásd KOSAŘ – VYHNÁNEK: *The Constitutional Court of Czechia*, 2020, 119–182.

<sup>327</sup> ONDŘEJEK: *Judicial Law-Making*, 2021; FLORCZAK-WĄTOR: *Judicial Law-Making*, 2020.

<sup>328</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: *Direct democracy and the separation of powers*, 2020, 31–45.

<sup>329</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2009. szeptember 10-i ÚS 27/09. számú határozata (ún. Melčák-ügy).

<sup>330</sup> A magyar fordítást HALÁSZ: *A szlovák alkotmánybíróság határozata*, 2019 cseh határozatot ismertető része alapján alakítottam ki.

<sup>331</sup> MALÍŘ – GRINC: *States of emergency*, 2024, 18–20.

<sup>332</sup> ROZNAI: *Legisprudence Limitations on Constitutional Amendments?* 2014, 29–57

Egy képviselő, Miloš Melčák alkotmányjogi panasa alapján eljárva az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alkotmány a képviselőház négyéves ciklusát írja elő, ezért ezt az általános szabályt nem lehet konkrét alkotmánytörvénnyel megsérteni. Az Alkotmánybíróság szerint az *ad hoc* (egy adott célra alkotott), magyarul személyre/esetre szabott törvények ellentétesek az Alkotmány lényegi demokratikus magjával. Valójában hasonló súlyú kérdés az is az alkotmányjogban, hogy az alkotmánybíróságoknak lehet-e hatáskörük az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálatára, hiszen a hatásköri felhatalmazás szerint csak jogszabályokat vizsgál felül éppen azzal a céllal, hogy megállapítsa alkotmányellenességüket. A Melčák-ügyben kérdéses volt tehát a hatáskörkiterjesztés alkotmányossága, amikor a testület egy alkotmánymódosítást semmisített meg.<sup>333</sup> A cseh ügy így a nemzetközi szakirodalomnak is egy állandó példája lett.<sup>334</sup>

Hasonlóan kivételes jelentőségű volt az Alkotmánybíróság 2012-es ítélete, amelyben az Európai Unió Bíróságának egy döntését *ultra vires*-nek nyilvánította.<sup>335</sup> Ezt „szlovák nyugdíjak”-ügynek is nevezi a szakirodalom, mert a cseh Legfelső Közigazgatási Bíróság és a cseh Alkotmánybíróság között abban a kérdésben alakult ki jogértelmezési vita, hogy sérti-e az alkotmányos egyenlőség elvét, ha ugyanolyan feltételek mellett más összegű nyugdíjra jogosult a korábban Csehszlovákia különböző részein nyugdíjjogosultságot szerző személy. Mivel az Alkotmánybíróság nem fogadta el ebben a jogértelmezési kérdésben a Legfelső Közigazgatási Bíróság álláspontját, határozatát alkotmányellenesség címén megsemmisítette, a közigazgatási bíróság az EUB-hoz fordult előzetes döntéshozatali eljárás keretében, mivel az ügy uniós jogot is érintett. Az EUB Landtová-ítéletében<sup>336</sup> a jogértelmezési kérdésben a Legfelső Közigazgatási Bíróság mellett döntött, és megállapította, hogy eltérhetnek a nyugdíjak, és ez nem sért uniós jogot. Az Alkotmánybíróság azonban ezt a döntést nem fogadta el, hanem *ultra vires* aktusnak tekintette az EUB ítéletét.<sup>337</sup>

Ez volt az első ilyen tartalmú alkotmánybírósági döntés Európa történetében.<sup>338</sup> Ez a hatáskör-értelmezés később elterjedt az európai bíróságok között. Ami azonban meglepő a cseh Alkotmánybíróság döntésében egyes elemzések szerint, az az egyszerű érvelés, amely alapján

---

<sup>333</sup> WILLIAMS: When a Constitutional Amendment Violates the „Substantive Core”, 2011, 33–51.

<sup>334</sup> ROZNAI: *Unconstitutional Constitutional Amendments*, 2019.

<sup>335</sup> A Cseh Alkotmánybíróság 2012. január 31-i Pl. US. 5/2012. számú határozata.

<sup>336</sup> Az Európai Unió Bíróságának C-399/09. számú ítélete.

<sup>337</sup> Ennek az ügynek a jelentőségét a tagállami és az uniós hatáskörök kontextusában lásd BLUTMAN: *Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya*, 2017.

<sup>338</sup> Pl. ús 5/12. (szlovák nyugdíjak). ZBIRAL: *Czech Constitutional Court*, 2012.

a testület *ultra vires*-nek nyilvánította az Európai Bíróság adott döntését.<sup>339</sup> Néhány esetben azonban tartózkodó, deferens volt az Alkotmánybíróság, kimondta egy politikailag rendkívül vitatott ügyben, hogy az államfő amnesztiáról szóló aktusa nem tartozik az alkotmányossági felülvizsgálat hatálya alá.<sup>340</sup> Az Alkotmánybíróság továbbá elutasította azt is, hogy foglalkozzon Klaus elnök felelősségre vonásával, arra való hivatkozással, hogy lejárt az elnök hivatali ideje.<sup>341</sup>

A jórészt Zeman elnök által kinevezett alkotmánybírókból álló testület is több esetben elhárította magától a döntés felelősségét. Ennek az ítélkezési gyakorlatnak a csúcspontját a koronavírus-járvány és a 2020. március–áprilisban az egész országban bevezetett különleges jogrendi állapot jelentette. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a veszélyhelyzet kihirdetése nem olyan normatív aktus, amelynek a felülvizsgálatára az alkotmánybíróságnak kiterjed a hatásköre, és ezért az nem támadható meg a testület előtt.<sup>342</sup> Ezekre a határozatokra az értekezés V.fejezetében térünk vissza.

Az Alkotmánybíróság munkájának első nyolc éve a törvényhozással szembeni viszonylagos önmérséklet korszakának, útkeresésnek, az értelmezési gyakorlat kialakítására koncentráló korszaknak tekinthető.<sup>343</sup> Ez a helyzet 2001-ben kezdett megváltozni, válaszul a parlamenti többség aktusai által felvetett alkotmányossági kérdésekre, annak ellenére, hogy összességében véve a politikai szereplők által benyújtott indítványok száma folyamatosan csökkent, és az alkotmányjogi panaszok száma radikálisan nőtt.<sup>344</sup> A testületet egyértelműen a hatásköri aktivizmus jellemezte, a cseh Alkotmánybíróság volt a világon az első között abban, hogy kiterjessze a hatáskörét az alkotmánymódosítás felülvizsgálatára vagy az Európai Unió Bírósága által hozott döntés vizsgálatára.<sup>345</sup>

---

<sup>339</sup> Lásd KÜHN: *Ultra Vires Review*, 2016, 185–194.

<sup>340</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2013. március 5-i Pl. ÚS 4/13. számú határozata.

<sup>341</sup> A Cseh Alkotmánybíróság 2013. március 27-i Pl. ÚS 17/13. számú határozata

<sup>342</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2020. április 22-i Pl. ÚS 8/20. számú határozata (különleges jogrendi állapotról).

<sup>343</sup> PROCHÁZKA: *Mission Accomplished*, 2002; PRIBAN: *Judicial Power vs. Democratic Representation*, 2003, 373–394.

<sup>344</sup> A Zdenek Kühn tanulmányában szereplő adatok szerint 1993-tól 2003 nyaráig tartó időszakban az „első” Alkotmánybíróság (Havel elnök által kinevezett bírók) összesen 64 törvényt semmisített meg legalább részben, közel felét (26-ot) politikai intézmények részéről indítványozók (parlamenti képviselők vagy szenátorok csoportja, a köztársasági elnök) által benyújtott indítványok alapján. 2004 februárjától 2013 márciusáig a „második” Alkotmánybíróság (Klaus elnök által kinevezett bírók) hasonló számú, összesen 60 törvényt vagy azok rendelkezéseit semmisítette meg, de ezeknek csak kevesebb, mint egyharmadát (17-et) politikai típusú intézmények indítványára. A „harmadik” Alkotmánybíróság pedig 2013 áprilisa és 2020 júniusa között (a Zeman elnök által kinevezett bírókból álló bíróság) mindössze 33 törvényt semmisített meg (közülük 15 törvényt a politikai szereplők által kezdeményezett eljárásokban. KÜHN: *The Czech Constitutional Court*, 2021, 105-106..

<sup>345</sup> KÜHN: *The Czech Constitutional Court*, 2021. 105-106.

### III.3.3. Alapjogvédelmi sztenderdek és alkotmányjogi panaszok

Csehországban is egyértelmű volt az, hogy a demokratikus átmenet során az alapvető jogok védelme liberális alapokra épül.<sup>346</sup> Az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája (Charta) 1991-ben került elfogadásra még Csehszlovákiában alkotmányerejű törvényként, amelyet később, a 2/1993. számú alkotmányerejű törvény a cseh alkotmányos rend részeként ismert el. Az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája azért külön dokumentum, mert a még Csehszlovákiában folytatott alkotmányozás során nem sikerült megállapodni abban, hogy az alkotmányba mely gazdasági, szociális, kulturális jogok kerüljenek be, így egy külön dokumentum keletkezett az alapvető jogokról, és ezt az Alkotmány nem tartalmazta, tartalmazza.<sup>347</sup>

Az alapvető jogokra és azok korlátozására vonatkozó általános szabályok kialakulása egyenes vonalúnak tekinthető.<sup>348</sup> Azokat az általános elveket, amelyek alapján az alapvető jogok és szabadságok korlátozhatók a cseh alkotmányos rendszerben, a Charta 4. cikkének (1) bekezdése határozza meg. Eszerint az alapvető jogok és szabadságok korlátozását a Chartában meghatározott feltételek szerint törvény szabályozza. Ezt a rendelkezést a Charta 4. cikkének (3) bekezdésével együtt kell értelmezni, amely szerint az alapvető jogok és szabadságok törvényben meghatározott korlátozásai az előírt feltételeknek megfelelő valamennyi esetre egyaránt vonatkoznak, valamint a Charta 4. cikkének (4) bekezdésével, amely kimondja, hogy az alapvető jogok és szabadságok korlátozásaira vonatkozó rendelkezések alkalmazásakor tiszteletben kell tartani azok lényeges tartalmát és célját. Az ilyen korlátozások nem alkalmazhatók más célra, mint amire azokat megállapították. Ez azt jelenti, hogy ahhoz, hogy a Chartával összeegyeztethető legyen, az alapvető jogok és szabadságok korlátozásának négy feltételnek kell megfelelnie, amelyek azonosak az értekezés II. fejezetében ismertetett általános alapjog-korlátozási teszt egyes lépcsőivel.<sup>349</sup>

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos esetjoga fontos szerepet játszik a testület megítélésében. A statisztikák azt mutatják, hogy az első évtizedhez képest 2003 és 2012 között megduplázódott a rendes bíróságok határozatait megsemmisítő döntések száma. Konkrétan azt láthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság 1993 és 2003 márciusa között

---

<sup>346</sup> PRIBAN: *Judicial Power vs. Democratic Representation*, 2003, 378-382.

<sup>347</sup> HALÁSZ: *A közép-európai alkotmányok*, 2014. 100.

<sup>348</sup> KOSAŘ – VYHNÁNEK: *The Constitutional Court of Czechia*, 2020, 149–152.

<sup>349</sup> Részletesebben többek között lásd MALÍŘ – GRINC: *Fundamental rights limitations*, 2024.103-123.

mintegy 1030, 2003. április – 2013. március) között mintegy 1800, 2014. április – 2020. június között pedig mintegy 1400 rendes bírósági határozatot semmisített meg.<sup>350</sup>

A cseh Alkotmánybíróság újszerű önértelmezése az alkotmányjogi panaszok számának folyamatos növekedésében is tükröződik. Számuk gyakorlatilag minden évben növekszik. Míg 1993-ban még csak kevesebb, mint 500 alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, addig két évvel később számuk már meghaladta az 1200-at, 1998-ban a 2000-et, 2000-ben pedig a 3000-ret. Az alkotmányjogi panaszok száma 2011-ben alig volt valamivel 4000 alatt. 2012-ben több mint 4900 alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, ami rekordot jelentett az Alkotmánybíróság történetében. 2013 óta a szám viszonylag stabil, évente 4000 panasz körül mozog.<sup>351</sup>

Az Alkotmánybíróság így saját sikerének áldozatává válik, mivel fennállásának első évtizede kétségtelenül hozzájárult a mai magas indítványszám kialakulásához.<sup>352</sup> Ugyanakkor azonban a testület olyan szerepkörbe szorult, amelyben nehezen kerülhető el, hogy végső soron az alkotmányossági felülvizsgálat keretében a rendes bírói ítéletek helyességét és igazságosságát bírálja el a működése túlnyomó részében.<sup>353</sup> Ez a megközelítés azonban egyértelmű kockázattal jár az alkotmányos demokrácia rendes működése szempontjából.<sup>354</sup>

A cseh alkotmánybírósági gyakorlat egyéni panaszos eljárások felé fordulása azért is érdekes, mert – látni fogjuk –, hogy a különleges jogrend idején nem tölti be a testület ugyanezt a funkciót. A nagy számok érzékeltetik azt, hogy a 15 főből álló testület gyakorlatilag hasonlóan működik a mindennapokban, mint egy rendes bíróság.

Az alkotmánybíróságok mindig ragaszkodnak ahhoz az állásponthoz, hogy egyedül nekik van hatáskörük a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatára az alkotmányok alapján, és az általuk adott értelmezést követni kell a rendes bírói döntéshozattal során.<sup>355</sup> Ennek a megközelítésnek a történeti magyarázata bizonyára a kommunista-szocialista múltban keresendő, de ennek a megközelítésnek a hatásai messzire mutatnak.<sup>356</sup>

A cseh szakirodalomban is találhatóak olyan vélemények, összecsengően saját álláspontunkkal,<sup>357</sup> hogy noha az alkotmány érvényesítésének kétségtelenül egy hatékony és

<sup>350</sup> KÜHN: *The Czech Constitutional Court*, 2021, 105-106.

<sup>351</sup> KÜHN: *The Czech Constitutional Court*, 2021, 105.106.

<sup>352</sup> Erről általában lásd KÜHN: *The judiciary*, 2011.

<sup>353</sup> KÜHN: *The Czech Constitutional Court*, 2021, 95–108.

<sup>354</sup> Lásd ennek az elhatárolásnak a nehézségeihez Zakariás Kinga a német és a magya gyakorlaton alapuló elemzését. ZAKARIÁS: *A bírói döntések*, 2021, 101–127.

<sup>355</sup> SADURSKI: *Rights Before Courts*, 2014, 35. ff.

<sup>356</sup> MATCZAK – BENCZE – KÜHN: *Constitutions*, 2010, 81–99; BADÓ: *The Constitutional Challenges of the Judiciary*, 2022. 339-360.

<sup>357</sup> GÁRDOS-OROSZ: *Az Alkotmánybíróság átalakulása*, 2023. 123-138.

alkotmányos demokráciában pozitívan értékelendő eszköze lehet a német típusú, a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz, amely minden további előírás nélkül is biztosítja az alkotmánykonform jogértelmezést hosszútávon<sup>358</sup>, veszélye az, hogy így könnyű a kötelező jogértelmezés útján *ultra vires* befolyást gyakorolni a rendes bíróság működésére, főleg akkor, ha az alkotmányos jogértelmezés meghatározásában az Alkotmánybíróság aktivista szemléletű. A bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetében 15 alkotmánybíró alkotmányos szemlélete befolyásolhatja akár egy egész igazságszolgáltatási rendszer működését, vagy egy vitatott jogértelmezési kérdés esetében a joggyakorlatot.<sup>359</sup> Mivel Csehországban az Alkotmánybíróság az Alkotmány szerint az igazságszolgáltatás része, ez a jogvédelemmel összefüggő hatáskör alkotmányjogi szempontból azonban jól illeszkedik az alapjogvédelmi rendszerbe.

Az Alkotmánybíróság tevékenysége az alkotmányjogi panaszok nyomán Csehországban is konfliktusba került mindezek miatt a Legfelső Bíróság működésével. Ahogy Magyarországon a rendőrképmás ügy,<sup>360</sup> úgy Csehországban a Jehova tanúinak a katonai szolgálat lelkiismereti okokból történő megtagadására vonatkozó igényének elbírálása volt vitatott. A Legfelső Bíróság úgy ítélte meg, hogy a katonai szolgálat megtagadása bűncselekmény, míg az Alkotmánybíróság úgy látta, hogy szükséges figyelembe venni a Jehova tanúinak a lelkiismereti- és vallásszabadságát, és ez alapján kell megítélni a katonai szolgálat alóli mentesség kérdését. A Legfelső Bíróság az ügyben nem követte az Alkotmánybíróság döntéseit egészen 1999-ig, amikor is végül meghajolt a növekvő nyomás alatt, a két felsőbíróság közötti viszony azonban továbbra is feszült maradt, és más ügyekben is megmutatkozott.<sup>361</sup>

A Legfelső Közigazgatási Bíróság általában fogékonyabb az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatának követésére. A cseh Alkotmánybíróság még így is összetűzésbe került egy jelentős ügyben a Legfelső Közigazgatási Bírósággal. Ez volt a fentebb ismertetett, elhíresült szlovák nyugdíj-ügy (amelyben végül még az Európai Unió Bírósága ítéletének *ultra vires* minősítésére is sor került).<sup>362</sup> A jogértelmezési konfliktus odáig fajult, hogy az Alkotmánybíróság azt javasolta, hogy a Legfelső Közigazgatási Bíróság bíróit vonják fegyelmi

---

<sup>358</sup> A magyar Alaptörvény 28. cikke előírja, hogy a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.

<sup>359</sup> Vö. SADURSKI: *Poland's Constitutional Breakdown*, 2019.

<sup>360</sup> GÁRDOS-OROSZ – BEDŐ: *Az alapvető jogok érvényesítése*, 2018. 3-15.

<sup>361</sup> KOSAŘ – VYHNÁNEK: *The Constitutional Court of Czechia*, 2020, 158.

<sup>362</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2012. január 31-i Pl. ÚS 5/12. határozata.

eljárás alá, mert nem tartják be az Alkotmánybíróság határozatát.<sup>363</sup> Az ügy lezárásaként a cseh parlament lépett közbe és a nyugdíjúgyekben olyan jogszabályt alkottak meg, amely lehetővé tette a peren kívüli egyezséget.<sup>364</sup>

A cseh alkotmányos rend részét képező Charta 14. cikke (4) bekezdése normaszövegének az alkotmányos értelmezését az uniós joghoz igazította azonban az Alkotmánybíróság az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos ügyben.<sup>365</sup> Noha az Charta szövege azt mondta ki, hogy egyetlen állampolgár sem kényszeríthető arra, hogy elhagyja hazáját, az Alkotmánybíróság értelmezése szerint nem ellentétes a cseh alkotmánnyal az európai elfogatóparanccsal járó állami kötelezettségek teljesítése. Hasonlóképpen, a 2009-es Lisszaboni Szerződés alkotmányosságának megítélésével foglalkozó ügyben<sup>366</sup> a cseh alkotmányos rend fogalmának unióbarát értelmezését fogadta el, és ezáltal megszüntette a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt álló utolsó nagy akadályt.<sup>367</sup>

Csehországban továbbá az alapjogi alkotmányossági felülvizsgálat jellemzője az, ahogy fentebb kifejtettük, az Alkotmánybíróság az alkotmányos rend fogalmát kiterjesztő döntése következtében az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való kötődés is megjelenik a joggyakorlatban azáltal, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának a kapcsolódó döntéseit a testület minden ügyben szem előtt tartja.<sup>368</sup>

### III.3.4. Összegzés

Sok más országhoz hasonlóan a cseh Alkotmánybíróság és a Legfelső Közigazgatási Bíróság gyakorlata is gyakran érintett politikailag érzékeny ügyeket.<sup>369</sup> Bár ez a tendencia egyesek szerint az Alkotmánybíróság átpolitizálódásához vezetett,<sup>370</sup> az Alkotmánybíróság szakmai tekintélye és döntéseinek általános legitimitása működése során végig jellemző maradt. Visegrádi viszonylatban is egy széles hatáskörökkel működő testületről beszélünk,

<sup>363</sup> KOSAŘ – VYHNÁNEK: *The Constitutional Court of Czechia*, 2020, 158–159; KÜHN: *The Judiciary*, 2011, 26–27, 98–99, 102–103.

<sup>364</sup> KOSAŘ – VYHNÁNEK: *The Constitutional Court of Czechia*, 2020, 158.

<sup>365</sup> A Cseh Alkotmánybíróság 2006. május 3-i Pl. US. 66/04. számú határozata.

<sup>366</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2009. november 3-i Pl. ÚS 29/09. számú határozata. VINCZE: A cseh alkotmánybíróság határozata, 2009.

<sup>367</sup> KOSAŘ – VYHNÁNEK: *The Constitutional Court of Czechia*, 2020, 160–161.

<sup>368</sup> KOSAŘ – PETROV – ŠIPULOVÁ – SMEKAL – VYHNÁNEK – JANOVSÝ: *Domestic Judicial Treatment*, 2020; KRATOCHVÍL: *Subsidiarity of Human Rights in Practice*, 2019, 69–84; PRIBAN: *Judicial Power*, 2003, 382–392.

<sup>369</sup> KOSAŘ – VYHNÁNEK: *The Constitutional Court of Czechia*, 2020, 164.

<sup>370</sup> KOMÁREK: *Czech Constitutional Court Playing with Matches*, 2012, 323–237.

amely európai, és német ügyekkel összefüggésben világviszonylatban is kitűnt aktivitásával. Ez az aktivitás azonban az európai alkotmányos értékekhez történő ragaszkodás jegyében telt, hiszen az Alkotmánybíróság önmeghatározása révén, joggyakorlata szorosán kötődik nemcsak az uniós, hanem a nemzetközi emberi jogi mércékhez is. Az alkotmányjogipanasz- eljárások magas száma mutatja, hogy mindennapi működését ezek az eljárások határozzák meg, és ennek figyelembevételével érdekes az, hogy a különleges jogrendben nem vállalt ilyen aktív szerepet – változatlan hatásköri szabályozás mellett – az alapjogvédelemben. Ezt az értekezés V. fejezetében mutatjuk be.

### III.4. A szlovák alkotmánybíráskodás

#### III.4.1. Történeti kialakulás

A demokratikus rendszerváltást követően a szlovák alkotmánybíróság (szlovák Alkotmánybíróság) felállítására 1992-ben került sor, amikor az új demokratikus Alkotmány megszületett. Az alkotmányozók választása alapján az új alkotmánybírási modell a Szlovákia területén korábban már létező csehszlovák intézményi megoldásra épült, nevezetesen az első csehszlovák Alkotmánybíróságra,<sup>371</sup> valamint a csehszlovák szövetségi Alkotmánybíróságra, amelyet az államszocializmus 1989-es bukása után hoztak létre.<sup>372</sup> Ez utóbbi bíróság létrehozása egy több mint 20 évig tartó jogsértést orvosolt, mert a csehszlovák Alkotmánybíróságot megemlítette 1968-ban a cseh–szlovák föderációról rendelkező 143/1968. sz. alkotmányerejű törvény, de a testület a valóságban soha nem működött.<sup>373</sup>

Érdekes, hogy a csehszlovák Alkotmánybíróságnak a demokratikus rendszerváltást követően eleinte nem volt jelentős szerepe az alkotmányos politika alakításában.<sup>374</sup> Annak ellenére, hogy hasonló hatásköröket kapott, mint más nyugati testületek, vagy éppen a magyar Alkotmánybíróság, ebben az időszakban a parlamenti döntés alkotmányos korlátainak hangsúlyozása nem volt jellemző, a demokrácia kiteljesítése inkább a politikai hatalmi ágak felelőssége volt.<sup>375</sup> Ezt a helyzetet Szlovákia függetlenedése után az is okozhatta, hogy 1994 és 1998 között olyan politikai helyzet alakult ki, amely azt is kérdésessé tette, hogy az

---

<sup>371</sup> STEUER: The Slovak Constitutional Court, 2019. 1-3.

<sup>372</sup> SCHWARTZ: Eastern Europe's Constitutional Courts, 1998, 110–114.

<sup>373</sup> STEUER: The Slovak Constitutional Court, 2019.1-3.

<sup>374</sup> MALOVÁ: The Role and Experience of the Slovakian Constitutional Court, 2003, 355.

<sup>375</sup> HALÁSZ: *A közép-európai alkotmányok*, 2014, 138.

alkotmányos demokrácia fennmarad-e.<sup>376</sup> Érdekes azonban az, hogy ebben a helyzetben a szlovák Alkotmánybíróság szerepe inkább csökkent a demokrácia fenntartásában, mint nőtt,<sup>377</sup> de mindezek ellenére jónéhány az alkotmány értelmezésén alapuló emblemikus döntés született már az 1990-es években is.

A demokratikus átmenet első éveiben nem a jogállamiság volt az, ami az embereket leginkább foglalkoztatta, sőt a jogot és az államot egyfajta szkeptikus megközelítés övezte mint minden más volt szocialista országban. Ez azért lehetett így, mert a jogot a szocializmusban is egy külső kényszerítő tényezőnek tekintették az emberek, amelyet pro forma egy adott módon kell fenntartani, de amelyben meg kell találni az észszerű és a gazdaságos, vagy éppen a morális cselekvés lehetőségeit, kiskapuit.<sup>378</sup>

A 2001-ben elfogadott alkotmánymódosítás vetette fel újra a kérdést, hogy a jelentősen módosított alkotmány védelmére egy valóban független és stabil és aktív Alkotmánybíróságra lenne szükség, meg kellene újítani az alkotmánybíráskodást, és ennek jegyében az alkotmánybírók mandátumát 12 évre emelték. Szlovákiában, hasonlóan Csehországhoz, az alkotmánybírók nagy számban cserélődnek egyszerre, mert a kezdetektől ugyanannyi évre választották őket. A szakirodalom ezért itt is sokszor beszél „első”, „második”, „harmadik” stb. Alkotmánybíróságról, azt állítva, hogy azok összetétele nagyban meghatározza a joggyakorlatot, így érdemes ezeket az alkotmánybíróági ciklusokat külön jellemezni és értékelni. Ezek szerint van egy bírósági ciklus 1992-től 2000-ig, egy 2000-től 2007-ig, egy 2007-től 2019-ig, illetve a mostani.<sup>379</sup>

Az alkotmánybírókat az államfő, a köztársasági elnök nevezi azon bírók közül, akiket az egykamarás parlament választ. A parlament kétszer annyi alkotmánybíró-jelöltet választ, mint ahány mandátum szabad. A bírók jelölése egy nagyon komplex rendszerben történik, javaslatot tehetnek az állam- és a jogász társadalmi szféra legfontosabb képviselői, intézményei, és ezt követően a parlament 50 képviselőjének a javaslata szükséges ahhoz, hogy a jelölt rákerüljön arra a listára, amelyre a plénum szavaz, és amelyből kiválasztja a kétszeres jelöltszámot. Összességében véve tehát itt nincs szükség minősített többségre a parlamenti

---

<sup>376</sup> MALOVÁ: The Role and Experience of the Slovakian Constitutional Court, 2003, 350-354.

<sup>377</sup> Ezt a korszakot a magyar AB önameghatározásával, szerepfelfogásával veti össze STEUER: Judicial self-perceptions, 2024, 537–555.

<sup>378</sup> MALOVÁ: The Role and Experience of the Slovakian Constitutional Court, 2003. 350-354.

<sup>379</sup> ČUROŠ: The Constitutional Court of the Slovak Republic, 2023. 186-188.

választáshoz.<sup>380</sup> Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályrendszer második nagy módosítására 2020-ban került sor, bár voltak kisebb jelentőségű módosítások 2014-ben és 2017-ben is.<sup>381</sup>

Egyes szakirodalmi álláspontok szerint az Alkotmánybíróságra vonatkozó eredeti szabályozást a jogalkotók kapkodva fogalmazták meg,<sup>382</sup> amit az is tükröz, hogy nem folytak érdemi viták az újonnan létrehozott intézmény funkciójáról és hatásköréről, illetve a normaszöveg több szabályt csak nagy vonalakban tartalmazott.<sup>383</sup> Míg Magyarországon a demokratikus rendszerváltás egyik legfontosabb dilemmájaként emlegetik a kerekasztal tárgyalások jogász résztvevői az alkotmánybírósági szabályozást a köztársasági elnök alkotmányos pozíciójának a meghatározása mellett, addig Szlovákiában ez nem került a viták középpontjába. Valójában az Alkotmány 1992-es elfogadásának indokolása mindössze néhány mondatot tartalmazott az Alkotmánybíróságról, amely többek között azt állította, hogy a testület „alapvető hatásköre a jogrend alkotmányosságának biztosítása”, anélkül, hogy meghatározta volna azokat az elveket, amelyek fényében az alkotmánykomformitást értékelni kell.<sup>384</sup> A szlovák Alkotmánybíróság szabályozása is az igazságszolgáltatás fejezetben szerepel az Alkotmányban, így a bírói függetlenség és a bírói funkció azonban egyértelmű volt önmagában a kontextuális elhelyezés alapján.

A szlovák alkotmánybíráskodás legjelentősebb kuriózuma – hasonlóan kivételes, mint az, hogy Lengyelországban a Szejm felülbírálhatta az alkotmánybíróság döntéseit – pedig az volt, hogy a szlovák Alkotmánybíróság döntéseinek a jogkövetkezményei időben eltolódtak, mert abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság kimondta, hogy egy jogszabály alkotmányellenes, a jogalkotónak hat hónapja volt az új jogszabályi rendelkezés elfogadására, addig a régi hatályban maradt, és csak hat hónap elteltével veszítette hatályát. Ez egy Jugoszláviából ismert megoldás volt, de Szlovákiában több mint 10 évig fennmaradt a rendszerváltás után is.<sup>385</sup>

Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság a 2020-as alkotmánymódosítás következtében elvesztett néhány hatáskört, még mindig az egyik legszélesebb hatáskörrel bíró

---

<sup>380</sup> Itt csak emlékeztetünk arra, hogy ennek a bonyolult eljárásnak a gyökere a csehszlovák alkotmánybíróválasztás, amelyet e szabályozás átvett, és amely azért alakult így, hogy a szlovák és a cseh részvételi egyensúlyt megteremtse.

<sup>381</sup> STEUER: *The Guardians and the Watchdogs*, 2019, 34–54.

<sup>382</sup> MALOVÁ: *The Role and Experience of the Slovakian Constitutional Court*, 2003, 348.

<sup>383</sup> STEUER: *The Guardians and the Watchdogs*, 2019, 34–54.

<sup>384</sup> MALOVÁ: *The Role and Experience of the Slovakian Constitutional Court*, 2003, 348-354.

<sup>385</sup> MALOVÁ: *The Role and Experience of the Slovakian Constitutional Court*, 2003, 348-354.

alkotmánybíróság maradt Európában.<sup>386</sup> Az Alkotmány 125–129. §-ai tartalmazzák az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályokat: a 2010 előtti magyar szabályozáshoz hasonlóan a választási ügyekben hozott hatósági és bírósági döntések felülvizsgálata is az Alkotmánybíróság hatásköre például, és ezen kívül a népszavazási kezdeményezések esetében is végső fórum, valamint az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközését is vizsgálhatja.<sup>387</sup>

### III.4.2. Az alkotmánybírósági gyakorlat irányai

Szlovákiában az 1990-es évek alkotmánybírósági döntéseit az államszervezeti kérdések határozták meg.<sup>388</sup> A szlovák alkotmánybíróság első jelentős döntése éppen a kormányforma lényegére kérdezett rá, arról szól, hogy a miniszterelnök elbocsáthatja-e a minisztereit akkor, ha ezzel a köztársasági elnök nem ért egyet. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szlovák alkotmány azt diktálja, hogy a köztársasági elnök nevezi ki és bocsájtja el a minisztereket, erre csak javaslatot tehet a miniszterelnök, de nincs joga erről dönteni. A testület megállapította, hogy a parlamentáris rendszernek vannak prezidenciális elemei.<sup>389</sup> Hasonlóan Lengyelországhoz vagy Magyarországhoz, parlamenti demokráciáról van szó, ugyanakkor a prezidenciális elem hangsúlyos mind a mai napig.<sup>390</sup> Az elnök súlya tehát az alkotmányos gyakorlatok alakításában is kiemelt jelentőségű, ez látszik a jogkörét érintő élénk alkotmányjogi vitákban és az indítványozói tevékenységében is.<sup>391</sup>

Annak ellenére, hogy az előbb kifejtettek szerint az Alkotmánybíróság pozíciója nem volt kezdetől fogva erős, néhány kérdésben már ebben az időszakban lefektette az alapvető alkotmányos tételeket. A választási demokráciával kapcsolatos kérdésben már 1996-ban meghatározta az alkotmányos követelményeket: az állampolgárok választójogával és a választások tisztaságával kapcsolatos kérdéseket vizsgálta, megerősítve a demokratikus választási eljárások fontosságát. A döntés részletezte a választójog alkotmányos alapelveit, beleértve a választások általánosságát, egyenlőségét, közvetlenségét és titkosságát. Ezek az alapelvek kulcsfontosságúak lettek a demokratikus választási rendszer integritásának

<sup>386</sup> DE VISSER: *Constitutional Review in Europe*, 2014.

<sup>387</sup> SZIGETI: A 30 éves szlovák Alkotmánybíróság szervezete, 2023 61-74.; DRUGDA – ĽALÍK – BARANÍK: Slovakia, 2017, 181–185.

<sup>388</sup> HALÁSZ: *Őfelsége, az elnök*, 2023, 338–353.

<sup>389</sup> A szlovák Alkotmánybíróság PL. ÚS 17/98. számú határozata

<sup>390</sup> HALÁSZ: *Őfelsége, az elnök*, 2023, 11–15.

<sup>391</sup> HALÁSZ: *Őfelsége, az elnök*, 2023. 338-353

biztosításához.<sup>392</sup> A parlament működésével kapcsolatban később pontosította a képviselők jogállását és a mentelmi jog határait.<sup>393</sup>

Hasonlóan más visegrádi országhoz, a szlovák Alkotmánybíróság demokratikus átalakulás klasszikus nagy kérdéseiben is állást foglalt, például a médiatörvény alkotmányosságával foglalkozott, lefektetve az információs szabadság és a sajtószabadság alapvető követelményeit,<sup>394</sup> vagy meghatározta az az önkormányzati autonómia alapjait, az önkormányzatok hatásköreit és jogait.<sup>395</sup>

Érdekes látni azt, hogy Szlovákiában is több olyan politikai helyzet keletkezett, amikor döntőbíró volt az AB, vagy legalábbis döntőbírónak igyekeztek használni a politikai típusú alkotmányos intézmények.<sup>396</sup> Erre egy kiváló példa az 1997-es NATO-csatlakozás körül kialakult helyzet, amelyben az volt az alkotmányjogi kérdés, hogy lehet-e referendummal megváltoztatni az Alkotmányt. Magyarországhoz hasonlóan a szlovákiai referendumok körüli vita különösen intenzív volt az 1990-es években, amikor a politikai helyzet ingatag volt.<sup>397</sup>

Kiemelendő az 1997-es népszavazási vita, amely nagy politikai és jogi feszültségeket okozott. 1997-ben Vladimír Mečiar kormánya kezdeményezett népszavazást a NATO-tagságról. Ezzel egyidejűleg az ellenzék és az államfő, Michal Kováč, egy másik kérdést kezdeményezett: a köztársasági elnök közvetlen választásának bevezetését.

A kormány és az ellenzék közötti vita azzal kezdődött, hogy a népszavazási kérdéseket hogyan és milyen sorrendben tegyék fel az állampolgárok számára. A választási bizottság végül úgy döntött, hogy a NATO-tagság kérdését külön népszavazásra bocsátják, míg az elnökválasztás kérdésében nem lehet népszavazást tartani.

Az ügy az Alkotmánybíróság elé került, amelynek döntenie kellett a népszavazási kérdések alkotmányosságáról. Kimondta, hogy a népszavazásnak tartalmaznia kell a közvetlen elnökválasztás kérdését is, de az Alkotmányból az következik, hogy lehet róla népszavazást tartani, de a szavazás eredménye a parlamentre nem kötelező, mert a parlament jogosult dönteni az alkotmánymódosítás ügyében minősített többséggel. Az alkotmánymódosításról való népszavazást tehát nem zárja ki az Alkotmány, de az természetesen csak véleményező típusú lehet, mert népszavazással nem lehet módosítani az Alkotmányt.<sup>398</sup> A kormány azonban

<sup>392</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 1997. február 27-i PL. ÚS 7/96. számú határozata.

<sup>393</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 1998. augusztus 18-i PL. ÚS 17/98. számú határozata.

<sup>394</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 1999. június 28-i I. ÚS 30/99. számú határozata.

<sup>395</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2001. február 22-i I. ÚS 10/00. számú határozata.

<sup>396</sup> ČUROŠ: The Constitutional Court of the Slovak Republic, 2023. 193-202.

<sup>397</sup> KUKORELLI: *Kell-e nekünk népszavazás?*, 2021.

<sup>398</sup> ČUROŠ: The Constitutional Court of the Slovak Republic, 2023. 193-202.

ezt figyelmen kívül hagyta, és enélkül a kérdés nélkül rendelte el a népszavazást, amelyet végül az állampolgárok bojkottáltak, és az alacsony részvétel miatt érvénytelen lett. Az 1997-es népszavazás vitája rávilágított a demokratikus intézmények és a jogállamiság sebezhetőségére Szlovákiában, és tipikus példája annak, hogy az Alkotmánybíróság autoritása megkérdőjelezhetővé vált.<sup>399</sup> A szlovák Alkotmánybíróság az 1990-es években 10 olyan döntést is hozott, amelyben igyekezett világossá tenni a határt a rendes bíróság, az Alkotmánybíróság, a parlament és a kormány feladatai között, és definiálni a funkcióját és a pozícióját az államszervezetben.<sup>400</sup>

Ez a törekvése azonban hozzájárult ahhoz is, hogy alkotmányjogi szempontból sokszor vitatott döntéseket hozott, így végső soron a határozatainak a megítélése nem volt olyan pozitív,<sup>401</sup> mint ahogy az 1990-es évek magyar Alkotmánybírósága esetében láttuk, ahol bár voltak ugyan tudományos ellenvetések a túlzott aktivizmussal szemben (ahogy azt korábban ismertettük), de közpolitikai értelemben népszerű volt az alkotmánybíráskodás.

Szlovákiában a 2000-ben hivatalba lévő elnök elhatározása volt, hogy olyan alkotmánybíróságot szeretne kialakítani, amely igyekszik kerülni a politikai kérdéseket, és inkább az alapjogvédelemre fókuszál.<sup>402</sup>

A szlovák Alkotmánybírósággal a 2019-ben az alkotmánybírók választása körül kialakult válságig nem sokat foglalkozott a nemzetközi alkotmányjogi szakirodalom sem,<sup>403</sup> nyilvánvalóan az ország mérete és geopolitikai státusza miatt, de talán ehhez az is hozzájárult, hogy döntéseivel a jog és a politika határán állt.<sup>404</sup>

Különösen polarizáló ügy volt a Szlovák Köztársaság Speciális (korrupcióellenes) Bírósága létrehozásának alkotmányellenessé nyilvánítása.<sup>405</sup> Az ügy kirobbanásához az is hozzájárult, hogy a létrehozott különbíróságra új bírókat neveztek ki, és annak érdekében, hogy a pozíciókat fel tudják tölteni, ezek a bírók magasabb fizetést kaptak, Az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatás monopóliumára hivatkozva mondta ki, hogy ilyen különbíróságokat nem lehet létrehozni.<sup>406</sup>

Az Alkotmánybíróságnak a kétezres évek végén ismét szembe kellett néznie az elnöki

---

<sup>399</sup> ČUROŠ: The Constitutional Court of the Slovak Republic, 2023.193-203.; STEUER: The Slovak Constitutional Court, 2019. 38.

<sup>400</sup> MALOVÁ: The Role and Experience of the Slovakian Constitutional Court, 2003, 370.

<sup>401</sup> LÁŠTIC – STEUER: The Slovak Constitutional Court, 2019, 198–204.

<sup>402</sup> MALOVÁ: The Role and Experience of the Slovakian Constitutional Court, 2003, 372.

<sup>403</sup> STEUER: The Slovak Constitutional Court, 2019; ĽALÍK – BARANÍK – DRUGDA: Slovakia, 2017, 181–185.

<sup>404</sup> KYSELA – ONDŘEJKOVÁ (eds.): *Jak se píše o soudech a soudcích*, 2012, 168.

<sup>405</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2009. május 20-i PL. ÚS 17/08. számú határozata.

<sup>406</sup> ČUROŠ: The Constitutional Court of the Slovak Republic, 2023. 93-201.

kinevezési jogkörök kérdésével is, tekintettel az elnök és a törvényhozó többség közötti konfliktusra a legfőbb ügyész kinevezésével kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság korábban az elnöki hatáskörök tág értelmezését érvényesítette,<sup>407</sup> így az államfő élhetett a törvényhozás által kiválasztott jelölt elutasításának jogával. Később azonban a testület megállapította, hogy az elnök ezzel a döntésével megsérti azon jelölt alkotmányos jogait, akit a törvényhozás jelölt, és akinek arra volt alkotmányosan védett várománya, hogy őt kinevezzék az elnök, ha a jelölés jogszerű volt.<sup>408</sup>

Ugyanez a kérdés merült fel az alkotmánybírók megválasztásával kapcsolatban is, amikor a 2018-as új alkotmánybírói törvény megszületését követően az elnök nem tudott választani azon bírák közül, akiket a parlament felterjesztett, és egyet sem nevezett ki. Az Alkotmánybíróság ezt az elnöki hatalomgyakorlási döntést elbíráló határozatában is azt mondta ki, hogy a köztársasági elnök kötetes kinevezni azon bírók közül az egyiket, akik felterjesztésre kerültek, tehát akiket a parlament megválasztott.<sup>409</sup> Az elnök kizárólag arra hivatkozhat, hogy a parlament nem vette figyelembe a törvényi feltételeket, de ha a parlament szabályszerűen járt el, akkor nem mérlegelhet a kinevezést illetően. A Velencei Bizottság véleménye<sup>410</sup> támogatta ezt az értelmezést, amit az Alkotmánybíróság adott, bár megkérdőjelezte azt az eljárást, amellyel az Alkotmánybíróság a következtetésre jutott. Az elnök elfogadta az alkotmánybírói testület érdemi döntésének<sup>411</sup> tekintélyét, amely megerősítette a törvényhozás tényleges befolyásának ilyen kiszélesítését a kinevezési eljárásban, és az eredeti jelöltek közül választotta ki a jelölteket.<sup>412</sup>

Az államszervezettel kapcsolatos kérdésekben érdemes még kiemelni a parlament jogalkotási tevékenységével összefüggő megállapításokat. Az Alkotmánybíróság kimondta a szlovák jogalkotási folyamatban gyakori problémának számító, indokolatlanul gyorsított jogalkotási eljárás alapján hozott jogszabályok alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság

---

<sup>407</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2012. október 24-i PL. ÚS 4/2012. számú határozata.

<sup>408</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2014. december 4-i I. ÚS 397/2014. számú végzése.

<sup>409</sup> Az elnöki jogkörökkel kapcsolatos AB döntéseket lásd HALÁSZ: *Öfelsége, az elnök*, 2023, 346–353.

<sup>410</sup> Slovak Republic – Opinion on questions relating to the appointment of Judges of the Constitutional Court, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10–11 March 2017). CDL-AD(2017)001-e.

<sup>411</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2017. december 6-i I. ÚS 575/2016. számú határozata.

<sup>412</sup> STEUER: *The Slovak Constitutional Court*, 2019. 34.

azonban ezt az érvénytelenséget meglehetősen szűken, óvatosan értelmezte 2022-es döntésében,<sup>413</sup> így kérdés, hogy ennek hosszútávon milyen hatása lesz.<sup>414</sup>

2019-ben Szlovákiában is felmerült továbbá az alkotmányellenes alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálatával kapcsolatos vita. Hasonlóan a 2013-ból ismert magyar vitához, az alkotmánybíróság hatáskörével kapcsolatban ez itt is nagy kérdés volt, hiszen a szlovák Alkotmány sem tartalmazott a cseh alkotmányhoz hasonló örökkévalósági klauzulát, vagy legalábbis olyan szövegrészt, amelyet egy progresszív értelmezéssel ilyenek lehet tekinteni. A 2017-es cseh döntéshez hasonlóan 2019-ben Szlovákiában is úgy döntött azonban az Alkotmánybíróság, hogy felülvizsgálja az alkotmányellenes alkotmánymódosítást.<sup>415</sup> Az indítvány szerint az alkotmánymódosítás arról szólt, hogy a nemzetbiztonsági szervek megfigyelhetik a rendes bírókat megfelelő alkotmányos és törvényi garanciák nélkül, illetve a bírói kinevezésekhez szükséges egy nemzetbiztonsági átvilágítás. A szlovák Alkotmánybíróság megsemmisítő döntésében hivatkozott az Alkotmány materiális magjára, arra, hogy bár nincsenek explicit örökkévalósági klauzulák, de az Alkotmánynak van egy olyan magja, amivel nem lehet ellentétes az alkotmánymódosítás. A döntés rendkívül vitatott volt abban a tekintetben, hogy lehetséges-e egyáltalán ilyen hatáskört megállapítani akkor, ha ez explicit nincs benne az Alkotmányban.<sup>416</sup>

A magyar esethez hasonlóan, amely csak felvetette az esetleges felülvizsgálat lehetőségét,<sup>417</sup> itt sem maradt jogalkotói visszavágás nélkül a vonatkozó alkotmánybírósági határozat. A szlovák parlament egy 2020. év végi alkotmánymódosítással (a Szlovák Köztársaság Alkotmányát módosító 422/2020. sz. alkotmányerejű törvény) megpróbálta felülrni ezt a döntést, olyan rendelkezés beiktatásával, amely szerint az Alkotmánybíróság nem jogosult felülvizsgálni egy alkotmányozói aktus (beleértve az Alkotmányt nem közvetlenül, hanem alkotmányerejű törvénnyel módosító alkotmányos aktusokat is) összeegyeztethetőségét az Alkotmánnyal. E módosítás ellen két indítványt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. A testület azonban mindkettőt visszautasította, bár a felülvizsgálat visszautasításának indokolásában egy szűk mozgásteret azért hagyott az ilyen jellegű felülvizsgálatra, arra az

---

<sup>413</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2022. december 13-i. PL. ÚS 13/2022. számú határozata.

<sup>414</sup> Lásd még 2022. május 25-i PL. ÚS 18/2022. számú határozat. STEUER: Judicial self-perceptions, 2024, 537–555.

<sup>415</sup> A szlovák Alkotmánybíróság Pl. ÚS 21/2014. számú határozata. HALÁSZ: A szlovák alkotmánybíróság határozata, 2019, 88–89.

<sup>416</sup> STEUER: The Slovak Constitutional Court, 2019. Halász: A szlovák alkotmánybíróság határozata, 2019, 88–89.

<sup>417</sup> Az Alaptörvény negyedik módosításának esetleges felülvizsgálatára vonatkozó AB határozat, 12/2013. (V. 24.) AB határozat. GÁRDOS-OROSZ: Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata, 2014, 167–184.

esetre, amikor az ügynevezett (és az alkotmányban ilyen formán nem megfogalmazott) Alkotmány érdemi magja sérül.<sup>418</sup>

### III.4.3. Az alapjogvédelem sztenderdjei és az alkotmányjogi panasz

A 2001-es alkotmánymódosítás egyes hatáskörök jelentőségét kiemelte. Az Alkotmánybíróság feladatai között hangsúlyosabbá vált az absztrakt alkotmányértelmezés hatáskör, és megjelent a német típusú alkotmányjogi panasz.<sup>419</sup> Az Alkotmány 128. cikk (1) bekezdése írja elő az absztrakt alkotmányértelmezést vitás kérdésekben. Az, hogy mely ügyek minősülnek vitatottnak, értelmezésre szorul ugyanúgy, mint a magyar jogban az absztrakt alkotmányértelmezési hatáskör esetében.<sup>420</sup> Egy alkotmánybírói határozat szerint egy mögöttes vitának kell fennállnia egy alkotmányossági kérdésben legalább két olyan állami szerv között, amelyeknek indítványozói jogosultságot biztosít az alkotmánymódosítás ahhoz, az értelmezési hatáskört meg lehessen állapítani.

A teljes körű alkotmányjogi panasz eljárás<sup>421</sup> szintén 2001-ben került bevezetésre. Alkotmányjogi panasz keretében az Alkotmánybíróság többféle jogkövetkezéssel járó marasztaló határozatot hozhat, az érintett szerv határozatának megsemmisítésétől a jogsértést megelőző állapot helyreállításán át a jogsértés miatti kártérítés megítéléséig. A szlovák jogban sajátos, hogy rendkívül széles körben állapít meg jogkövetkezéseket. Az Alkotmánybíróság által tárgyalt indítványok nagy része ma már annak hatékonysága miatt is, alkotmányjogi panasz eljárásban születik. Néhány helyzettől eltekintve nincs határideje az Alkotmánybíróságnak a döntéshozatalra, és ez egy bizonyos játékteret biztosít számára.<sup>422</sup>

2001-ben egy jelentős eljárási változás abból eredt, hogy az alkotmánybírói törvény lehetővé tette azon jogszabályok hatályának felfüggesztését, amelyek alkotmányosságát vitatják, ideiglenes intézkedésként.<sup>423</sup> Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott okokból hozhat ilyen döntést,<sup>424</sup> és ezt anélkül is megteheti, hogy az indítványban ilyen intézkedés iránti kérelem szerepelne, tehát hivatalból dönthet erről. A módosítás lehetővé teszi

---

<sup>418</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2023. december 20-i PL. ÚS 8/2022. és PL. ÚS 12/2022. számú határozatai. HALÁSZ: A szlovák alkotmánybírói határozata, 2019, 88–89.

<sup>419</sup> TÉGLÁSI – T. KOVÁCS: Alkotmánybíráskodás, 2015, 90–104.

<sup>420</sup> MANHERTZ: *Az alkotmánybírói hatáskörök*, 2022.

<sup>421</sup> Alkotmány 127. cikk.

<sup>422</sup> STEUER: *The Slovak Constitutional Court*, 2019. 5-10.

<sup>423</sup> A Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságáról szóló 2018. október 24-i 314. számú törvény.

<sup>424</sup> Alkotmány 125. cikk (2) bekezdés.

a gyors jogorvoslatot, ennek a rendelkezésnek nagy jelentősége lehet a különleges jogrend idején. Bár 2017-ben például 2434 indítvány érkezett az Alkotmánybíróságra, és összesen 12 947 beadványról kellett döntenie, amely szám részben a tömeges indítványokból, azaz néhány ügyben benyújtott több ezer indítványból állt,<sup>425</sup> a 2020-as újabb alkotmánybírósági törvénymódosítást megelőzően mindezek ellenére nem nevezték hatékonynak az alkotmányjogi panaszjeljárást.<sup>426</sup>

Ami a jogtartalmi kérdéseket illeti, alapjogi kérdésekben a szlovák Alkotmánybíróság az alkotmányos elvek kidolgozására helyezte a hangsúlyt.<sup>427</sup> A 2000 és 2007 közötti időszakban kidolgozta a jogállamiság anyagi jogi fogalmát, amely alatt azt értette, hogy a materiális jogállam-koncepció nem fér össze a különböző alapjogok közötti hierarchia felállításával, az alapvető jogokat az államnak egyenlően kell védenie, ez az állam elsődleges célja.<sup>428</sup>

A materiális jogállamiság-felfogás mellett, ennek érvényesülése érdekében az Alkotmánybíróság hatékonyan érvényesítette a formális jogállamiságból fakadó követelményeket is, és előírta a jogbiztonság követelményét, amely magában foglalja a jogi normák teljességét és a közhatalom ebből eredő intézkedéseinek kiszámíthatóságát.<sup>429</sup> Ez utóbbi követelmény kapcsolódik a bizalomvédelem követelményéhez, amely magában foglalja a ténszerűen hasonló ügyekben hozott határozatok közötti indokolatlan különbségtétel tilalmát, illetve az állami hatalomnak az egyén életébe való kiszámíthatatlan beavatkozással szembeni védelmét.<sup>430</sup>

Magyarországhoz hasonlóan Szlovákiában nem alakult ki precedensrendszer, és eltérően a cseh Alkotmánybíróság kimondott gyakorlatától a precedensértékű határozatokat illetően, a szlovák alkotmánybírósági gyakorlat csupán hangsúlyozta a következetes joggyakorlat alkotmányos jelentőségét. Az arányossági tesztet mint az alapvető jogok közötti konfliktusok feloldásának legelterjedtebb eszközét az Alkotmánybíróság csak 2001 után alkalmazta először, és már abban a formában vette át, ahogy azt a magyar, lengyel és a cseh szabályozásban és gyakorlatban láthattuk.

Azok a kérdések tehát, amelyek más visegrádi országok alkotmánybírósági gyakorlatát is meghatározták, ilyen például a jogállamiság koncepcionális kialakítása vagy az arányossági

---

<sup>425</sup> STEUER: The Slovak Constitutional Court, 2019.38.

<sup>426</sup> ČUROŠ: The Constitutional Court of the Slovak Republic, 2023. 202-203.

<sup>427</sup> PROCHÁZKA: *Mission Accomplished*, 2002.247-264.

<sup>428</sup> PRIBAN: *Judicial Power vs. Democratic Representation*, 2003, 373-394.

<sup>429</sup> A cseh Alkotmánybíróság PL. ÚS 22/06 51. számú határozata.

<sup>430</sup> A szlovák Alkotmánybíróság PL. ÚS 16/06 26. számú határozata.

teszt döntő mércévé alakulása, Szlovákiában csak jóval később jelentek meg, de az államszervezeti kérdésekről lassan itt is az alapjogvédelem felé fordul az alkotmánybírószági gyakorlat.

#### **III.4.4. Összegzés**

A szlovák Alkotmánybíróság tehát egy kicsit később nyerte el azt a jelentőségét, amelyet a V4 országok alkotmánybírószágai kivívtak maguknak, viszont éppen 2019-től vált szakmai munkája igazán elismertté, így 2020-ban a pandémiás időszak alkotmányossági kérdéseihez már ezzel a szakmailag magas reputációval és széles hatáskörökkel rendelkező Alkotmánybíróság érkezett el.

A szlovák Alkotmánybíróság kezdetektől próbált a nagy csehszlovák hagyományokra is építve fontos szereplővé válni, de a demokratikus átmenet követően az alkotmányos politikát inkább a parlament és a kormány határozta meg, a testület államszervezeti kérdésekben hozott döntéseit pedig nem fogadta egyértelmű pozitív visszahang, azokat sokan politizálásnak tekintették, egyik vagy másik oldal melletti állásfoglalásként értelmezték. Az 1990-es években ehhez a szerephez az is hozzájárult, hogy bár valamilyen kezdeti formája létezett az alkotmányjogi panaszoknak, de alapvetően egy kelsen-i modell szerint, főképp államszervezeti és alapelvi kérdésekkel foglalkozott.

Éppen a politikai attitűd, percepció miatt döntött úgy az alkotmányozó hatalom, hogy 2001-ben az alkotmányjogi panasz hatáskört erősíti meg, és az alapjogvédelmet teszi meg az Alkotmánybíróság központi hatáskörévé. Az átalakítás sikeres is volt, és bár sok jelentős államszervezeti kérdésben hozott döntést a testület 2001 után is, már ekkor megjelentek a jelentős alapjogvédelmi kérdések is. Az alkotmányjogi panasz-eljárások, tehát az egyéni alapjogvédelem viszont leginkább a 2020-ban bekövetkezett szintén jelentős módosítások után erősödött meg igazán.

#### IV. KÜLÖNLEGES JOGREND A V4 ORSZÁGOKBAN – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ALKOTMÁNYOSSÁGI KONTROLL SZEREPÉRE

A demokratikus átmenet során a ma már különleges jogrendinek nevezett szabályozások részletezettsége a visegrádi országokban nagyban függött attól, hogy milyen félelmek fogalmazódtak meg a joggal való visszaéléseket illetően. Élő emlék volt még az 1956-os forradalom Magyarországon, vagy az 1981–1983-as lengyel események (hadiállapot fennállása), de akár gondolhatunk az 1968-as prágai tavaszra is a rendkívüli helyzet kapcsán.

Az ezekhez hasonló helyzetek tanulságai kapcsán ma már a szabályozás célja a közhatalom-gyakorlás új korlátainak meghatározása a hatékony állami cselekvés előmozdítása, a béke és rend mihamarabbi helyreállítása és mindemellett az alapvető jogok lehető legszélesebb körű védelme érdekében. A különleges jogrendi szabályozásról folyó diskurzusnak, a garanciákkal történő „alkotmánymérnökségnek” viszont csak akkor van értelme, ha az alkotmányosság valódi jogi érdek.<sup>431</sup> A különleges állapotoknak ezért csak alkotmányos jogállamban van értelmük,<sup>432</sup> értekezésünk is ebben az értelmezési keretben marad.

Ebben a fejezetben a visegrádi országok különleges jogrendi szabályozását mutatjuk be.<sup>433</sup> Először kitérünk a különleges jogrend általános jellemzőire, majd sorra vesszük az egyes országok különleges jogrendi szabályozását<sup>434</sup> és azonosítjuk az alkotmányossági felülvizsgálat számára releváns alkotmányjogi problémákat: milyen garanciákat írnak elő az egyes alkotmányos és a törvényi szabályozások a kihirdetésre, a különleges jogrendi jogalkotásra és jogalkalmazásra, a rendes bírói felülvizsgálatra vagy a parlamenti kontrollra vonatkozóan.<sup>435</sup> Megvizsgáljuk, hogy az egyes különleges jogrendi szabályozásokban az alkotmányossági felülvizsgálat számára vajon azonos vagy eltérő tér nyílik.

Először (i) megvizsgáljuk, hogy az államszervezet működésének az alkotmány által megengedett változásai hogyan hatnak az alkotmánybíráskodás hatáskörére államszervezeti kérdésekben. Különleges jogrendben az alkotmányok speciális felhatalmazást adnak a végrehajtó hatalomnak, és ezzel összefüggésben kap kiemelt szerepet a parlamenti kontroll és más alkotmányos intézmények ellensúlyt képező ellenőrző gyakorlata.

---

<sup>431</sup> JAKAB: 19/B. §, 2009, 636.

<sup>432</sup> KOJA: Állami szükségállapot, 2003, 797–817; JAKAB: Rendkívüli állapot, 2009, 636; JAKAB – TILL: A különleges jogrend, 2023, 441–467.

<sup>433</sup> A szélesebb kontextusról lásd például KHAKEE: Securing Democracy?, 2019, 30.

<sup>434</sup> Vö. HOJNYÁK – UNGVÁRI: A visegrádi együttműködés, 2021, 305–323.

<sup>435</sup> Vö. NAGY – HORVÁTH (szerk.): *A különleges jogrend*, 2021.

Másodszor (ii) a helyzet jellemzője az eltérő mértékű és (sokszor) minőségű alapjogkorlátozás igénye; erre törvényi és kormányrendeleti szinten születik szabályozás, amely alkotmányossági felülvizsgálat tárgya lehet. Az alkotmányjogi panaszos eljárások előző fejezetben ismertetett formái azonban arra is lehetőséget adnak egyes esetekben, hogy egyedi ügyekben kerüljön sor alkotmánybírói jogvédelemre. A fejezet tárgyalja, hogy a normaszöveg szintjén milyen mércéket fogalmazznak meg az alkotmányok.<sup>436</sup>

Mivel az értekezés tárgya az alkotmánybírók szerepének elemzése a különleges jogrendben, és nem önmagukban a különleges jogrendi szabályozások vagy alapjogvédelmi mércék értékelése, a fejezet felépítése a következőkben ehhez igazodik.

## **IV.1. A különleges jogrend általános ismérvei**

### **IV.1.1. Az államszervezeti működés és a jogkorlátozás jellegének változásai**

A különleges jogrend fogalmát megadtuk az értekezés bevezető fejezetében. Kérdés, hogy a különleges jogrendben hogyan valósítható meg az állam működése, tehát hogyan, milyen hatásköri átrendeződésekkel, milyen különleges jogosítványokkal lehet az állami intézményeknek fellépni úgy a veszély elhárítása vagy kezelése érdekében, hogy a hatalom gyakorlása ebben a helyzetben se váljon önkényessé és korlátlaná.<sup>437</sup> Annak érdekében, hogy alkotmányos keretek között működhessen tovább az állam ilyen helyzetben is, a cselekvésre vonatkozó felhatalmazás mellett erre vonatkozó korlátokat fogalmazznak meg az alkotmányok, egyben ezek kikényszerítési mechanizmusairól is gondoskodnak.

Különleges jogrend idején a hatalommegosztás, illetve a fékek és ellensúlyok rendszere másképp érvényesül, a normál jogrend szabályaihoz képest egyes szervek többletfelhatalmazással rendelkeznek az alkotmányok és az annak megfelelő törvényi szabályozás keretei között. Új hatalmi centrumok is létrejöhetnek ezekben az időszakokban, például a válságmenedzsment célra létrehozott magas hivatalokból álló tanácsok vagy egyes intézmények, mint például a köztársasági elnök vagy a kormány, új feladat- és hatásköröket kaphatnak. Éppen ezért a hatalomgyakorlás ellenőrzése nem szűnhet meg, sőt fokozott jelentőséget kap. Egyes alkotmányos szervek működésével kapcsolatban az állandóság az

---

<sup>436</sup> Vö. ONDŘEJEK – HORÁK: Proportionality during Times of Crisis, 2024, 27–51.

<sup>437</sup> A Covid19-világjárvánnyal kapcsolatos tapasztalatokról általában lásd Interim Report on the measures taken in the EU member States as a result of the Covid-19 crisis and their impact on democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, adopted by the Venice Commission at its 124th Plenary Session (Online, 8–9 October 2020), CDL-AD(2020)018-e.

elvárás, ilyen például az alkotmánybíróság vagy más alkotmányossági felülvizsgálatot végző bírói szerv változatlan működése, vagy a parlament ellenőrzési jogköreinek a stabilitása egyes különleges helyzetekben. Az államszervezet működése ilyenkor az operativitás irányába tolódik el annak érdekében, hogy a kivételes helyzet elhárítása mellett mihamarabb lehetőségessé váljon a visszatérés a normál jogrendbe.

#### IV.1.2. Az alkotmányelméleti megközelítések sokasága

A fejezet elején rögzítettük, hogy a különleges jogrendi szabályozásról és benne az alkotmánybíróság funkciójáról az alkotmányos állam keretei között gondolkodunk. Fontos kiemelni azonban a másik különleges jogrendi paradigmát, amely szerint a kivételes helyzeteket jogon kívülként kell kezelni. Ennek nagy hagyománya van az alkotmányelméletben, különösen Carl Schmitt munkássága alapján.<sup>438</sup> Ez a felfogás azt állítja, hogy az alkotmányosság klasszikus elvei és mércéi ilyen kivételes helyzetben nem alkalmazhatók: ugyanakkor ezt a paradigmát a világ alkotmányai ma már nem követik.<sup>439</sup>

Ezzel ellentétes és az alkotmányos jogi szabályozásokban uralkodó álláspont az, hogy nemcsak rendes körülmények között kell a jog uralmának érvényesülnie, hanem kivételes helyzetekben is. Ekkor is érvényesülnie kell az alkotmányos kontrollnak, a bírói felülvizsgálatnak, a parlament törvényeinek és a szokásjognak – írja az állam- és jogtudomány másik híres teoretikusa, Albert Venn Dicey.<sup>440</sup>

Schmitt elméletének legnagyobb kortárs kritikusa Hans Kelsen volt, aki Dicey gondolatát viszi tovább. Kelsen vitatta Schmitt elméletét, és a bírói hatalom jelentőségét hangsúlyozta. A különleges jogrendet éppen az alkotmány garanciájaként fogja fel, hiszen éppen azt hivatott biztosítani, hogy az alkotmányos rend hosszú távon megőrizhető legyen. A különleges jogrend biztosítéka tehát álláspontja szerint ugyanúgy az alkotmányvédelmi feladatot ellátó alkotmánybíróság lehet, mint a rendes jogrendé, hiszen ebben az esetben is az alkotmányos rend védelméről van szó. Álláspontja szerint a végső döntés ebben a helyzetben ezért nem lehet a szuveréné, egy választott, de politikai típusú közhatalmi szereplőé, hanem az

---

<sup>438</sup> Főleg SCHMITT: *Politikai teológia*, 1992, 5.

<sup>439</sup> TRÓCSÁNYI: A különleges jogrend elméleti kérdései, 2021. 18-38.

<sup>440</sup> DICEY: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, 1902.

alkotmányszuverenitás gondolata alapján az alkotmányt védő bíraskodási típusú szervé kell, hogy legyen.<sup>441</sup>

Az elméleti dilemmák alapja az, hogy kivételes állapotot a joggal való kapcsolata vagy éppen annak hiánya alapján tudjuk inkább leírni.<sup>442</sup> A széleskörű elméleti viták ismeretében<sup>443</sup> jelen értekezés kiindulópontja csupán az, hogy az alkotmányos rendszerek többsége ma már úgy tartja, hogy a különleges jogrend is az alkotmányos rendszer része. Ez tükröződik különösen abban, hogy ezeket a szabályokat számos alkotmány tartalmazza.

Háborúk, gazdasági válságok, természeti katasztrófák vagy éppen egészségügyi veszélyhelyzetek esetében gyorsan és a kivételes helyzettel arányos mértékben kell reagálnia a jogrendszernek egy alkotmányos demokráciában. Ezt legtöbbször az általánostól eltérő szabályok időszakos bevezetésével lehet mind tartalmi, mind eljárási értelemben megoldani. Míg egy diktatúrában nincs jelentősége annak, hogy ezek az új szabályok meddig és milyen garanciák mellett érvényesek és hatályosak, a liberális alkotmányos demokrácia ebben az esetben olyan szabályokat állít fel, amelyek a hatékony intézkedéshez szükséges hatalomkoncentrációt vagy alapjog-korlátozást a kár minimalizálásához és elhárításához mérten, az arányosság követelményének a szem előtt tartásával teszik lehetővé.<sup>444</sup>

A kivételes állapotra reagáló különleges jogrendi szabály a kivételes állapot felszámolására és önmaga megszüntetésére törekszik. Míg tehát a hatalommegosztáson és az alapvető jogok tiszteletben tartásán alapuló liberális alkotmányos rend önmaga fenntartására törekszik, a kivételes állapot kezelésére egy olyan különleges jogrend jön létre, amely ideiglenes, és megszüntetése annak az intézményrendszernek a működésétől függ, amelyben a különleges jogrend a kivételes körülmények folytán életre kel.<sup>445</sup> Mindkét esetben cél azonban az alkotmányosan korlátozott államműködés biztosítása, az önkorlátozó hatalom megőrzése.<sup>446</sup>

### IV.1.3. A hatáskörtelepítés új problematikája

<sup>441</sup> A híres Kelsen–Schmitt-vitáról lásd TAKÁCS: *Államtan*, 2003, 260–332.

<sup>442</sup> MÉSZÁROS: *Alkotmányosság válságban?*, 2019, 102.

<sup>443</sup> AGAMBEN: *State of Exception*, 2004; DYZENHAUS: Schmitt V. Dicey, 2006; DYZENHAUS: *The Constitution of Law*, 2009; SCHEPPELE: *Legal and Extra-Legal Emergencies*, 2008; GROSS: *Providing for the Unexpected*, 2004; GROSS: *Constitutions and emergency regimes*, 2011; GREENE: *Permanent States of Emergency*, 2018.

<sup>444</sup> Velencei Bizottság, Study 187/2020; GROGAN – BEGIRAJ: *The Rule of Law*, 2020.

<sup>445</sup> MÉSZÁROS: *Indokolt-e különleges jogrend*, 2019, 63–72.

<sup>446</sup> SAJÓ – UITZ: *A szabadság alkotmánya*, 2018.

A népszuverenitáson alapuló alkotmányos demokráciák tehát elvetik azt a Schmitt-féle felfogást, miszerint a szuverén (ez lehet például az államfő) a jogrenden kívül, felett áll, és ezért dönthet az általános jogrend felfüggesztéséről abban az esetben, ha erre a kivételes körülmények miatt szükség van. A szuverén fogalma ma már a történeti fejlődés útján árnyaltabbá vált.<sup>447</sup> A korlátozott állam, a jogállam eszméje nem ismer a jogon kívül vagy felül álló tényleges hatalmat, amely képes lenne a jogot félretenni. Ha mégis ilyen történik, azt az adott alkotmányos jogrenden kívüli forradalomnak tekintjük.

A különleges jogrend kihirdetéséről szóló szabályok nagyon eltérőek az alkotmányos államokban, a kivételes helyzet jellegétől függően a különböző típusú különleges jogrendeket sokszor más és más intézmény vagy személy jogosult kihirdetni egy adott államon belül is. Ennek az a garanciális jelentősége, hogy a kivételes állapotról hozott döntések sem koncentrálnak egy kézben, hanem a helyzet jellegéhez igazodva jelölik ki az alkotmányok a különleges jogrend kihirdetésére hatáskörrel rendelkező alkotmányos intézményt.

A 2001. szeptember 11-i egyesült államokbeli terrortámadásokat követően uralkodó lett az a szakirodalmi álláspont, amely elsősorban a fékek és ellensúlyok (*checks and balances*) rendszerének a szem előtt tartására alapozta normatív elképzelését.<sup>448</sup> Ez a szabályozási megközelítés általános érvényű követelményeket fogalmaz meg akkor, amikor egy olyan garanciarendszert helyez a középpontba, amely képes megakadályozni, hogy a különleges jogrend általánossá váljon. Ilyen garancia például az, hogy a különleges jogrend minden meghosszabbítását egyre növekvő törvényhozási többséghez köti, vagy az, hogy előírja a hatalomtöbblettel rendelkező intézménynek az ellenőrzését is.<sup>449</sup>

A társadalmi legitimitáció szerepe is fontos, azaz, hogy különleges helyzetekben különösen indokolt, hogy a többlethatalommal felruházott végrehajtó hatalom bírja a választópolgárok bizalmát. Ilyen esetekben ugyanis a legalitás a megszokottól eltérően alakul, és nagyobb szerepet kap a jogkövetés szempontjából az egyes intézkedések és a kivételes felhatalmazások társadalmi elfogadottsága, legitimitása.<sup>450</sup>

---

<sup>447</sup> JAKAB: *Az európai alkotmányjog nyelve*, 2016, 97–120.

<sup>448</sup> SCHEPPELE: *Legal and Extralegal Emergencies*, 2008, 165.

<sup>449</sup> ACKERMAN: *The Emergency Constitution*, 2004, 1029–1091.

<sup>450</sup> ACKERMAN: *The Emergency Constitution*, 2004, 1029–1091.

#### IV.1.4. A szabályozottság eltérő mértéke és szintjei, a szabályozás alkotmányossági ellenőrzése

Számos országban az alkotmány előzetesen lefekteti a kivételes állapotok idején szükséges új szabályokat.<sup>451</sup> Egyes országokban azonban csak törvényi szintű szabályok állnak rendelkezésre, jogforrási értelemben hasonlóan kezelve például egy polgárháborús helyzetet vagy egy ipari katasztrófát, vagy a tömeges bűnözést, illetve egy-egy súlyosan egészségkárosító magatartásra vonatkozó szabályozást (mint a cigarettázás). Főképp régebbi alkotmánnyal rendelkező államban, ahol nincs az alkotmányban külön szabályozás a kivételes állapotokra, az állam a normál jogrendben érvényesülő intézményi és eljárási garanciák mellett reagál az újabb kihívásokra. A kontinentális jogrendszerekben a bírói joghoz képest fontosabb szerepet kap ezekben a kérdésekben is a törvényhozó hatalom, és vívmányként megjelenik, főleg a második világháborút követően, az alkotmányi szintű szabályozás, amely a legerősebb garancia arra, hogy az alkotmányos jogrend ilyen kivételes helyzetekben sem kerül veszélybe.<sup>452</sup>

A különleges jogrendben hozott döntések alkotmányossági felülvizsgálatának a jellege és a mértéke attól függ, hogy milyen szinten jelenik meg a szabályozás. Az alkotmányos szintű szabályozás esetében a különleges jogrend esetei és a bevezetéséről való döntési jogosultságok alkotmányos szintű telepítése nem képezik felülvizsgálat tárgyát, míg törvényi szabályozás esetében nagy jelentősége lehet annak, hogy az alkotmánybíróság felülvizsgálja az általános alkotmányos keretekkel való összeegyeztethetőséget. A különleges jogrendben hozott bírói döntések pedig csak akkor vizsgálhatók felül kifejezetten alkotmányossági szempontból, ha az adott országban létezik az alkotmányjogi panasz intézménye. Ezért fontos garancia az, hogy különleges jogrendben az alkotmányossági felülvizsgálat lehetősége nem szüntethető meg.

#### IV.1.5. A különleges jogrend külső korlátai

A különleges jogrendre vonatkozó nemzetközi jogi szabályok alapvető iránymutatást adnak abban a kérdésben, hogy a jogok korlátozására milyen mértékben és milyen helyzetekben kerülhet sor. A nemzetközi jog minden esetben az állami cselekvés egy külső korlátja.

---

<sup>451</sup> GINSBURG – VERSTEEG: *The bound executive*, 2021, 1498–1535

<sup>452</sup> MÉSZÁROS: *Alkotmányosság válságban?*, 2019, 221–248.

A nemzetközi jog is tartalmaz rendelkezéseket a különleges jogrend idejére, ezek azonban annyiban alapvetően különböznek az állami jogi szabályozástól, hogy bizonyos esetekben arra is lehetőség van, hogy ilyen különleges helyzetben az állam mentesüljön egyes rendelkezések alkalmazása alól (derogáció). Ilyenkor az állam döntése nyomán a nemzetközi jog vonatkozó szabályai nem lesznek alkalmazandók, de a derogáció jogszerűségét ebben az esetben is felül lehet vizsgálni.<sup>453</sup>

Az Európa Tanács keretei között létrehozott Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 15. cikke értelmében bizonyos körülmények fennállása esetén lehetőség van az Egyezmény alkalmazásának a felfüggesztésére akár egyes jogok tekintetében is. Ilyen körülmény például a háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot, amely esetében az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) tevékenysége körében megvizsgálhatja kérelemre a derogáció időtartama alatt tett állami intézkedéseket is.<sup>454</sup>

A derogáció<sup>455</sup> látszólag egyszerűen azt a lehetőséget biztosítja, hogy a részes államok nemzetközi jogi következmények nélkül eltérjenek az Egyezmény által megkívánt alapjogi sztenderdektől. Elviekben azonban azért is van lehetőség ilyen helyzetekben arra, hogy a részes államok a lehető legnagyobb mértékben tudják biztosítani a speciális mérlegelést igénylő helyzetekben a jogokat. Az EJEE tehát nem arra ad lehetőséget, hogy az államok a jogokat ne tartsák tiszteletben különleges helyzetekben, hanem arra, hogy azokat az általánostól eltérő és tagállami mérlegelési kompetenciában más szabályok szerint tegyék mérlegre annak érdekében, hogy a jogvédelem, a biztonság és a szabadság összehangolása, így az alapvető jogok a helyzethez mért optimális érvényesülése megvalósulhasson.<sup>456</sup>

Hasonló szabályt tartalmaz az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) az egyik alapdokumentuma, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 4. cikke. A második világháború után létrejött dokumentumok ezekben a helyzetekben lehetőséget adtak a kormányok számára – hasonlóan az EJEE-ben felsorolt esetkörökhöz – annak meghatározására, hogy melyek azok a jogok, amelyek semmilyen helyzetben sem vonhatók el. Ilyenek az Egyezségokmány szerint az élethez való jog, a kínzás, a kegyetlen, embertelen bánásmód és a rabszolgaság, valamint az adórszolgaság tilalma, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás

---

<sup>453</sup> SÜLYÖK: A terrorcselekmény, 2005, 50–56.

<sup>454</sup> SONNEVEND: 15. cikk, 2021.

<sup>455</sup> LAMM: COVID-19, 2020, 95–106.

<sup>456</sup> Erről bővebben, érdekes jogesetekkel a terroristafenyegetéssel is összefüggésben lásd MÉSZÁROS: *Alkotmányosság válságban?*, 2019, 221–248.

szabadsága, vagy hogy minden ember jogképes. Az intézkedések továbbá nem lehetnek diszkriminatívak, és csak a veszély elhárításának a mértékéig tarthatnak.

A Covid19 miatt a visegrádi országok egyike sem kért derogációt egyetlen nemzetközi szervezetben sem, ami azonban érdekes módon nem mondható atipikusnak, hiszen jellemzően az államok a világitjárvány idején nem éltek tömegesen ezzel a lehetőséggel.<sup>457</sup>

#### **IV.1.6. Összegzés**

A modern liberális állam fogalomrendszerében a különleges jogrend tehát egy alkotmányos szabályozási kategória, amelyet a régebbi alkotmányok kifejezetten a háborúk és más erőszakos események szabályozására tartalmaztak. Bár az alkotmányok sok esetben foglaltak magukba szabályozásokat az alapvető államszervezeti és alapjog-korlátozási kivételes szabályokra, nagy szerepet kap a különleges jogrend elvi háttere és dogmatikája. Ezek mentén kerül kialakításra a törvényi szintű szabályozás és az alkotmányos gyakorlat, amely a legtöbb esetben a végrehajtó hatalomnak ad különleges jogalkotási és jogalkalmazási hatásköröket a megfelelő alkotmányos garanciák beépítése mellett annak érdekében, hogy a különleges jogrend idején is működjön az alkotmányos demokrácia, ahol az államszervezet elsődleges feladata az alapvető jogok védelme. Ebben a helyzetben az alkotmánybíróság az elvi megközelítések szerint megőrzi az alkotmányos funkcióját, a mindenkor korlátozott hatalomgyakorlás alkotmányos követelményeinek érvényesítését (alkotmányvédelem, normakontroll) és az alapvető jogok alkotmányban rögzített védelmét illetően. A szabályozások áttekintésekor ez tehát a kiindulópontunk.

### **IV.2. A magyarországi különleges jogrendi szabályozás – különös tekintettel az Alkotmánybíróság pozíciójára**

#### **IV.2.1. Bevezetés**

Magyarországon a Covid19-világitjárvány kitörésekor a világon az egyik legkomplikáltabb különleges jogrendi szabályozás volt érvényes.<sup>458</sup> A fejezetben bemutatjuk egyrészt azt, hogy a szükségtelenül komplikáltak,<sup>459</sup> kazuisztikusnak és néhol

---

<sup>457</sup> LAMM: COVID-19, 2020, 95–106.

<sup>458</sup> HORVÁTH: Összegzés, 2021, 610–624.

<sup>459</sup> JAKAB: 19/A-19/E, 2009, 633–664.

ellentmondásosnak tartott korábbi szabályozást<sup>460</sup> és az arra épülő sokszor visszaélészerű alkotmányos gyakorlatot<sup>461</sup> követően az alkotmányos és a jogi szabályozás a különleges jogrend tekintetében hogyan alakult tovább a 2020 óta tartó, „állandósult” különleges jogrendben, mit viszünk magunkkal a Covid19 miatt kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányos gondolkozás számára is meghatározó tapasztalataiból.<sup>462</sup>

Az alfejezet első részében bemutatjuk a hatályos magyar szabályozás történetét a rendszerváltástól, azaz az 1989. évi XXXI. törvénnyel megvalósított alkotmányrevíziótól kezdve napjainkig. Ezt követően elemezzük a különleges jogrend legfontosabb intézményi jellemzőit a hatalommegosztás rendszerében bekövetkezett változások felől és az alapjogvédelem normatív szempontjai alapján.

#### IV.2.2. A hatályos szabályozás rövid története

Magyarországon 2020 előtt kis teret kapott a kivételes állapotról, különleges jogrendről szóló diskurzus.<sup>463</sup> Így volt ez annak ellenére, hogy a demokratikus rendszerváltás alkotmánya (1989-ben az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény teljes revíziója) már meghatározott minősített helyzetekre vonatkozó külön szabályokat elsősorban az Alkotmány Országgyűlésről szóló fejezetében, és aztán az Alaptörvény 2012-től külön fejezetet szentelt az ún. különleges jogrendi szabályoknak: ezt a rendszert 2016-ra többször kiegészítette, és így igen részletessé tette.

Az alkotmányos szabályozás 1990-ben még leegyszerűsítve három különleges jogrendi állapotot fogalmazott meg: a rendkívüli állapotot (külső támadás vagy annak azonnali veszélye miatti, élet- és vagyonbiztonságot súlyosan fenyegető, a hatályos jogszabályok által nem kezelhető, honvédelmi típusú kivételes helyzetben érvényesülő jogrend); a szükségállapotot (az államrendet, az élet- és vagyonbiztonságot súlyosan sértő és a hatályos jogszabályok segítségével nem kezelhető, alapvetően rendvédelmi típusú kivételes helyzetben érvényesülő jogrend); és a veszélyhelyzetet (természeti csapás vagy ipari katasztrófa révén előálló,

<sup>460</sup> KÁDÁR (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás*, 2023.

<sup>461</sup> SZENTE: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet, 2020, 115–139; MÉSZÁROS: Indokolt-e különleges jogrend, 2019, 63–72; VÖRÖS: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig, 2020, 17–43.

<sup>462</sup> HORVÁTH: Élni vagy visszaélni?, 2023, 73–73; RÁCZ: Rendeleti kormányzás, 2020, 323–371.

<sup>463</sup> TILL: A különleges jogrendi kategóriarendszer, 2017, 55–75; TILL: Tézisek, 2014, 1–22; HORVÁTH: A különleges jogrend, 2021, 122–148; HORVÁTH: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet, 2021, 149–173; JAKAB – TILL: A különleges jogrend, 2023, 441–467; JAKAB – TILL: Alkotmányvédelem, 2020, 1033–1072; KESZELY: A különleges jogrend, 2017, 77–89; FARKAS – KELEMEN (szerk.): *Székely és Kahrübdisz között*, 2020; KELEMEN: *A kivételes hatalom*, 2022; MÉSZÁROS: *Alkotmányosság válságban?*, 2019.

alapvetően rendvédelmi típusú helyzet, amely a személy- és/vagy vagyonsbiztonságot súlyosan veszélyeztető helyzetben kihirdethető jogrend).<sup>464</sup>

1993-ban ez a rendszer kiegészült a váratlan támadás címmel ellátott különleges jogrendi állapottal, amelynek a bevezetésére a délszláv háború (területi) közelsége miatt került sor egy háborúval összefüggő határsértési incidens után, és 2004-ben megszületett a megelőző védelmi helyzet alkotmányos tényállása, szintén a regionális és a világpolitikai kontextus figyelembevételével, egy konkrét helyzetre reagálva. Mindkét új helyzet honvédelmi típusú feladatokat és cselekvési keretrendszereket fogalmazott meg olyan esetekre, amelyeket az alkotmánymódosító hatalommal rendelkező Országgyűlés a rendkívüli állapoton túlmutató, de különleges jogrendi szabályozást igénylő fenyegetettségként definiált.<sup>465</sup>

A rendkívüli állapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás, a szükségállapot és a veszélyhelyzet kihirdetésére jogosult intézmény azzal az alkotmányos felhatalmazással rendelkezik, hogy megítélje a helyzet súlyosságát és főleg kivételességét abból a szempontból, hogy a jogrendszer képes-e azt a hatályban lévő szabályai útján kezelni, vagy a szabályok betartása olyan késedelmet okozna az intézkedésben, amely aránytalanul súlyos további károkhoz vezetne.

A különleges jogrendi dogmatikában elválik egymástól a különleges (kivételes) helyzet (amely a tények, körülmények nem szokásos, és az élet- és vagyonsbiztonságra különös fenyegetettséget jelentő együttállása) és maga a különleges jogrend, melyet az arra jogosult állami intézmény hirdethet ki, nem függetlenül a fennálló ténybeli körülményektől, mégis, a helyzet összes körülményeinek mérlegelésén alapuló alkotmányos döntése szerint.<sup>466</sup> Egyes esetekben így az is előfordulhat, hogy a különleges jogrend kihirdetésre kerül akkor is, ha a helyzet más jogi eszközökkel, a hatályos keretrendszerben törvényi szinten is kezelhető volna. A kihirdetésre vonatkozó jogi aktus minden jogrendszerben eltérő természetű, van, ahol határozati formában történik, van, ahol rendelet vagy egy sajátos jogi természetű aktus, ahogy azt a cseh jog tárgyalása során bemutatjuk majd. A magyar jogban a különböző különleges jogrendi helyzetekben eredetileg eltérő lehet, és így annak alkotmányossági felülvizsgálhatósága sem kezelhető egységesen, de legutóbb, a veszélyhelyzetben rendeleti

---

<sup>464</sup> Az elemi csapás és az ipari szerencsétlenség a veszélyhelyzethez és a szükségállapothoz is tartozott.

<sup>465</sup> JAKAB: 19/A-19/E., 2009, 633–664; TILL: Különleges jogrend, 2019.

<sup>466</sup> ŐSZE: A különleges jogrend, 2021, 5–21.

formában történt.<sup>467</sup> A parlament végrehajtó hatalmat ellenőrző feladatait az alkotmány szintén esetenként rögzíti.<sup>468</sup>

Az Alaptörvény különleges jogrendi fejezete az Alkotmány ötös felosztását vette át, ehhez adta hozzá az alkotmánymódosító parlamenti többség 2016-ban a terrorveszélyhelyzetet. A terrorveszélyhelyzet bevezetését komoly viták övezték, mivel sokak véleménye szerint az Alaptörvény különleges jogrendi fejezetének öt tényállása már biztosítja azokat a szabályokat, amelyek a speciális intézkedéseket a terrorveszély idején lehetővé teszik.<sup>469</sup> Az alkotmánymódosítás szükségességének jogi megítélésétől eltekintve az bizonyos, hogy az új különleges jogrendi helyzet a kormányzati politikai kommunikáció fontos eleme volt az európai terrortámadások idején.

2016-ra egy nemzetközi összehasonlításban kivételesen komplex jogi szabályozás alakult ki,<sup>470</sup> amely hat különleges jogrendi helyzetet nevesített az Alaptörvény ötödik részben, és amely alaptörvényi szabályrendszer a részletszabályok meghatározását törvényi szintre utalta, azaz a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényre (Kat. tv.), a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényekre (Hvt.).

Ezek a törvények a természeti csapással, ipari szerencsétlenséggel vagy akár a járvánnyal kapcsolatos védekezési és kárelhárítási feladatokat olyan esetben is biztosítják speciális rendelkezéseikkel, amikor a különleges jogrendi helyzet nem kerül kihirdetésre. A Kat. tv. például (eltérve egyébként az Alaptörvény eredeti különleges jogrendi koncepciójától) járvány esetére meghatároz bizonyos intézkedési lehetőségeket, az Eütv. pedig kvázi különleges jogrendként definiálja az egészségügyi válsághelyzetet (és lehetőséget ad egészségügyi veszélyhelyzeti intézkedésekre), amelyben meghatározott állami intézmények előre meghatározott döntéshozatali eljárásban komoly jogkorlátozó intézkedéseket vezethetnek be a probléma mihamarabbi elhárítása és a károk csökkentése érdekében. Több esetben a törvényi szabályozás dogmatikája, azok történetiségéből és beágyazottságából is fakadóan, nem illeszkedett az alaptörvényi logikához, azt hol felülírta, hol kiegészítette.<sup>471</sup>

---

<sup>467</sup> Csink szerint ez mégis kívánatos volna. CSINK: A különleges jogrend, 2023. 6-9.

<sup>468</sup> ÓSZE: A különleges jogrend, 2021, 5–21.

<sup>469</sup> HORVÁTH: A különleges jogrend, 2021, 122–148; SIMICSKÓ: A terrorizmus elleni védelem fokozása 2016, 100–113.

<sup>470</sup> HORVÁTH: A különleges jogrend fejlődése, 2021, 122–148.

<sup>471</sup> HORVÁTH: A különleges jogrend fejlődése, 2021, 122–148. Erre példa, hogy a katasztrófavédelmi törvény szabályozása eltérő fogalomhasználattal kezelte a járványt, mint az Alaptörvény.

2020. március 11-ét, a veszélyhelyzet kihirdetését<sup>472</sup> követően a szakmai diskurzus és a társadalmi párbeszéd fontos kérdése lett a különleges jogrendi szabályozás, amely a *de lege ferenda* javaslatok megfogalmazásakor nagyban támaszkodott a szakirodalmi előzményekre. A szakirodalomban sokan a veszélyhelyzet aktuális kérdéseivel foglalkoztak, mások az elméleti és kritikai irodalmat gyarapították.<sup>473</sup>

A Covid19-világjárvány kitörését, és az első tapasztalatokat követően az alkotmányozó-alkotmánymódosító hatalom változtatott a hat elemből álló különleges jogrendi szabályozáson, és bevezetett egy egyszerűsített rendszert, amelyben – az alkotmányos gyakorlat tényeihez is igazodóan – a különleges jogrendi helyzetekben a végrehajtó hatalom, azaz a Kormány bír rendeletalkotási jogosítványokkal. 2020-ban került sor az Alaptörvény kilencedik módosítására, végül 2022. novemberi hatálybalépéssel. Az Alaptörvény tizedik módosítása 2022-ben kiegészítette a veszélyhelyzet alaptörvényi tényállásának a szövegét azzal, hogy nemcsak elemi csapás és ipari katasztrófa, hanem emellett szomszédos országban folyó háború vagy fegyveres konfliktus és humanitárius veszélyhelyzet idején is alkalmazható a veszélyhelyzeti különleges jogrend, ha a Kormány azt kihirdeti.

Az Alaptörvény hatos felosztású rendszerének reformjával párhuzamosan történt a törvényi szintű szabályozás összehangolása és kiigazítása, a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény (Lex Covid) után az ún. integrált biztonsági törvény, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) elfogadása.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása három különleges jogrendi helyzetre szűkítette a különleges jogrendi szabályozást.<sup>474</sup> A szabályozási koncepció nagyon hasonló maradt a korábbihoz az egyszerűsítés ellenére: továbbra is igyekezett meghatározni az alkotmányozó a legfontosabb, előre definiálható krízishelyzet-csoportokat, amelyek esetében a különleges jogrend bevezetése nélkül elképzelhető, hogy az állami működés jogszerű fenntartása lehetetlenné válna, illetve a különleges szabályok nélkül az élet- és vagyónbiztonság más módon, elfogadhatatlan mértékben sérülne. A szabályozás azonban újszerű volt abban a tekintetben, hogy ennek a szabályozási logikának a nyilvánvaló hátulütőit, miszerint a mai

<sup>472</sup> 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről.

<sup>473</sup> TILL: A különleges jogrendi kategóriarendszer, 2017, 55–75; TILL: Tézisek, 2014, 1–22; HORVÁTH: A különleges jogrend fejlődése, 2021, 122–148; HORVÁTH: A különleges jogrend fejlődése, 2021, 149–173; JAKAB – TILL: A különleges jogrend, 2023, 441–467; JAKAB – TILL: Alkotmányvédelem, 2020, 1033–1072; KESZELY: A különleges jogrend, 2017, 77–89; FARKAS – KELEMEN (szerk.): *Szkuilla és Kahrübdisz között*, 2020; KELEMEN: *A kivételes hatalom*, 2022; MÉSZÁROS: *Alkotmányosság válságban?*, 2019; KÁDÁR: A különleges jogrendi szabályozás, 2020, 7–33. HORVÁTH: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái, 2020, 17–25.

<sup>474</sup> KÁDÁR: A különleges jogrendi szabályozás, 2020, 7–33.

világunkban aligha tudjuk előrelátni, hogy milyen típusú kockázatokkal nézünk majd szembe, úgy próbálja csökkenteni, hogy a definiálttal hatásában hasonló esetekre is kiterjeszti potenciálisan a különleges jogrendet.<sup>475</sup>

A szabályozás tehát egyszerűsített, de hátránya a széles felhatalmazás, tehát a korábbinál nyitottabbá vált, hogy milyen esetben kerülhet sor különleges jogrend kihirdetésére. Az új szabályozást erős kormányzati felhatalmazással a válságok elleni hatékony védekezés ideológiája vezette.

Az első különleges jogrendi helyzet, a hadiállapot bevezetésével a külső támadások elleni, ún. honvédelmi típusú helyzet keletkezik, amelynek a kihirdetéséről az Országgyűlés dönt, és amelyben a Kormány alkothat a törvény hatályát felfüggesztő vagy törvényi rendelkezéstől eltérő, azaz törvény erejével bíró rendeleteket. Ez a tényállás magában foglalja a korábbi rendkívüli állapotra vonatkozó szabályrendszert, és emellett a megelőző védelmi helyzet egyes szabályozási elemeit, illetve a váratlan támadást is. A szabályozás kialakításában jelentős szerepet játszott az, hogy a védekezés rugalmasságának a biztosítása érdekében az Alaptörvény a hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye esetén is lehetővé tette a hadiállapot kihirdetését.<sup>476</sup>

Az új szabályozás megszüntette a Honvédelmi Tanács intézményét.<sup>477</sup> Ez azért érdekes, mert korábban a különleges jogrendi szabályozásnak a szabályozás szintjén emblemikus szereplője volt a Honvédelmi Tanács mint az egyébként létező intézményektől független, kifejezetten erre a célra felállított új állami szereplő, amely a gyakorlatban sohasem állt fel a demokratikus rendszerváltást követően.<sup>478</sup> A Honvédelmi Tanács összetétele biztosította azt, hogy a kormánytöbbség akarata érvényesüljön a döntéshozatal során, de formailag rendkívüli állapot esetében nem a Kormány, hanem a Honvédelmi Tanács döntött. Az új szabályozás e helyütt a Kormány kezébe adja a rendeletalkotási jogosítványokat.

A következő különleges jogrendi helyzet az Alaptörvény kilencedik módosítása szerint a szükségállapot, amely ugyanúgy a belbiztonsági, az állam működését, élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető helyzetre jött létre, de megváltozott a rendelkezés tartalma a korábbi szükségállapot szabályozáshoz képest. A „fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyosan erőszakos” fordulat kikerült a szövegből, ehelyett elegendő az, hogy a helyzet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető, súlyos, jogellenes legyen, továbbá bekerült

---

<sup>475</sup> Vö. UNGVÁRY – SÁBJANICS: *Pandémia és különleges jogrend Magyarországon*, 2021, 287.

<sup>476</sup> KÁDÁR: *Gondolatok*, 2022, 7–8.

<sup>477</sup> KELEMEN: *A Honvédelmi Tanács*, 2018, 63–94.

<sup>478</sup> KELEMEN: *A kivételes hatalom*, 2022. 123-135.

a szövegbe, hogy a különleges jogrendi állapot kihirdethető alkotmányos rend felforgatására irányuló cselekmény esetében is. Az is eltérés, és Kádár Pál szerint a rugalmasságot célozza, hogy így olyan, „hibrid” kihívásokra is reagálhat a parlamenti többség, amelyek előre nem láthatóak, vagy amelyeket a hatályos jog nem tud megfelelőképpen kezelni.<sup>479</sup> Az alapvetően az államrend belső megdöntésére irányul konfliktusban korábban a köztársasági elnök alkotott törvény erejével bíró rendeletet, most a Kormány teheti ezt meg. A szükségállapot 30 napra hirdethető ki, és a meghosszabbításához az összes képviselő kétharmados támogatása szükséges.

A kilencedik Alaptörvény-módosítás szerint a harmadik különleges jogrendi helyzet a veszélyhelyzet, amely a tizedik Alaptörvény-módosítást követően, ahogy azt fentebb kifejtettük, a korábbiakhoz képest kiegészült a humanitárius válsághelyzettel, szomszédos országban zajló fegyveres konfliktussal összefüggő tényállással, válaszul Oroszország Ukrajna elleni háborújára, az orosz agresszióra. Eltérés az, hogy e tényállásban is szerepel a „különösen” kifejezés, amely azt jelenti, hogy nemcsak ezekben az esetekben kerülhet sor a veszélyhelyzet kihirdetésére, hanem más esetekben is, ha azokat a Kormány hasonlóan ítéli. Ilyen esetekben a Kormány rendeletével a másik kettő különleges jogrendi helyzethez hasonlóan az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerint törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetve törvényi rendelkezésektől eltérhet. Mivel korábban és más jogokban ezeket a rendeleteket a korábbi magyar terminológia szerint törvény erejével bíró rendeleteknek neveztük a törvényerejű rendeletektől elhatárolva a jogforrást az alkotmányjog oktatása során, a hatályos jog tárgyaláskor is ennél a kifejezésnél maradunk.

A hadiállapot és a szükségállapot új szabályozásának egy sarkalatos pontja, hogy a különleges intézkedések alkalmazására már attól a pillanattól fogva sor kerülhet, hogy a Kormány megtette az Országgyűlés felé a kihirdetésre vonatkozó előterjesztését, amely korábban csak a terrorveszélyhelyzet esetében volt így szabályozva. Az alkotmányozói indokolás szerint ez azért szükséges, hogy a kivételes helyzetben azonnal lehessen cselekedni a védelem és a biztonság érdekében.<sup>480</sup>

Hatalommegosztási szempontból megjegyzendő, hogy korábban a Kormány mellett tehát rendkívül állapotban a Honvédelmi Tanács, szükségállapotban pedig a köztársasági elnök hozott rendeletet, a többi különleges jogrend esetében a Kormány rendelkezett ezzel a

---

<sup>479</sup> KÁDÁR: Gondolatok, 2022, 7–8.

<sup>480</sup> Az Alaptörvény kilencedik módosításának indokolása.

jogosítvánnyal; az Alaptörvény kilencedik módosítása azonban minden rendeletalkotási jogkört a Kormány hatáskörébe irányított.

Mindeközben a Covid19 első hulláma a törvényi szabályozást is átalakította. Az első hullámot követően veszélyhelyzet megszűnésével megszületett az ún. Lex Covid, amely a különleges jogrendi rendeleti szabályozás egy jelentős részét átvezette törvényi szintre annak érdekében, hogy azok érvényesek maradjanak a különleges jogrend megszűnése után is. Emellett elkezdődött az integrált védelmi és biztonsági szabályozás előkészítése, amelyet a parlament egy korábban is már említett törvény, a Vbö. formájában 2021 nyarán fogadott el. A jogalkotó többség ebben az integrált védelmi és biztonsági törvényben összegezte mindazokat a szabályokat, amelyek az Alaptörvény felhatalmazása alapján törvényi szinten meghatározhatók úgy, hogy azok egy helyen legyenek, eltérően a korábbi, széttagolt (Eütv., Kat. tv., Htv.) szabályozástól.

Emellett két olyan törvényi szintű kvázi különleges jogrend is hatályos volt Magyarországon egyidejűleg az alkotmányi szintű veszélyhelyzettel, amelyek komoly alapjogkorlátozásokra és a normál hatalomgyakorlási struktúráktól eltérő közhatalmi szereplőkre és aktusokra támaszkodtak. A 2020 utáni időszakban is újra és újra meghosszabbításra került a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, amely törvényi szabályozást a 2015-ös migrációs válság apropóján alkotta meg a parlament a menekültügyi törvény módosításával.<sup>481</sup> A Kormány ezt a törvényt 2016-ban hirdette ki,<sup>482</sup> megadva ezzel a felhatalmazást a különleges intézkedésekre, a honvédség különleges célú felhasználására és a normál jogrenditől eltérő alapjogkorlátozásra. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet 2016 márciusa óta fennáll.<sup>483</sup>

Az egészségügyi válsághelyzetnek az egészségügyi törvényben megfogalmazott szabályai szintén változtak 2020 nyarától, amikor a járvány első hullámát követően megmaradt az egészségügyi válsághelyzet, és emiatt az egészségügyi törvény szabályozását a jogalkotó alapvetően módosította, valamint bevezette a járványügyi készség fogalmát. Ennek a módosításnak a lényege az volt, hogy a Kormány az egészségügyi válsághelyzetben is önállóan meghozhassa azokat az alapvető jogokat és szabadságokat korlátozó döntéseket, amelyeket szükségesnek lát, továbbá megmaradhassanak az erre szolgáló intézmények, például a hadsereg

<sup>481</sup> A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 93. § (1) bekezdés j) pontjában kapott felhatalmazás alapján.

<sup>482</sup> 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a különleges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról

<sup>483</sup> MÉSZÁROS: Never-Ending Exception, 2022.

jelenléte a kórházakban, vagy egy-egy speciális adminisztratív pozíció. A járványügyi készütség 2022. december 31-én szűnt meg.<sup>484</sup>

Az egyes egészségügyi veszélyhelyzeti és válsághelyzeti intézkedések, melyek járványügyi készütség esetén majdnem ugyanilyen típusú kivételes rendelkezéseket tesznek lehetővé, kazuisztikus szabályozást jelentettek, például kifejezetten egyes esetekre lehetővé tették a rendőrség és a Magyar Honvédség közreműködését a helyzet kezelésében, vagy engedélyezték a beszerzésekkel kapcsolatos speciális szabályokat. Az Eütv. külön nevesítetten tartalmazza a SARS-Cov-2 vírusra való utalást is, amely egyes szerzők szerint felveti, hogy más vírus esetében kétséges lehet az itt megfogalmazott szabályok alkalmazhatósága, vagy ismét az analógia alkalmazhatósága lesz a jogértelmezési kérdés, így más hasonló pandémia kezelhetőségére a szabályozás újfent elégtelennek bizonyulhat.<sup>485</sup>

A törvényi szintű szabályozás ismertetésénél ki kell emelni, hogy számos más kvázi különleges jogrend is létezik a hatályos magyar jogban, hasonlóan egyébként a visegrádi országok szabályozásához, mint például a katasztrófavédelmi törvény szerinti katasztrófaveszély, vagy az atomenergia, vagy éppen a kőolaj- és a földgázválság okozta katasztrófaveszély.<sup>486</sup> Ez a fajta szabályozás régóta bevett azokra a helyzetekre, amelyek esetében a különleges jogrendi állapot kihirdetése nem indokolt, és a törvényi szintű szabályozás nem az alkotmány különleges jogrendi szabályozásának a részletezését jelenti. Természetesen komoly alkotmányjogi kérdés a kétszintű szabályozásnak a viszonyrendszere, még akkor is, ha a legtöbb országban természetesnek tekintjük azt, hogy törvényi szintű szabályozás is létezik az alkotmányok felhatalmazó rendelkezései alapján létrejött, az alkotmányi szabályokat kibontó törvényi szabályozás mellett, esetleg ezek egészen más különleges szabályozást igénylő helyzetre vonatkoznak.

A magyar jogrendszer hatályos szabályai szerint az alapvető jogok korlátozása törvényi szinten megállapítható. Egyetlen magyarázat adható arra, hogy a törvényi szinten definiált, kvázi különleges jogrendi esetkörök miért nem kerülnek a különleges jogrendi szabályozás körébe: az, hogy ezekben az esetekben az Alaptörvény normál jogrendre vonatkozó előírásaitól nem lehet eltérni, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános alapjog-korlátozási mércét kell alkalmazni az alapvetőjog-okkorlátozása, és az államszervezeti vagy alapelvi kérdések tekintetében.

<sup>484</sup> 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készütség bevezetéséről.

<sup>485</sup> KÁDÁR – HOFFMAN: A különleges jogrend, 2021, 1–11.

<sup>486</sup> KÁDÁR – HOFFMAN: A különleges jogrend, 2021, 1–11.

### IV.2.3. Az alkotmányossági felülvizsgálat – az alkotmánybíróság szerepe de lege lata

A Covid19-világjárvány tehát nemcsak a nemzeti kormányok egészségügyi válságkezelésének hatékonysága, hanem az érintett államok demokratikus működése szempontjából is komoly kihívást jelentett.<sup>487</sup> Az egészségügyi válság kezelése ugyanis olyan rendkívüli hatalmat igazolhat a végrehajtó hatalom számára, amely normális körülmények között elfogadhatatlan volna, és egy ilyen helyzetben magától értetődően megnő az autokratikus hatalomgyakorlás veszélye.<sup>488</sup> Az ehhez hasonló esetekben nagyobb értéket képviselnek azok az intézményi garanciák, amelyek a demokrácia és a jogállamiság végső biztosítékaként normál jogrendben is ellenőrzik a kormány működését, különleges jogrendben pedig megakadályozzák a kivételes hatalommal való visszaélést.

A rendeleti úton történő rendkívüli kormányzás különösen kockázatos azokban az országokban, ahol jogállami hiányosságokat figyelhetünk meg.<sup>489</sup> A politikatudományi szakirodalom szerint az autokraták szívesen használják fel a válságokat az antidemokratikus intézkedések igazolására, mert a tapasztalatok azt mutatják, hogy a polgárok válság idején, amikor a biztonságuk veszélyben van, toleránsabbak, sőt támogatják az akár önkényesen korlátozó intézkedéseket.<sup>490</sup> Ezzel összefüggésben az Európai Unió Magyarországgal (és Lengyelországgal) szemben évekkal ezelőtt elindította a jogállamisági vizsgálatokat, amelyeknek célja annak feltárása, hogy a jogállamiság szisztematikus lebontása történik-e ebben a két országban; a magyarországi jogállamiság helyreállítása érdekében azóta is számos eljárás folyt, folyik az európai uniós együttműködés keretei között.<sup>491</sup>

Magyarországon a veszélyhelyzeti rendeletek feletti parlamenti ellenőrzésről való lemondás komoly szakirodalmi viták tárgya volt,<sup>492</sup> úgy, minthogy a veszélyhelyzet kihirdetésének alkotmányossága is,<sup>493</sup> az ezzel kapcsolatos konkrét alkotmányjogi problémákról a megvalósult alkotmányossági felülvizsgálat értékelése körében a következő fejezetben lesz szó.

<sup>487</sup> FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍR – STEUER: States of emergency, 2024, 1–15.

<sup>488</sup> GUAUSTI: The Impact of the COVID-19 Pandemic, 2020, 47–60.

<sup>489</sup> VÖRÖS: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig, 2020, 17–43

<sup>490</sup> EATWELL – GOODWIN: *National populism*, 2018, xxv, xxviii.

<sup>491</sup> DETRE – JAKAB – LUKÁCSI: Comparing Three Financial Conditionality Regimes, 2023-23.

<sup>492</sup> BÁN-FORGÁCS: Infoszabadság, 2022, 285–301; CHRONOWSKI: Érdekérvényesítés COVID alatt és után, 2023, 153–183.

<sup>493</sup> SZENTE: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet, 2020, 115–139; GYÖRY – WEINBERG: Emergency powers, 2020.

Magyarországon a különleges jogrendi szabályozás az alkotmány szintjén rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság működése nem függeszthető fel, tehát a normatív szabályozás szintjén az Országgyűlés mellett az Alkotmánybíróság hivatott arra, hogy a különleges jogrenddel kapcsolatos hatalommegosztási, államszervezeti, alapelvi vagy az alapvető és alkotmányos jogokkal kapcsolatos kérdésekben alkotmányossági vizsgálatot végezzen, és *erga omnes* hatályú alkotmánybírósági határozatokat hozzon mind az absztrakt vagy a konkrét normakontrollra irányuló, mind pedig a bírói döntést felülvizsgáló, az Abtv. 27. § szerinti, német típusú alkotmányjogi panaszos eljárásokban.

Az Alkotmánybíróságnak tehát – az értekezés III. fejezetében kifejtett általános hatáskör-korlátozása mellett – a hatáskörét vagy eljárásait tekintve semmilyen korlátozással nem kell számolnia egyetlen különleges jogrendi helyzetben sem. Összehasonlításban például a cseh Alkotmánybíróság ismertetett döntésével, amelyben kimondta, hogy a különleges jogrend kihirdetéséről szóló döntést nem vizsgálhatja felül, mert az nem jogszabály, a magyar jogban semmilyen hasonló korlátozás nincs az Alkotmánybíróság hatáskörét illetően, hiszen a Kormány rendeleti formában hirdeti ki a veszélyhelyzetet, amely jogszabálynak minősül a magyar jog szerint.<sup>494</sup>

Fontos azonban megjegyezni az Alaptörvény 37. § (4) bekezdésében foglalt, korábban ismertetett, a központi költségvetési tárgyú törvények alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatos általános hatáskör-korlátozással összefüggésben, hogy ennek különös jelentősége van a különleges jogrend idején, hiszen az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdése alapján a (4) és (5) bekezdés alkalmazásától különleges jogrend idején el lehet térni az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben. A (4) és (5) bekezdés szerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. Ez tehát azt jelenti, hogy a normatív szabályozás szerint különleges jogrendben az Országgyűlés bármilyen központi költségvetésről szóló törvényt elfogadhat. Az alkotmányossági vizsgálat pedig csak akkor lehetséges, ha ez az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás

---

<sup>494</sup> KÁDÁR – HOFFMAN: A különleges jogrend, 2021, 1–11.

szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal kapcsolatban vetne fel alkotmányossági aggályokat.

Az egyszerű szabályozás fényében tehát az a kérdés, hogy milyen indítványozók és mely eljárásokban jutnak el az Alkotmánybíróságra, továbbá milyen mércék alapján dönt az Alkotmánybíróság. Az Alaptörvény 53. § (1)–(3) bekezdése szerint különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel. Az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

Mivel a végrehajtó hatalom ellenőrzését a különleges jogrendben is rendszerszinten kell elképzelnünk, mint ahogy az alkotmányos állam működését vagy a jogvédelmet általában, az Alkotmánybíróság működése nem lehet független attól, hogy a parlament vagy más alkotmányos intézmények milyen feladatokat és jogosítványokat kapnak a különleges jogrendben. Magyarországon a szabályozás rendszerszintű értelmezéséből az következik, hogy bár az Országgyűlés a fentiek szerint nem töltötte be az ellenőrzési funkcióját, de a normatív szabályozás szerint alkotmányos feladata lenne a folyamatos kontroll.

A hatályos szabályozás esetében elméletben még fontosabbá válik az alkotmányossági felülvizsgálat lehetősége, mert az Országgyűlés álláspontját a Kormány felül tudja írni.<sup>495</sup>

Különleges jogrendben akár a kihirdetésre vonatkozó kérdések megítélése, akár az államszervezési hatékonyság alkotmányossága vagy az alapjog-korlátozás szükségességi és arányossági kérdéseinek a megítélése nagyobb bizonytalansággal jár, mint normál jogrendben, és a korrekciós lehetőségek hiánya miatt talán nagyobb felelősséggel is, de egy alkotmányos demokráciában az Alkotmánybíróság *erga omnes* hatályú döntései jogértelmezésen alapuló, jogi jellegű iránymutatást adnak ezekben a kérdésekben.

Ezt az elméleti elképzelést maga az Alkotmánybíróság is megerősítette, amit már a legelső, 2020 márciusában, a veszélyhelyzet kihirdetését követően azonnal kiadott nyilatkozata is tükrözött: „A járvány kitörése óta, de különösen a jelenlegi különleges jogrendben az Alkotmánybíróságnak fokozott felelősséggel kell feladatait ellátnia.”<sup>496</sup> Az Alkotmánybíróság működésének az intenzitása a vizsgált időszakban nem is változott, működése még a távoli, online otthoni munkavégzést igénylő időszakokban is zavartalan volt. Az ügyteher és a

---

<sup>495</sup> Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés.

<sup>496</sup> Alkotmánybíróság: A veszélyhelyzet az Alkotmánybíróság működését és felelősségét is érinti, 2020. március 31. <https://shorturl.at/amGSO>

befejezett ügyek száma nem mutatott eltérést a 2020-as év és az azt megelőző évek között, vagyis a mindennapi működés stabil volt.<sup>497</sup>

#### IV.2.4. Összegzés

Az alfejezetben röviden bemutatjuk a különleges jogrend legfontosabb jellemzőit, evolúciótörténetét a rendszerváltást követő magyar jogrendszerben és hatását a hatalommegosztás és az alapjogvédelem rendszerére.

A különleges jogrendi felhatalmazás veszélye legalább kétirányú: egyrészt a hatalommegosztás rendje és mértéke változik meg, másrészt az alapjogi garanciarendszer. Az alkotmányos garanciák betartásának két legfontosabb intézményi biztosítéka pedig az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság.

Áttekintettük az alkotmánybíráskodásra és Alkotmánybíróságra vonatkozó alapvető szabályozási kérdéseket a különleges jogrendben, és megállapítottuk, hogy az a koncepció érvényesül, amely szerint a testületnek épp ugyanolyan funkciót kellene betöltenie a különleges jogrendben, mint a normál jogrendben.<sup>498</sup>

Az értekezés következő fejezetében bemutatjuk, hogy ez hogyan valósult meg.

### IV.3. A különleges jogrend és annak alkalmazása Lengyelországban – különös tekintettel az alkotmánybíróság elvi szerepére

#### IV.3.1. Bevezetés

A lengyel Alkotmány<sup>499</sup> XI. fejezete tartalmazza a különleges jogrendi szabályokat, amelyek a hadiállapotra (*stan wojenny*), a szükségállapotra (*stan wyjątkowy*), illetve veszélyhelyzetre (*stan klęski żywiołowej*) vonatkoznak.<sup>500</sup> A szabályok között megtalálhatók a kihirdetés feltételei és eljárásai (229–232. cikk), a jogok és szabadságok korlátozásának megengedett mértéke (233. cikk), valamint a különleges jellegű jogi aktusok – a törvény erejével bíró rendeletek – kiadásának szabályai (234. cikk).

---

<sup>497</sup> Alkotmánybíróság: Ügyforgalmi és statisztikai adatok. <https://shorturl.at/vw9B7>

<sup>498</sup> Alaptörvény 52. cikk (4) bekezdés, 54. cikk (7) bekezdés.

<sup>499</sup> Magyarul lásd Lengyelország Alkotmánya. In: TRÓCSÁNYI – BADÓ: *Nemzeti alkotmányok*, 2019.

<sup>500</sup> A különleges jogrendi helyzetek magyar elnevezéseiben a mintaadó: NÉMETH: A különleges jogrend szabályai Lengyelországban, 2021, 358–375.

A Lengyel Köztársaság mai Alkotmánya 1997 óta hatályos. A különleges jogrend kihirdetésére 2021 előtt nem volt példa.<sup>501</sup> A lengyel alkotmányos intézmények számos okból, de lengyel szerzők értékelése szerint – többek között – az Alkotmány alapján ez esetben érvényesíthető kártérítési igényektől való félelem miatt a normál jogrendben kezelték az olyan természeti katasztrófákat, mint az aszály vagy az árvíz.<sup>502</sup>

A veszélyhelyzet elrendelésének szükségessége a 2001-es nagy áradások idején merült fel először, amelyek az ország nagy részét sújtották, valamint a 2000-es, 2003-as és 2006-os aszályok idején.<sup>503</sup> A Fehéroroszországgal közös lengyel határon kialakult migrációs válság miatt Lengyelországban egy alkalommal kihirdették a veszélyhelyzetet 2021-ben,<sup>504</sup> de ugyanez már nem ismétlődött meg később az Ukrajnával közös határon kialakult, még nagyobb kihívást jelentő migrációs válság miatt.

Az alkotmányos válság közepette<sup>505</sup> a migrációs válság<sup>506</sup> és a Covid19-világjárvány okozta válság<sup>507</sup> viszont megmutatta, hogy az alkotmányos rendelkezések mellőzésével alkalmazott törvényi szintű szabályozás is számos problémát vet fel.<sup>508</sup>

### IV.3.2. A különleges jogrendi szabályozás

Az 1997-ben kialakított alkotmányos szabályozás mellett 2002-ben a válsághelyzetekkel kapcsolatban három jogszabály került elfogadásra (a rendszerváltáshoz képest viszonylag későn, ami alátámasztja azt, hogy, a rendszerváltás diskurzusában ez a kérdéskör csekély figyelmet kapott).<sup>509</sup> Ezek a törvények képezik a jogi alapját az egyes törvényi szintű rendkívüli helyzetben bevezetett rendeleteknek is, amelyek meghatározzák az adott rendkívüli helyzetben alkalmazandó intézkedéseket és alapjog-korlátozásokat. Törvényi

<sup>501</sup> SZMULIK – SZYMANEK: *Introduction to the Constitution of the Republic of Poland*, 2019, 131–134.

<sup>502</sup> ZIÓLKOWSKI: *States of emergency in Poland*, 2024, 55.

<sup>503</sup> ZIÓLKOWSKI: *States of emergency in Poland*, 2024, 55–77; FLORCZAK-WĄTOR: *Human rights in states of emergency*, 2024, 145–163.

<sup>504</sup> Részletesen lásd KLAUS (ed.): *Beyond the Law*, 2022.

<sup>505</sup> Lásd például SADURSKI: *Poland's Constitutional Breakdown*, 2019; WYRZYKOWSKI: *Experiencing the Unimaginable*, 2019, 417–422; GARLICKI: *Disabling the Constitutional Court in Poland?*, 2016.

<sup>506</sup> ECKHARDT: *Constitutional Grounds*, 2022, 351–361.

<sup>507</sup> Ehhez lásd DOBRZENIECKI – PRZYWORA: *Legal Basi*, 2021, 43–65; BOSEK: *Anti-Epidemic Emergency Regimes*, 2021, 113–141.

<sup>508</sup> KOŹMIŃSKI – RUDNICKI: *The COVID Crisis*, 2020, 105–121.

<sup>509</sup> A 2002. április 18-i törvény a természeti katasztrófa állapotáról (Hivatalos Lap 62. szám, 558. pont); a 2002. június 21-i törvény a rendkívüli helyzet állapotáról (Hivatalos Lap 113. szám, 985. pont); a 2002. augusztus 29-i törvény a hadiállapotról és a fegyveres erők főparancsnokának hatásköréről, valamint a Lengyel Köztársaság alkotmányos szerveinek való alávetettség elvéről (Hivatalos Lap 156. szám, 1301. pont).

szabályozás határozza meg az egyéni jogok és szabadságok adott különleges jogrend idején történő korlátozásából eredő károk megtérítésének alapjait, hatályát és eljárását is.<sup>510</sup>

A törvényi szabályozás részletezettsége, a szabályozás kétszintűsége azért érdekes, mert maga az Alkotmány is bőbeszédű más országokhoz képest a különleges jogrend tekintetében,<sup>511</sup> illetve azért, mert a Covid19-világjárvány kezelésekor a különleges jogrend kihirdetésének a hiányában ezek a rendelkezések kapnak nagy jelentőséget.<sup>512</sup> Így az értekezés következő fejezete és az alkotmányjogi kérdések megvilágítása szempontjából még nagyobb gyakorlati jelentősége van a törvényi szabályozás, valamint az alkotmányos szabályozás közötti összefüggések ismeretének.<sup>513</sup>

A lengyel Alkotmány a következőképpen határozza meg a különleges jogrend fogalmát: olyan különleges veszélyhelyzet fennállására vonatkozó szabályok, amelyek elhárítására a rendes alkotmányos eszközök nem alkalmasak, és amely lehetetlenné teszi az állam rendes, normál jogrendi működését, a törvényi szintű jogszabályok válságkezelési szabályai nem elegendőek a felmerült helyzet kezeléséhez.<sup>514</sup>

Az erre vonatkozó ténybeli körülmények értékelése az alkotmány által arra felhatalmazott állami döntéshozó feladata. Ez azonban elméleti alapvetéseink szerint nem azt jelenti, hogy csak ez a döntéshozó szerv – amely a legtöbb esetleg a kormány – képes megítélni a helyzetet, hanem azt, hogy nála van a döntési kompetencia, mert az alkotmány előzetesen ezt így rendezte az adott kormányforma szabályaihoz igazodóan.<sup>515</sup>

Bár az Alkotmány 228. cikkének (1) bekezdése azt mondja ki, hogy a különleges jogrend „kihirdethető”, ha e rendelkezésben meghatározott általános feltételek teljesülnek, tehát a szöveg nyelvtani értelmezése alapján az erről való döntés az alkotmány szerinti döntéshozó mérlegelési jogkörébe tartozik, a lengyel alkotmányjogászok szerint nem egyértelmű, hogy ezt a lehetőséget úgy kell-e értelmezni, mint az adott állami döntéshozó intézmény kötelezettségét, hogy megtegye a megfelelő és szükséges intézkedéseket, és adott esetben kihirdesse az alkotmány szerinti különleges jogrendi helyzetet.<sup>516</sup> Ez a kérdés persze azért vált központi

---

<sup>510</sup> A 2002. november 22-i törvény a rendkívüli állapot alatt az emberi jogok korlátozásával okozott károk megtérítéséről (Hivatalos Lap 233. szám, 1955. pont).

<sup>511</sup> Erre kiválóan rámutatott Horváth Attila vizsgálata, aki empirikus és kvantitatív módon is összevetett számos alkotmányt különböző szempontokból, mint például a normaszöveg hossza vagy az alapjog-korlátozás szempontrendszerre. HORVÁTH: Összegzés, 2021, 624–643.

<sup>512</sup> ZOMBORY – NÉMETH: To introduce or not to introduce?, 2022, 189–220.

<sup>513</sup> Vö. HOJNYÁK – UNGVÁRI: A visegrádi együttműködés, 2021, 305–323.

<sup>514</sup> Alkotmány 228. cikk (1) bekezdés.

<sup>515</sup> ZIÓLKOWSKI: States of emergency in Poland, 2024, 56. Az ezzel kapcsolatos hatáskörtelepítési problémákat lásd még KELEMEN: Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái, 2017, 37–68.

<sup>516</sup> ZIÓLKOWSKI: States of emergency in Poland, 2024, 55.

problémává, mert Lengyelországban a súlyos járványhelyzet ellenére nem hirdettek ki különleges jogrendet.<sup>517</sup>

Az Alkotmány alapján Lengyelországban hadiállapotot lehet hirdetni az államot fenyegető külső veszély, a Lengyel Köztársaság területét ért fegyveres támadás esetén, vagy ha nemzetközi egyezmény az agresszió elleni közös védelem kötelezettségét írja elő.<sup>518</sup> Szükségállapotot lehet hirdetni az állam alkotmányos rendjét fenyegető veszély esetén, az állampolgárok biztonságát vagy a közrendet veszélyeztető veszély esetén,<sup>519</sup> és veszélyhelyzetet lehet bevezetni természeti katasztrófa vagy természeti katasztrófa jellemzőivel rendelkező ipari katasztrófa következményeinek megelőzése vagy megszüntetése érdekében.<sup>520</sup>

Ezek a tényállások nagyon hasonlóak a magyar szabályozáshoz, ismerős a logika és a szabályozási koncepció.<sup>521</sup> A lengyel Alkotmány nem zárja ki annak lehetőségét, hogy egyszerre két vagy akár három különleges jogrend is érvényben legyen, amennyiben teljesülnek a kihirdetés feltételei.<sup>522</sup> Felvethető, hogy a különböző alkotmányi szintű különleges jogrendek vagy akár a törvényi szintű szabályok párhuzamos kihirdetése azért nem probléma, mert a konkrét veszélyre vonatkozó szabályokat, intézkedési és alapjog-korlátozási lehetőségeket így egyszerűbb specifikálni, amely végső soron nem csak hatékonyabb intézkedésekhez, hanem megfelelő alkalmazás esetén erősebb alapjogvédelemhez vezet.

Annak ellenére, hogy nem tiltja a párhuzamos kihirdetést a lengyel Alkotmány, a gyakorlatban elég nehéz elképzelni például, hogy a különböző felhatalmazások és a különböző alapjog-korlátozási rezsimek hogyan tudnának egymás mellett működni. Ez a kérdés a magyar szakirodalomban nem merült fel, bár logikailag valóban elképzelhetők olyan helyzetek, amelyek más-más különleges jogrend kihirdetésének alapjául szolgálhatnak. Ezt a lengyel szerzők azzal támogatják, hogy más-más típusú alapjog-korlátozásokra lehet szükség az eltérő helyzetekben, így ha azok valódi alkotmányossági vizsgálatára kerülhet sor, akkor más-más megítélés alá eshet azok szükségessége, arányossága.<sup>523</sup> Ez egyelőre elméleti kérdés, de ha a lengyel Alkotmány ezt megengedi, akkor kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság külön feladata

---

<sup>517</sup> NÉMETH: A különleges jogrend szabályai Lengyelországban, 2021, 358–375.

<sup>518</sup> Alkotmány 229. cikk.

<sup>519</sup> Alkotmány 230. cikk.

<sup>520</sup> Alkotmány 232. cikk.

<sup>521</sup> Vö. HOJNYÁK – UNGVÁRI: A visegrádi együttműködés, 2021, 305–323; KELEMEN: A különleges jogrend szabályozása, 2019.

<sup>522</sup> ZIÓŁKOWSKI: States of emergency in Poland, 2024, 55

<sup>523</sup> FLORCZAK-WĄTOR: States of Emergency in Poland, 2021, 296.

lehet-e adott helyzetben az arról való döntés, hogy vajon a megfelelő kihirdetett különleges jogrendre alapozza-e a Kormány a rendeleti szabályozást.

A lengyel Alkotmányban a különleges jogrendi állapotokon kívül jelenik meg a háborús helyzet,<sup>524</sup> amely a Lengyel Köztársaság területe elleni fegyveres támadás esetén, vagy ha nemzetközi egyezmény közös védelmi kötelezettséget ír elő az agresszióval szemben, rendkívüli intézkedéseket tesz lehetővé. Bár ezek a feltételek megegyeznek a hadiállapot kihirdetésének három feltétele közül kettővel, ez nem jelenti azt, hogy a két veszélyhelyzet lényegében azonos.<sup>525</sup>

Míg a hadiállapot az ország területén fennálló helyzetre utal, amely a különleges jogrend kategóriájába tartozik, addig a háborús helyzet olyan államközi konfliktusra reagál, amely a lengyel állam és egy másik állam viszonyát szabályozza. A hadiállapotot és a háborús helyzetet szintén ki lehet hirdetni egyszerre annak érdekében, hogy a lengyel hatóságok minden lehetséges rendkívüli intézkedést megtehessenek a lengyel állam függetlenségének és szuverenitásának a hatékony védelme érdekében.<sup>526</sup>

A különleges jogrendi helyzetek mindegyike csak alkotmányos felhatalmazás alapján, törvény részletező szabályai mentén rendelet útján hirdethető ki, amelyet hivatalosan közzé kell tenni.<sup>527</sup> A hadiállapotot és a szükséghelyzetet a köztársasági elnök a Kormány kérésére hirdeti ki, míg a veszélyhelyzetet a Kormány az elnök közreműködése nélkül is kihirdetheti.<sup>528</sup> A hadiállapotot vagy a szükséghelyzetet kihirdető rendeletet a miniszterelnöknek ellenjegyeznie kell, majd a köztársasági elnöknek a következő 48 órán belül be kell nyújtania a Szejm elé. A Szejmnek azonnal meg kell vizsgálnia a rendeletet, és abszolút szavazattöbbséggel hatályon kívül helyezheti azt.

Ily módon a képviselők hatékonyan ellenőrizhetik a hadiállapot és a szükségállapot kihirdetésének jogszerűségét és szükségességét. Ez azt is lehetővé teszi, hogy a Szejm gyakorolja a Kormány politikai elszámoltathatóságát az elnök rendkívüli állapotot kihirdető rendeletének miniszterelnöki ellenjegyzéséért, ami azért fontos, mert a köztársasági elnök politikailag nem vonható felelősségre, ugyanúgy, mint a magyar jogban: csak közjogi felelőssége van. A Szejm emellett magát a szükségállapotról szóló rendeletet is visszavonhatja azáltal, hogy a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot elrendelését indokolatlannak vagy

---

<sup>524</sup> Alkotmány 116. cikk.

<sup>525</sup> NÉMETH: A különleges jogrend szabályai Lengyelországban, 2021, 358–375.

<sup>526</sup> ZIÓŁKOWSKI: States of emergency in Poland, 2024, 55.

<sup>527</sup> Alkotmány 228. cikk (2) bekezdés.

<sup>528</sup> NÉMETH: A különleges jogrend szabályai Lengyelországban, 2021, 358–375. (Különösen az összefoglaló táblázat a 374. oldalon.)

törvénytelennek nyilvánítja, emellett e felelősségét a kormány elleni bizalmatlansági indítvánnyal is érvényesítheti.<sup>529</sup> A lengyel Alkotmány nem rendelkezik hasonló garanciákról a veszélyhelyzet esetén, amelyet a kormány önállóan, a köztársasági elnök vagy a Szejm bevonása nélkül hirdet ki. Ez utóbbi csak arra jogosult, hogy kifejezze egyetértését vagy ellenvetését a veszélyhelyzet kormány általi meghosszabbításával kapcsolatban.<sup>530</sup>

A hadiállapotot határozatlan időre lehet kihirdetni. A szükségállapot legfeljebb kilencven napra vezethető be, és legfeljebb hatvan nappal csak egyszer hosszabbítható meg. A veszélyhelyzetet viszont szintén határozott időre, legfeljebb harminc napra hirdetik ki, de többször is meghosszabbítható.

A jogrendszer alapjainak védelme érdekében a lengyel Alkotmány 228. cikkének (6) bekezdése megtiltja, hogy különleges jogrend idején magát az Alkotmányt, a választási törvényeket és – ami a magyar alkotmányos gyakorlathoz képest érdekes – a különleges jogrendről szóló törvényeket módosítsák. A Magyarországról szóló elemzésben kiemeltük, hogy a különleges jogrend kihirdetésének idején került sor az Alaptörvény különleges jogrendi szabályrendszerének a módosítására, és megfogalmaztuk az ezzel kapcsolatos aggályokat. A lengyel szabályozás példája illusztrálja, hogy ezek a felvetések alkotmányelméleti szempontból nem megalapozatlanok.

A közvetlen és képviseleti demokrácia alapjainak védelme érdekében az Alkotmány megtiltja a különleges jogrend alatt és annak megszűnését követő kilencven napon belül a parlamenti ciklus lerövidítését, az országos népszavazás megtartását, valamint a parlamenti, a helyi és az elnökválasztások megtartását, és rendelkezik az alkotmányos intézmények hivatali idejének meghosszabbításáról.<sup>531</sup>

Vélhetően ez a rendelkezés vezetett ahhoz a politikai döntéshez, hogy az elnökválasztás megtartása miatt ne kerüljön sor a különleges jogrend kihirdetésére<sup>532</sup>, de a rendelkezés jelentőségét az alkotmányossági viták szempontjából nem csak ez adja. Bemutatjuk a következő alfejezetben, hogy a cseh Alkotmány például ezzel ellentétes logikával azt teszi lehetővé, hogy a választásokat maximum hat hónappal elhalasszák a különleges jogrend kihirdetése miatt; a szlovák és a magyar jog pedig nem tartalmaz ilyen rendelkezést. Értékelésünk szerint a lengyel alkotmányos szabályozás ezen a ponton is meggyőzően hangsúlyozza a demokrácia védelme

---

<sup>529</sup> A szükségállapotra vonatkozó jogszabályok parlamenti ellenőrzéséről lásd ZIÓLKOWSKI: States of emergency in Poland, 2024, 69–70.

<sup>530</sup> Alkotmány 232. cikk.

<sup>531</sup> Alkotmány 228. cikk (7) bekezdés.

<sup>532</sup> ZOMBORY – NÉMETH: To introduce or not to introduce?, 2022, 189–220; Piotrowski: Between Necessity and Constitutionality. 2024; FLORCZAK-WĄTOR – KUCA: The long term impact of Covid-19, 2023.

mellett a különleges jogrend időszakos természetét, mégis abból indul ki, hogy még a veszélyhelyzet sem tarthat olyan huzamos ideig, hogy a fenti szabály a demokratikus választások és egyéb részvételi formák ellehetetlenülését jelentené.<sup>533</sup>

A hadiállapot idején a köztársasági elnök törvény erejével bíró rendeletet adhat ki, de csak akkor, ha a Szejm nem tud összeülni.<sup>534</sup> A rendeletet a Szejmnek a következő ülésén jóvá kell hagynia, és a jóváhagyás elmaradása a rendeletnek a jogrendből való törlését eredményezi. Más különleges jogrendi helyzetben nem kerülhet sor a törvény erejével bíró rendelet kiadására.

A lengyel Alkotmány még arról is rendelkezik, hogy a különleges jogrend bevezetése következtében hozott intézkedéseknek arányban kell állniuk a veszély mértékével, és az állam rendes működését lehetővé tevő feltételek mielőbbi helyreállítását kell szolgálniuk.<sup>535</sup>

### IV.3.3. Az Alkotmánybíróság funkciója a különleges jogrendben

Bár az Alkotmánybíróságról a különleges jogrendi szabályok között a lengyel Alkotmány nem rendelkezik, ebből az következik, hogy az a normál jogrend szerint működik. Az alkotmánybírósági törvény sem fogalmaz meg külön szabályokat a különleges jogrendi funkcióra, a hatáskörre vagy eljárásokra. A kérdés tehát az, hogy milyen mércék szerint működik az Alkotmánybíróság a különleges jogrendben.<sup>536</sup> A kérdés tárgyalásakor az alfejezet esetében, mivel a vizsgálat tárgya a normatív szabályozás, eltekintünk attól a ténytől, amit az előző fejezetben mutattunk, hogy a lengyel Alkotmánybíróság mértékadó vélemények szerint nem legitim, nem tölti be a funkcióját az alkotmányos válság következményeként, és attól is eltekintünk, hogy számba vegyünk a tényt, hogy a különleges jogrend kihirdetésére indokot adó pandémiás környezetben sem került sor az alkotmányos szabályok alkalmazására.

Az 1997-es Alkotmány két különböző rendszert hozott létre az egyéni jogok és szabadságok korlátozására. Az alapjog-korlátozásnak van egy normál jogrendben érvényes

<sup>533</sup> A demokrácia kérdéskörét a Covid19 különleges jogrendi szabályaival összefüggésben a visegrádi országokban lásd a Szentgáli-Tóth Boldizsár által szerkesztett különszámot: *ArsBoni* 11 (2023) 2; ZIÓLKOWSKI: States of emergency in Poland, 2024, 55–71. Általában pedig CHRONOWSKI: Democracy and elections, 2023, 4–13; FLORCZAK-WĄTOR – SZENTGÁLI-TÓTH – HALÁSZ: Popular Sovereignty, 2023, 305–332.

<sup>534</sup> Alkotmány 234. cikk (1) bekezdés.

<sup>535</sup> Alkotmány 228. cikk (5) bekezdés. Az értekezés következő részében mutatjuk be a Covid-19 tapasztalatait az Alkotmánybíróság pozíciójára koncentrálva, de a körültekintő alkotmányos szabályozást látva nem kerülhetjük el azt a megfigyelést, hogy míg Magyarországon a különleges jogrenddel való visszaélést tapasztalunk, a 2023-as kormányváltás előtti szintén populista, illiberális kormány az elnökválasztás mellett azért is tartózkodott a veszélyhelyzet kihirdetésétől, mert még az elfoglalt Alkotmánybíróság működése esetében is jelentősen korlátozta volna a szabályozás a kormányzati cselekvést és növelte volna az elszámoltathatóságát.

<sup>536</sup> FLORCZAK-WĄTOR: States of emergency in Poland, 2025.

általános tesztje, és egy különleges jogrendben érvényesülő alapjog-korlátozási mérce. Ezek egymástól világosan elkülöníthetők, és alapvetően eltérnek, hasonlóak a magyar Alaptörvény megoldásához.<sup>537</sup>

Az alapvető jogok csak az Alkotmányban foglalt alapvető jogok és szabadságok, illetve az alkotmányos értékek védelme érdekében, és csak törvényben korlátozhatók, a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, és nem sértheti az egyéni jogok és szabadságok lényeges tartalmát.<sup>538</sup> Az értékek közé tartoznak az olyan általános értékek, mint a biztonság, a közrend, a természeti környezet, az egészség vagy a közérkölc védelme, valamint az olyan egyéni értékek, mint mások jogainak és szabadságainak védelme. Mindezeknek a dogmatikai kibontása a lengyel alkotmányjogban is azonos a magyar felfogással.<sup>539</sup>

Ehhez képest a különleges jogrendben az alapvető jogok korlátozása másképp alakul, de az intézkedésnek arányban kell állniuk a fenyegetettség mértékével, és az állam rendes működését lehetővé tevő feltételek mielőbbi helyreállítását kell szolgálniuk. Ez azt jelenti, hogy az egyéni jogok és szabadságok korlátozásának egyetlen alkotmányosan megengedett célja a különleges jogrend idején az állam normális működésének helyreállítása.<sup>540</sup>

Ez az absztrakt szabályozás jelentősen korlátozza az alkotmányos jogokba való állami beavatkozás lehetséges igazolásainak és ezek alkotmányossági ellenőrzésének a lehetőségét, mert az arányosság megítélése bizonyos helyzetekben a tényekhez képesti mérlegelést igényel, a tényekről pedig a kormányzat és a kormányzati intézmények szolgáltatnak hivatalos információt, illetve az Alkotmány telepíti az ezzel kapcsolatos döntést egyik vagy másik alkotmányos intézményhez.<sup>541</sup>

Ezért elmaradhatatlan a különleges jogrendi helyzet folyamatos felülvizsgálata egyrészt automatizmusként, amelyet éppen az az alkotmányosság egyetemes követelményeit tükröző különleges jogrendi szabályozás teremt meg, másrészt pedig az Alkotmánybíróság működése által. Megfelelő eljárások és hatáskörök esetében lehetőségessé válik az, hogy éppen ezen alkotmányos kritériumok érvényesülésének ellenőrzéséhez az Alkotmánybíróság – a Parlament mellett – hozzá tudjon járulni. Lengyelországban – ahogy a III. fejezetben bemutattuk – a német típusú alkotmányjogi panaszra nincs indítványozási lehetőség, ezért a törvényben

---

<sup>537</sup> FLORCZAK-WĄTOR: States of Emergency in Poland, 2021, 296.

<sup>538</sup> Alkotmány 31. cikk (3) bekezdés.

<sup>539</sup> FLORCZAK-WĄTOR: Human rights in states of emergency, 2024, 145–163.

<sup>540</sup> ZIÓŁKOWSKI: States of emergency in Poland, 2024, 55–77.

<sup>541</sup> FLORCZAK-WĄTOR: Human rights in states of emergency, 2024, 145–163.

meghatározott indítványozói kör utólagos absztrakt normakontroll eljárásokat tud indítani, de emellett nagy szerepe lehet a bírói kezdeményezésnek, és egy kis késedelemmel, az alkalmazott norma alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó alkotmányjogi panasznak is a különleges jogrend jogállami jellegének megőrzése érdekében.

A lengyel Alkotmány meghatározza azt, hogy törvénynek kell rendelkeznie arról, hogy melyik különleges jogrendben pontosan mely jogok korlátozhatók;<sup>542</sup> szükségállapotban például a 2022-ben született hatályos törvényi szabályozás szerint több jog korlátozható, mint veszélyhelyzetben, és az Alkotmány még azt is előírja, hogy a különleges jogrendben a jogok és szabadságok korlátozása kizárólag faji, nemi, nyelvi, vallási hovatartozásra, vagy annak hiányára, társadalmi származásra, születésre vagy vagyoni helyzetre való hivatkozással nem lehetséges.<sup>543</sup>

Az Alkotmánybíróság különleges jogrendi funkciójának és szabályozásának alakítását meghatározza a korábbi gyakorlat, az ezzel kapcsolatos alkotmányos tapasztalat. A lengyel Alkotmánybíróság például fontos döntéseket hozott korábban a különleges jogrend és törvényi szinten megjelenő válsághelyzeti szabályozások viszonyrendszeréről még az alkotmányos válság előtt, amelynek nagy jelentősége lett a pandémiás válsághelyzetről szóló alkotmányos diskurzusban.

Az Alkotmánybíróság 2009-ben alkotmányellenesnek nyilvánította az előző évben elfogadott válságkezelési törvény egyik rendelkezését.<sup>544</sup> Ez a rendelkezés a válsághelyzetet úgy határozta meg, mint az emberek, jelentős méretű vagyontárgyak vagy a környezet biztonságát hátrányosan érintő helyzetet, amely a rendelkezésre álló erőforrások elégtelensége miatt jelentős problémákat okoz a közigazgatási szervek működésében.

A meghatározás kulcsfontosságú volt a lengyelországi válságkezelési rendszer működése szempontjából. Az alkotmánybírósági határozat indokolásában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a törvényben meghatározott válsághelyzet nem azonosítható az Alkotmány 228. cikkének (1) bekezdésében említett különleges jogrendi állapotokkal. Az Alkotmány a különleges jogrendi helyzetek zárt katalógusát tartalmazza, és ezzel megalapozza a további különleges jogrendek jogszabályi úton történő bevezetésének tilalmát. Ha nem hirdetik ki az alkotmányi szintű különleges jogrendet, akkor nincs szükség a jogok és

---

<sup>542</sup> Összehasonlításban lásd ALEXANDRE – DEL MONTE – ECKERT – KOTANIDIS – LANGOVA – RAKOVSKA: *States of emergency*, 2020.

<sup>543</sup> HOJNYÁK – UNGVÁRI: A visegrádi együttműködés, 2021, 305–323.

<sup>544</sup> Az indítványa válságkezelésről szóló 2007. április 26-i törvény 3. cikkének (1) bekezdését támadta. A lengyel Alkotmánybíróság 2009. november 23-i P 61/08. számú határozata.

szabadságok szokásos mértéktől eltérő korlátozására, és a törvényi keretek között biztosított jogkorlátozási lehetőségek elegendőek az adott veszély leküzdésére.

Az alkotmányon kívüli különleges jogrend tilalma a Covid19-világjárvány idején ismét felmerült, hiszen a veszélyhelyzet kihirdetésének hiányában a Kormány először járványveszély-állapotot vezetett be, majd járványhelyzetet, majd ismét járványveszély-állapotot, amelyet végül 2023. július 1-jén szüntettek meg.<sup>545</sup> A fertőző betegségek megelőzéséről és leküzdéséről szóló törvény<sup>546</sup> szerint járványveszély-állapot akkor hirdethető ki, ha fennáll a járvány kitörésének kockázata, míg járványhelyzetet akkor hirdetnek ki, ha járvány van.<sup>547</sup>

Mivel az egyik helyzet sem az Alkotmány szerinti különleges jogrend, az egyéni jogok és szabadságok korlátozása terén nem eredményezhetett volna a különleges jogrendben lehetséges szinthez képest szinte azonos joghatásokat. Az Alkotmánybíróság azonban ezt a kérdést nem tudta felülvizsgálni az alkotmányos válság miatt.<sup>548</sup>

A Covid19-világjárvány miatti különleges jogrend kihirdetésének hiánya döntő a világjárvánnyal összefüggésben bevezetett, az egyén jogait és szabadságait érintő korlátozások alkotmányosságának és az Alkotmánybíróság feladatának megítélése szempontjából.<sup>549</sup>

#### IV.3.4. Összegzés

Az 1997-es lengyel Alkotmányban a különleges jogrendre vonatkozó szabályozás átfogó és jól kidolgozott.<sup>550</sup> A különleges jogrend kihirdetése azonban nem mindennapi gyakorlat, erre egy esetben került sor 2021-ben a lengyel–fehérorosz határon kialakult migrációs válság miatt, és még a Covid19-világjárvány idején sem vezették be a veszélyhelyzeti szabályrendszert.

A pandémia alatt a törvényi szintű szabályozás bevezetésére került sor, amely a válságkezelést hasonló módon tette lehetővé a különleges intézkedésekkel, de a kifejezetten a

---

<sup>545</sup> HOJNYÁK – UNGVÁRI: A visegrádi együttműködés, 2021, 305–323.

<sup>546</sup> A fertőzések és fertőző betegségek megelőzéséről és leküzdéséről szóló 2008. december 5-i törvény (Hivatalos Lap 2021, 2069. tétel).

<sup>547</sup> VAN KLINK – SONIEWICKA – VAN DEN BOEKEN: The Utopia of Legality, 2022, 21.

<sup>548</sup> PETROV: The COVID-19 Emergency, 2020, 71–92.

<sup>549</sup> DRINÓCZI – BIEN-KACAŁA: COVID-19 in Hungary and Poland, 2020, 187–188; HOJNYÁK – UNGVÁRI: A visegrádi együttműködés, 2021, 305–323.

<sup>550</sup> Vö. a kritikákkal TULEJA: The Polish Constitutional Tribunal, 2020; GRANAT: Constitutional judiciary in crisis, 2018.

különleges jogrendhez köthető alkotmányos garanciák nélkül. A válságkezelést tehát Lengyelország is más államokhoz hasonlóan oldotta meg akár az árvíz, akár a migrációs válságok vagy a pandémia idején, de a komplex garanciarendszert tartalmazó alkotmányszintű különleges jogrendet, a veszélyhelyzetet nem vezette be.<sup>551</sup>

Pedig a magyarországi dilemmával ellentétben a világjárvány az Alkotmány 232. cikke értelmében természeti katasztrófának minősül, amit a veszélyhelyzetről szóló 2002. április 18-i törvény is megerősít. A pandémiás veszélyhelyzet így Lengyelországban nem vetette fel az Alkotmánybíróság különleges jogrendi funkcióját, és az erről folyó diskurzus az alkotmányos válság miatt is eltérő volt.<sup>552</sup> Az alkotmánybírói törvény nem tartalmaz különleges jogrendi normát, de a szakirodalomban felvetődött a különleges jogrendi rendeletek gyorsított alkotmányossági felülvizsgálatának az igénye.<sup>553</sup> Ehhez előbb azonban magát az Alkotmánybíróságot kellene megreformálni, hogy teljes legitimitását visszanyerje.

#### **IV.4. A cseh különleges jogrend – különös tekintettel az alkotmánybíróság normatív funkciójára**

##### **IV.4.1. Bevezetés**

Noha az 1993-ban elfogadott Alkotmány kizárólag a hadiállapotot említi, a cseh alkotmányos rendben háromféle különleges jogrend létezik, amelyeket alkotmányerejű törvény határoz meg.<sup>554</sup> Az elmúlt három évtizedben a különböző különleges jogrendi szabályok fokozatosan emelkedtek az alkotmányi szabályozás szintjére. A szabályok lényege az volt, hogy definiálják a végrehajtó hatalom, a kivételes hatalom alkotmányos korlátait.<sup>555</sup> Ezek a különleges jogrendi szabályozások lehetővé teszik, hogy a végrehajtó hatalom válságintézkedéseket hozzon rendelet formájában, beleértve az alapvető jogok törvényben meghatározott keretek között történő korlátozását is.

---

<sup>551</sup> DRINÓCZI – BIEŃ-KACAŁA: COVID-19 in Hungary and Poland, 2020, 187; TROCIUK: *Prawa i wolności*, 2021, 12; VAN KLINK – SONIEWICKA – VAN DEN BOEKEN: *The Utopia of Legality*, 2022, 19–20.

<sup>552</sup> DRINÓCZI – BIEŃ-KACAŁA: COVID-19 in Hungary and Poland, 2020, 171–192.

<sup>553</sup> FLORCZAK-WĄTOR: *Human Rights in States of Emergency*, 2024, 145–163, 308–309.

<sup>554</sup> A közbiztonság védelméről szóló 110/1998. sz. alkotmányerejű törvény. A cseh törvénycímben a „Cseh Köztársaság biztonságáról” (*o bezpečnosti České republiky*) elnevezés szerepel, amelynek tükörfordítása a biztonságról szóló törvény, és amelyet a magyar szairodalomban az állambiztonságinak, illetve az állam biztonságáról szólónak is fordítanak. Mi az értekezésben a közbiztonság védelme kifejezést tartottuk a törvény tartalmát leginkább tükröző magyar fordításnak.

<sup>555</sup> A különleges jogrendi szabályok folyamatos alkotmányba foglalásáról lásd például GROSS – NI AOLAIN: *Law in Times of Crisis*, 2006, 35.

Mindazonáltal a cseh alkotmányos rend működését jellemzi, hogy a Covid19-világjárvány idején nem alakult ki alkotmányos konszenzus a különleges jogrend meghosszabbításáról. Ennek következtében, ahogy alább bemutatjuk, a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény alapján többször is csak rövid, néhány hónapos időtartamra hirdették ki a különleges jogrendi állapotot. Mivel a meghosszabbítás kérdésében nem született politikai konszenzus, a parlament végül elfogadta a 2021. évi 94. számú törvényt a Covid19-világjárvány idején hozott rendkívüli intézkedésekről, közismert nevén a pandémiatörvényt,<sup>556</sup> amely inkább a konkrét esetkörüre szabott intézkedéseket vezetett be a járvány hatásainak állami kezelése érdekében.

A közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény abból indul ki, hogy a Cseh Köztársaságnak biztosítania kell szuverenitásának és területi integritásának, demokratikus alapjainak, valamint az emberek életének, egészségének és tulajdonának védelmét (1. cikk). Amennyiben ezeket az alkotmányos javakat fenyegetés éri, az alkotmányerejű törvény által meghatározott háromféle különleges jogrendi állapot egyikét lehet kihirdetni, a szóban forgó helyzet intenzitásától, területi kiterjedésétől és jellegétől függően [2. cikk (1) bekezdés]. Ezek a különleges jogrendi helyzetek a következőket foglalják magukban: a veszélyhelyzetet (*nouzový stav*), a szükségállapotot (*stav ohrožení státu*),<sup>557</sup> és a háborús helyzetet (hadiállapotot) (*válečný stav*).<sup>558</sup>

A különleges jogrendet megelőző, az arra való felkészülést szolgáló szabályok, illetve a különleges jogrendek végrehajtási szabályai törvényi szinten kerülnek rögzítésre. A téma szempontjából elsősorban az alábbi két jogszabályt érdemes kiemelni: a Cseh Köztársaság védelméről szóló 222/1999. számú törvény (védelmi törvény), valamint a katasztrófavédelemről szóló 240/2000. számú törvény (katasztrófavédelmi törvény).<sup>559</sup>

Az utóbbi törvény az alkotmányban rögzített különleges jogrendi tényállások közül az állam létét fenyegető állapottal, valamint a hadiállapottal foglalkozik, míg a katasztrófavédelmi törvény az e körön kívül eső, a magyar veszélyhelyzethez hasonlítható esetkörökkel kapcsolatos törvényi szintű szabályokat rögzíti. Mindkét törvény rendelkezik arról, hogy a különleges

---

<sup>556</sup> 94/2021. sz. törvény a pandémiáról.

<sup>557</sup> Szó szerinti fordításban: „az állam létét fenyegető állapot”.

<sup>558</sup> A tükörfordítás másképp használja a kifejezéseket, mint ahogy a magyar jogban ezeket ismerjük. A cseh tükörfordítás azt diktálná, hogy szükségállapotnak nevezzük a veszélyhelyzetet, és veszélyhelyzetnek a magyar jog szerint ismert szükségállapotot. Az érthetőség és követhetőség, illetve az összehasonlítás lehetővé tétele érdekében a magyar terminológiát használjuk a cseh alkotmányos rendszer leírására.

<sup>559</sup> A tükörfordítás itt is válságkezelési törvény kifejezést indokolna, de mivel jellegében a magyar katasztrófavédelmi törvényhez hasonló a jogszabály, ezt a kifejezést használjuk.

jogrendre való felkészülés tekintetében az egyes állami és önkormányzati szerveket milyen jogok illetik meg, és milyen kötelezettségek terhelik.<sup>560</sup>

#### IV.4.2. A különleges jogrendi helyzetek

A Cseh Köztársaság 1993-ban hatályba lépett Alkotmánya tehát még egyetlen olyan rendelkezést tartalmazott, amely érdemben foglalkozott a különleges jogrenddel – ez a 43. cikk (1) bekezdése, amely a parlamentre ruhazza a hadiállapot kihirdetésének hatáskörét.<sup>561</sup>

1993-ban sem az Alkotmányban, sem a már ismertetett cseh alkotmányos rend (*ústavní pořádek*) egyéb elemeiben nem szerepeltek átfogóbb rendelkezések a különleges jogrendre vonatkozóan, ami különösen Csehszlovákia történelmének fényében érdekes. Ez egyrészt azzal magyarázható, hogy az 1920-as Alkotmánylevelél – az új alkotmányozók fő hivatkozási pontja – nem tartalmazta a különleges jogrend átfogó szabályozását, másrészt pedig azzal, hogy az Alkotmány megalkotására politikai okokból kevés idő állt rendelkezésre.<sup>562</sup>

Később 1998-ban fogadták el a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvényt a cseh alkotmányos rend részeként. Csehországban az Alkotmány 2. paragrafusa tartalmazza az alkotmányos rend fogalmát, és úgy rendelkezik, hogy annak részei az alkotmány és az alkotmányerejű törvények. A közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvényt a kormány törvényjavaslata alapján fogadták el, amelyet mélyrehatóan befolyásoltak az 1997-es árvizek válságkezelése során feltárt szabályozási hiányosságok, valamint a NATO-csatlakozással és egyéb nemzetközi kötelezettségekkel járó kihívások.<sup>563</sup>

A közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény jelentős mérlegelési jogkört hagy a törvényhozó számára, lehetővé teszi, hogy részletes végrehajtási szabályokat állapítson meg. A parlamentet továbbá nem zárja el attól, hogy törvényekkel újabb különleges jogrendi szabályozásokat alkosson, amennyiben azok megfelelnek az alkotmányos rendnek.<sup>564</sup>

Közelebbről megvizsgálva az alkotmánytörvény leginkább a három különleges jogrend bevezetésének és megszüntetésének eljárási szempontjait szabályozza. A különleges jogrend anyagi jogi vonatkozásai, nevezetesen az állami szervek hatásköre, az alkalmazandó jogi eszközök vagy az alapvető jogok és szabadságok korlátozása meglehetősen röviden

---

<sup>560</sup> HOJNÝÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: A különleges jogrend, 2021, 217–240.

<sup>561</sup> A joganyag fejlődéséről bővebben lásd MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 18–23.

<sup>562</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 17–18.

<sup>563</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 17–18.

<sup>564</sup> KÜHN: Emergency under Czech Law, 2025.

szerepelnek a szabályozásban. Az alkotmányerejű törvény előírja, hogy nemcsak minden állami szerv, hanem minden természetes és jogi személy is köteles részt venni az állam biztonságának biztosításában, bár e kötelezettség pontos formájának előírása már ismét törvényi szinten történik [3. cikk (2) bekezdés].

A veszélyhelyzet az alkotmányos szinten elismert három különleges jogrend közül a legáltalánosabb. A közbiztonságról szóló alkotmányerejű törvény 5. cikkének (1) bekezdése szerint kihirdethető természeti katasztrófa, ökológiai vagy ipari katasztrófa vagy más olyan fenyegetés esetén, amely jelentős mértékben veszélyezteti az életet, az egészséget, a vagyont vagy a belső rendet vagy biztonságot. Mint ilyen, a rendkívüli helyzetek széles körére való reagálás érdekében alkalmazható.<sup>565</sup>

A veszélyhelyzet kihirdetésére általában a Kormány jogosult,<sup>566</sup> sürgős esetben azonban a miniszterelnök is kihirdetheti, akinek döntését a Kormánynak a következő 24 órán belül kell vizsgálnia [5. cikk (3) bekezdés]. A kihirdetését általában indokolni kell. A kihirdetésekor a Kormánynak késedelem nélkül tájékoztatnia kell a képviselőházat. A képviselőház ezt követően bármikor megszüntetheti a veszélyhelyzetet, amikor azt megfelelőnek tartja.

A veszélyhelyzetet harminc napot meg nem haladó időtartamra lehet kihirdetni. Ezen időszakon túli meghosszabbításához a képviselőház előzetes jóváhagyása szükséges [6. cikk (2) bekezdés]. A veszélyhelyzet megszűnik annak az időszaknak a lejártával, amelyre kihirdették, feltéve, hogy azt nem szünteti meg korábban sem maga a Kormány, sem a képviselőház [6. cikk (3) bekezdés]. A veszélyhelyzetet a Cseh Köztársaság egy meghatározott része vagy annak egész területe tekintetében lehet bevezetni [2. cikk (2) bekezdés a 6. cikk (1) bekezdésével összefüggésben].

A szükségállapot egy másik, alkotmányos szinten elismert különleges jogrendi helyzet, amely lehetővé teszi a cseh állam számára, hogy olyan helyzeteket kezeljen, amelyekben a Cseh Köztársaság szuverenitása vagy területi integritása veszélyben van, azonban a fenyegetés nem éri el a fegyveres támadás intenzitását.<sup>567</sup> Valójában a szükségállapotot akkor lehet kihirdetni, ha az állam szuverenitása vagy az állam területi integritása vagy demokratikus alapjai közvetlen veszélyben vannak [7. cikk (1) bekezdés].

A veszélyhelyzettel ellentétben a szükségállapotot csak a parlament hirdetheti ki, amelynek a kormány javaslata alapján kell eljárnia. Mindkét kamara abszolút többségi

---

<sup>565</sup> Bővebben lásd HOJNYÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: A különleges jogrend, 2021, 217–240.

<sup>566</sup> A kormány döntéshozatalára vonatkozó általános alkotmányos szabályok érvényesek (az Alkotmány 76. cikke), azaz a veszélyhelyzet kihirdetéséhez a kormány összes tagja többségének szavazata szükséges.

<sup>567</sup> Vö. MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 22.

szavazata szükséges hozzá [7. cikk (2) bekezdés]. A szükségállapot a Cseh Köztársaság egész területére vagy annak egy részére vonatkozóan is kihirdethető [2. cikk (2) bekezdés], az alkotmányerejű törvény azonban nem szabályozza a szükségállapot időtartamát. Nem rendelkezik továbbá a megszüntetésére vonatkozó hatáskörökről vagy eljárásokról.

A hadiállapot, a harmadik és az alkotmányos szinten elismert különleges jogrendek közül a legklasszikusabb. Kihirdethető, ha a Cseh Köztársaságot fegyveres támadás éri, illetve ha a hadiállapot kihirdetése szükséges az agresszió elleni kollektív önvédelemre vonatkozó nemzetközi szerződésekben foglalt kötelezettségek teljesítéséhez.<sup>568</sup> A hadiállapot kihirdetéséről szóló döntés a parlamentet illeti meg, és a döntéshez ismét mindkét kamarának abszolút többséggel kell hozzájárulnia. Érdekes, hogy a szükségállapottal ellentétben a parlament hivatalból is kihirdetheti a hadiállapotot. A hadiállapotnak mindig ki kell terjednie a Cseh Köztársaság egész területére [2. cikk (2) bekezdés]. A hadiállapot megszüntetésére sincs kifejezett hatásköri vagy eljárási rendelkezés az alkotmányerejű törvényben.

Veszélyhelyzet esetén a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény 6. cikkének (1) bekezdése szerint, a végrehajtására elfogadott katasztrófavédelmi törvénnyel összefüggésben, a veszélyhelyzet kihirdetésével egyidejűleg a Kormány felhatalmazást kap arra, hogy eldöntse, a katasztrófavédelmi törvényben felsorolt alapvető jogok közül melyeket kell korlátozni, és mely kötelezettségeket kell előírni. A Kormány szabadon dönt arról, hogy a katasztrófavédelmi törvény által engedélyezett válságintézkedések széles skálája közül melyeket lépteti hatályba.<sup>569</sup> Sem a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény, sem a katasztrófavédelmi törvény nem határozza meg és nem írja elő azonban a válságintézkedések jogi formáját és helyét a jogszabályi hierarchiában. Ez volt az egyik olyan probléma, amellyel az alkotmányossági vizsgálatnak a Covid19 során meg kellett küzdenie, az erre vonatkozó alkotmánybírói határozatokat a következő fejezetben ismertetjük.<sup>570</sup>

Azon kívül, hogy a Kormány a törvényi keretek között alapvető jogokat korlátozó rendkívüli intézkedéseket vezethet be rendeleti formában, a különleges jogrend bevezetése nem jelent formális változásokat a hatalommegosztás szempontjából. A törvényalkotási hatáskör ilyen esetekben sem kerül át a kormány hatáskörébe, és a szubdelegáció tilalma is érvényesül. Két kivétel említhető, amely némiképp átrendezi a hatalommegosztás rendjét a különleges jogrendben.

---

<sup>568</sup> Az Alkotmány 43. cikkének (1) bekezdése, amelyet a 300/2000. sz. alkotmányerejű törvény módosított.

<sup>569</sup> HOJNYÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: Dimensions of emergency powers in the Czech Republic, 2022, 129–135.

<sup>570</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 23; HOJNYÁK – UNGVÁRI: A visegrádi együttműködés, 2021, 305–323.

A közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény 8. cikke lehetővé teszi a gyorsított jogalkotási eljárást, ha veszélyhelyzetet vagy hadiállapotot hirdettek ki, és a Kormány ezt kéri. Amennyiben ezt az eljárást megindítják, a képviselőháznak a törvényjavaslatról a Kormány általi benyújtását követő hetvenkét órán belül határoznia kell. Ezután a szenátusnak huszonnégy órája van arra, hogy a törvényjavaslatról szavazzon, miután azt a képviselőház továbbította. Végül a köztársasági elnöknek nincs joga a vonatkozó törvényt megvétózni. A gyorsított eljárás ugyanakkor nem alkalmazható az alkotmányerejű törvényjavaslatok (tehát az alkotmányi szintű szabályozás) tekintetében, és a határidők túllépése esetén nincsenek jogi következmények.<sup>571</sup>

A másik kivétel az alól a szabály alól, miszerint nincsenek a különleges jogrendben sem radikális eltérések a hatalommegosztás rendszerében, a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény 10. cikke, amely felhatalmazza a parlamentet, hogy a rendes választást legfeljebb hat hónappal elhalassza, ha a három különleges jogrend bármelyikében a Cseh Köztársaságban uralkodó körülmények nem teszik lehetővé a választások törvényben előírt rendes határidőn belüli megtartását.<sup>572</sup>

A Cseh Köztársaság megalakulása óta soha nem került sor alkotmányi szintű szükségállapot vagy hadiállapot kihirdetésére.<sup>573</sup> Veszélyhelyzetet négy alkalommal (2002, 2006, 2007, 2013) hirdettek ki természeti katasztrófák, árvíz vagy szélvihar miatt. Mind a négy esetben a veszélyhelyzet hatálya földrajzilag korlátozott volt, és időtartama nem haladta meg a harminc napot.<sup>574</sup>

A Covid19-világjárvány kitörése fordulatot jelentett a cseh különleges jogrenddel kapcsolatos alkotmányos gyakorlat fejlődésében.<sup>575</sup> Első alkalommal hirdettek veszélyhelyzetet egy fertőző betegség terjedése miatt, és a Cseh Köztársaság egész területére vonatkozóan.<sup>576</sup> A járvány elleni küzdelemben a legtöbb intézkedést a Kormány, az Egészségügyi Minisztérium és más, a végrehajtó hatalomhoz tartozó intézmények, például egészségügyi hatóságok hozták.<sup>577</sup> Az ezekből és ezek alkalmazásából fakadó jogviták jelentős részét a Legfelső Közigazgatási Bíróság bírálta el, de néhány eset eljutott az

---

<sup>571</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 24.

<sup>572</sup> GRINC – ANTOS: The impact of Covid19, 2023.

<sup>573</sup> FARKAS – KELEMEN (szerk.): *Szküllä és Kahrübdisz között*, 2020.

<sup>574</sup> HOJNYÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: A különleges jogrend, 2021, 230–231.

<sup>575</sup> PETROV: The COVID-19 Emergency, 2020, 71–92.

<sup>576</sup> 2020. március 12-i 194/2020. számú kormányrendelet. HOJNYÁK – UNGVÁRI: A visegrádi együttműködés, 2021, 305–306; HOJNYÁK – UNGVÁRI: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírusjárványra adott válasza, 2020, 122–138.

<sup>577</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 29.

Alkotmánybíróságra is. A Covid19-világjárvány felhívta a figyelmet a veszélyhelyzetre vonatkozó alkotmányos és törvényi rendelkezések értelmezésével kapcsolatos konkrét kérdésekre is a bírósági és hatósági jogalkalmazás során, ezeket a következő fejezetben elemezzük.

A Covid19-hez kapcsolódó különleges jogrend a Cseh Köztársaságban a vészhelyzetek kezelésére kijelölt intézményrendszert is tesztelte.<sup>578</sup> A különleges jogrendi helyzetben nem hozták létre például a katasztrófavédelmi törvény szerinti Központi Válságtábot,<sup>579</sup> amely a Kormányt lett volna hivatott segíteni. Helyette a Kormány maga 2020. július 27-i 813. számú határozatával létrehozta az Egészségügyi Kockázatok Kormányzati Tanácsát, amely a Kormány állandó javaslattevő és tanácsadó szerve lett a világjárvány és más közegészségügyi kockázatok jellemezte helyzetekben. A Tanács összetétele lényegesen különbözött a Központi Válságtábtól, és nem volt elődje vagy előzménye a cseh jogban. Emellett léteztek informális csoportok is, mint például a tudósokból álló, járványügyi helyzetekkel foglalkozó interdiszciplináris csoport, amely bizonyos ideig tanácsokkal látta el az Egészségügyi Minisztériumot, esetenként pedig közvetlenül a miniszterelnököt. Ezeknek a testületeknek a megjelenése azért volt aggályos, mert sok esetben az állami döntéshozatal kilépett az erre előre intézményesített keretek közül.<sup>580</sup>

A Covid19 előtt a katasztrófavédelmi törvény vezette be a kvázi (alkotmány alatti szintű) veszélyhelyzeti szabályozást, ami a regionális szintű veszélyhelyzetek kezelésére jött létre.<sup>581</sup> Ezt a 14 cseh régió bármelyikének vezetője kihirdetheti, amennyiben az élet, az egészség, a vagyon vagy a környezet épsége veszélyben van, de e veszély intenzitása nem éri el a jelentős mértéket, ugyanakkor a veszélyt nem lehet elhárítani a szokásos intézkedésekkel.<sup>582</sup> Az ilyen veszélyhelyzet időtartama sem haladhatja meg a 30 napot, ellenkező esetben a Kormány hozzájárulása szükséges. A veszélyhelyzet (a kvázi különleges jogrendi szabályozás) és az alkotmányi szintű veszélyhelyzet mint különleges jogrend között egyfajta szubsidiaritás is fennáll, amennyiben a veszélyt nem lehet elhárítani a regionális szintű veszélyhelyzet elrendelésével, a régió vezetője a Kormányt kéri fel a különleges jogrendi állapot kihirdetésére.

---

<sup>578</sup> lásd erről bővebben: MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 29.

<sup>579</sup> Katasztrófavédelmi törvény 4. cikk (1) bekezdés c) pont.

<sup>580</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 41.

<sup>581</sup> HOJNYÁK – UNGVÁRI: A visegrádi együttműködés, 2021, 305–323.

<sup>582</sup> HOJNYÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: A különleges jogrend, 2021, 223; KUDRNA: Ústavní rámeč zajišťování bezpečnosti České republiky, 2017, 159–174.

E jellemzők fényében a kvázi veszélyhelyzet a cseh jogrendszerben gyakran a „negyedik” fő különleges jogrendként jelölik meg annak ellenére, hogy szabályozása csak törvényi szintű.<sup>583</sup>

A cseh jogrendszerben továbbá számos olyan jogszabályi rendelkezés létezik, amely lehetővé teszi kvázi különleges jogrendek bevezetését bizonyos ágazatokban, például az energiatörvény,<sup>584</sup> az egészségügyi törvény,<sup>585</sup> az integrált mentési rendszerről szóló törvény<sup>586</sup> ad erre lehetőséget. Utóbbi azért is érdekes, mert a magyar törvényi szintű szabályozáshoz hasonlóan meghatározza a vészhelyzeti esemény fogalmát, alapvetően olyan tényszerű eseményként értelmezve, amely az életet, az egészséget, a vagyont vagy a környezetet veszélyezteti, ám ez a definíció független az alkotmányi szintű szabályozás tartalmától.<sup>587</sup>

#### IV.4.3. Alkotmányossági kontroll és bírósági felülvizsgálat különleges jogrendben

A Cseh Köztársaságban sincsenek külön különleges jogrendi szabályok a bírósági felülvizsgálat tekintetében, beleértve a különleges jogrend kihirdetését vagy a különleges jogrendi hatáskörök gyakorlásának alkotmányossági felülvizsgálatát. Ehelyett az alkotmányos szabályok inkább a parlamenti kontroll jelentőségét hangsúlyozzák, és azon belül is a képviselőház ellenőrző feladatait.<sup>588</sup>

A Covid19-világjárvány előtt megjelent szakirodalom többnyire azt a dogmatikai álláspontot képviselte, hogy a különleges jogrend kihirdetéséről szóló döntés nem lehet alkotmányossági felülvizsgálat tárgya, mert az nem normatív, hanem deklaratív típusú aktus, és az Alkotmánybíróságnak csak a jogszabályok felülvizsgálatára van hatásköre.<sup>589</sup>

Ami a végrehajtó hatalom által a katasztrófavédelmi törvény vagy más jogszabály alapján hozott válsághelyzeti intézkedéseket illeti, ezek nem elhanyagolható része általános hatályú rendelkezésnek (*opatření obecné povahy*)<sup>590</sup> minősül, és normál jogrendben ezek közigazgatási bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik.

<sup>583</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 27.

<sup>584</sup> 458/2000. sz. energetikai törvény.

<sup>585</sup> 258/2000. sz. törvény a közegészségügy védelméről.

<sup>586</sup> 239/2000. sz. törvény az integrált mentési rendszerről.

<sup>587</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 28.

<sup>588</sup> KELEMEN: Az Alaptörvény szükségállapot-szabályozásának kritikai áttekintése, 2019.

<sup>589</sup> Ezt árnyalja, hogy a hadiállapot esetében viszont a parlament kihirdető határozatát inkább normatív mint deklaratív aktusnak tekintette a szakirodalom. MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 24.

<sup>590</sup> Az általános hatályú rendelkezés kifejezést a magyar közigazgatási perrendtartás (a Közigazgatási Perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény) 4. § alapján használom így. BALÁZS – ROZSNYAI: Közigazgatási bíráskodás, 2023.

Különleges jogrend idején tehát a törvény vagy kormányrendelet formájában meghozott intézkedés alkotmánybíróági felülvizsgálat tárgya lehet közvetlenül, ha felmerül az alkotmányellenesség gyanúja, míg a általános hatályú rendelkezések formájában elfogadott válságintézkedések felülvizsgálatának első fóruma a Legfelső Közigazgatási Bíróság.<sup>591</sup> Ez a felfogás volt az uralkodó a Covid19-világjárvány kitöréséig.<sup>592</sup>

Az alkotmányossági felülvizsgálat kérdésében tehát konszenzus volt annak ellenére, hogy a szabályozás nem volt részletező. Nagy vitákat váltott ki azonban – Lengyelországhoz hasonlóan – a különleges jogrenddel összefüggésben az állam által okozott kár kérdésköre. Az állam által okozott kárért való felelősség kérdése a különleges jogrenddel kapcsolatos magyarországi szakmai diskurzusban nem hangsúlyos kérdés, de Csehországban és Lengyelországban központi kérdés volt, és a következő alfejezetben ismertetjük, hogy Szlovákiában is számos per indult.

Az Emberi Jogokról és Alapvető Szabadságokról szóló Charta 36. cikkének (3) bekezdésével összhangban a cseh állam általában köteles kártérítést nyújtani a hatóságok jogellenes döntéseiből vagy kötelességszegéséből eredő károkért a vonatkozó jogszabályokban megállapított rendelkezések szerint. A különleges jogrendi intézkedésekből vagy magából a különleges jogrendi szabályozásból eredő károkért való felelősségről a katasztrófavédelmi törvény 36. cikke rendelkezik, és megállapítja az állam kötelezettségét arra, hogy kártérítést nyújtson a természetes és jogi személyeknek.

A különleges jogrend sajátossága, hogy az állam kártérítési kötelezettsége attól függetlenül keletkezik, hogy a hatóságok jogszerűen vagy jogellenesen jártak-e el.<sup>593</sup> A kártérítési felelősség viszont csak a közigazgatási jogalkalmazásért okozott kárra terjed ki. Ezt azért érdemes kiemelni, mert a lengyelországi viták során ezen, tehát a közigazgatási jogkörben okozott kárfelelősségen túlmenően a jogalkotási kárfelelősséget igyekeztek a bíróságok érvényesíteni a Covid19 pandémiás válsághelyzet kapcsán (ahol a jogellenesség, alkotmányellenesség kérdése nem volt megkerülhető), és ezeknek a bírósági döntéseknek a végrehajthatósága áll most a közjogi vita centrumában.

A jogszabályi hierarchiában az alkotmányos szabályozás szintje alatt elhelyezkedő, kivételes helyzetekre vonatkozó törvényi szabályok is két kategóriába sorolhatók.

Az első kategóriába a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos rendelkezések végrehajtása céljából elfogadott, vagy arra rendelt törvények vagy törvényi rendelkezések

---

<sup>591</sup> KÜHN: Emergency under Czech Law, 2025.

<sup>592</sup> HOJNYÁK – UNGVÁRI: A visegrádi együttműködés, 2021, 305–323.

<sup>593</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 24–25.

tartoznak. Ilyenek például a már említett katasztrófavédelmi törvény egyes rendelkezései. Ezekre a szabályokra igaz, hogy az alkotmány különleges jogrendi mércéinek kell megfelelniük, hiszen annak a részletszabályait fogalmazzák meg. Ez – ahogy fentebb kifejtettük – Csehországban a hatalommegosztásra vonatkozó szabályrendszer tekintetében kevésbé, de az alapvető jogok védelme területén egy eltérő mércét jelent, hiszen a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény 6. cikke eltérést enged az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája 4. cikke alól.

A második kategóriába azok a jogszabályok tartoznak, amelyek az alkotmányban szabályozottól eltérő, kvázi különleges jogrendi szabályokat állapítanak meg. Ez utóbbira jellemző az, hogy a szabályozásnak az alkotmány normál jogrendi szükségességi-arányossági mércéinek kell megfelelnie.<sup>594</sup>

Emellett akár az alkotmányi szintű különleges jogrendben, akár a törvényi szintű kvázi különleges jogrendben az alárendelt, végrehajtási jellegű normatív aktusok technikai kérdésekre korlátozódhatnak, általános hatályú rendelkezés is csak jogszabályi felhatalmazás alapján születhet.

Veszélyhelyzet esetén a katasztrófavédelmi törvény részletezi, hogyan kell megszervezni a válságkezelést, és hogyan kell a végrehajtó hatalomnak és a területi önkormányzatoknak döntéseket hozniuk. A legfontosabb azonban az, hogy a katasztrófavédelmi törvény végrehajtja a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény 6. cikkének (1) bekezdését, mivel felsorolja azokat az alapvető jogokat az 5. cikkben, amelyek a szükséges ideig és mértékben korlátozhatók a veszélyhelyzet alatt. A katasztrófavédelmi törvény 6. cikke felhatalmazza a kormányt válságintézkedések elfogadására, amelyek alatt a 2. cikk szerinti, a válsághelyzet kezelésére és következményeinek elhárítására irányuló intézkedéseket kell érteni.

A cseh szakirodalmi viták arra világítanak rá, hogy ez a széles körű felhatalmazás problematikus, mert az alkotmányos szabályozás teret enged minden olyan alapjogkorlátozásnak, amelyet a törvényhozó szükségesnek lát.<sup>595</sup> A magyar szabályozáshoz képest azonban kettő jelentős különbség van, ami fontos garanciát jelent az alapjogvédelemre.

Az egyik az, hogy azzal ellentétben, hogy a különleges jogrendben a magyar Alaptörvény szabályozása lehetővé teszi a jogok felfüggesztését is, a cseh alkotmányos szabályozás szerint a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény nem enged

---

<sup>594</sup> HOJNYÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: A különleges jogrend, 2021, 228–230.

<sup>595</sup> KÜHN: Emergency under Czech Law, 2025; MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 25.

kivételt az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájának azon rendelkezése alól, hogy az alapvető jogok lényeges tartalma nem vonható el, tehát az nem függeszthető fel a cseh jog szerint.

A szabályozás másik eltérő pontja, amely nagy jelentőséggel bír, hogy a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény és a katasztrófavédelmi törvény is használja valamilyen formában a szükséges mérték (arányos intézkedés) kifejezéseket, és mivel az alkotmányos rend nem tartalmaz olyan szabályt, amely szerint az általános alapjogvédelmi tesztől el lehetne térni [tehát nincs hasonló szabály, mint az Alaptörvény 52. §-ában, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános alapjog-korlátozási tesztől eltérést enged a különleges jogrendben], ezért a cseh jog szerint a különleges jogrendben is az általános alapjog-korlátozási mérce alkalmazandó az alkotmányossági felülvizsgálat szintjén.<sup>596</sup>

Az alkotmányi szintű különleges jogrend alatt a kormány rendeleti formában fogadja el az intézkedéseket, amelyek ezért alkotmányossági felülvizsgálat tárgyai lehetnek.<sup>597</sup> A rendelet ugyanis az egyetlen olyan típusú, általánosan kötelező (normatív) jogi aktus, amelyeket a kormány az Alkotmány 78. cikke értelmében elfogadhat. Ezeket az Alkotmánybíróság vizsgálhatja felül.

A 2021-ben kihirdetett pandémiatörvény hatálya alatt azonban általános hatályú rendelkezések formájában fogadták el a legtöbb intézkedést, és ezek elsődleges fóruma – ahogy azt a pandémiatörvény kifejezetten nevesítette is – a közigazgatási bíróság volt. Ennek érdekessége az, hogy ugyanannak a válságnak a kezeléséről szóló, de különböző jogi formában megjelenő aktusok keletkeztek, és e jogalkotói döntés folytán különbözőek lehettek a felülvizsgálati szabályok. Az eljárási norma tehát egyben hatásköri rendelkezés is volt, hiszen az általános hatályú rendelkezéseket a közigazgatási bíróság vizsgálta felül részben alkotmányossági szempontok szerint is.

#### **IV.4.4. Összegzés**

A cseh jog háromféle különleges jogrendet szabályoz az alkotmányos szabályozás szintjén, amelyet részleteiben az alkotmányos rend részének tekintett közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény határoz meg. Az alkotmány szintjén megfogalmazott három

---

<sup>596</sup> ONDREJEK – HORÁK: Proportionality, 2024, 27–51.

<sup>597</sup> HOJNYÁK – UNGVÁRI: A visegrádi együttműködés, 2021, 305–323.

különleges jogrend a magyar felosztáshoz hasonlóan a veszélyhelyzet, a szükségállapot és a hadiállapot. Ezek részletszabályait törvényi szintű szabályozásokban találhatjuk.

Ezekon kívül kvázi különleges jogrendek is léteznek a hatályos cseh jogban: ilyen például a regionális veszélyhelyzet, vagy az egészségügyi vagy energiatörvényben meghatározott tényállások, amelyek a normál jogrendben, de szintén eltérést engednek a jogalkotás, jogalkalmazás eljárási és hatásköri kérdéseiben, és az alapjogok korlátozása terén.

Az alkotmányi szintű különleges jogrend és a kvázi különleges jogrend között az az alapvető különbség, hogy a kvázi különleges jogrend, azaz a törvényi szintű válságkezelési tényállások és azokban alkalmazható intézkedések törvényességének és alkotmányosságának a megítélésére a normál jogrend sztenderd szabályai vonatkoznak. Az alkotmányossági felülvizsgálat szempontjából nem kérdés tehát, hogy az ezekkel összefüggő normatív aktusok felülvizsgálhatók.

Az alkotmányi szintű különleges jogrend esetében kérdés, hogy a különleges jogrend kihirdetését megvalósító parlamenti vagy kormányzati aktus alkotmányossági felülvizsgálat alá vethető-e. Az uralkodó szakirodalmi álláspontok szerint az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre ennek elbírálására, de a különleges jogrendben a rendeleti formában meghozott végrehajtói aktusokat viszont vizsgálhatja a testület alkotmányossági szempontból. A kormány veszélyhelyzetben azonban szabadon határozza meg a súlyosabb korlátozás alá kerülő alapvető jogok körét, de nem térhet el a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvényben és az Alkotmányban, illetve az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájában meghatározott elvi keretektől.

Csehországban az alkotmányi szintű veszélyhelyzetet felváltotta 2021-ben a pandémiatörvény által meghatározott időszak, amely célzott intézkedésekkel tette lehetővé a válság kezelését. Ez az új, alkotmánytól független kvázi különleges jogrend azonban olyan további szabályokat írt elő a veszélyhelyzeti intézkedések jogi formáját illetően, amelyek úgynevezett általános hatályú rendelkezésnek minősülnek, és felülvizsgálatuk a Legfelső Közigazgatási Bíróság feladata. Emellett a pandémiatörvény a válságintézkedésekkel kapcsolatos egyedi jogviták elbírálását, és az azok alapjául szolgáló általános hatályú rendelkezések felülvizsgálatát is a Legfelső Közigazgatási Bírósághoz telepítette, így az Alkotmánybíróságnak kisebb szerep jutott a pandémiával kapcsolatos alkotmányossági kérdések megítélésében.<sup>598</sup>

---

<sup>598</sup> 2022. március 4-től a cseh kormány új, alkotmányi szintű különleges jogrendi veszélyhelyzetet hirdetett ki, amelyet hivatalosan azzal indokoltak, hogy reagálni kell az Ukrajnából érkező nagyarányú migrációs hullámra. A

## **IV.5. A különleges jogrend Szlovákiában – különös tekintettel az Alkotmánybíróság szerepére**

### **IV.5.1. Bevezetés**

Szlovákiában is az alkotmány szintjén találunk különleges jogrendi szabályokat. Nemzetközi összehasonlítás szempontjából a szlovák alkotmányos rendszer *differentia specificája*, hogy a négy közül egyik különleges jogrendet sem a parlament hirdeti ki, a kihirdetésre vagy a kormánynak (egy esetben) vagy a köztársasági elnöknek (három esetben) van hatásköre.<sup>599</sup> Emellett a parlament ellenőrzési jogosítványai is csekélyek. A különleges jogrendi szabályozás alapvetően a végrehajtó hatalomra, az erős elnöki jogkörökre és a hatékony bírósági felülvizsgálatra épít.<sup>600</sup>

A magyarországi szabályozásról szóló alfejezetben azt írtuk, hogy hazánkban azért van nagyobb jelentősége elméletileg az alkotmányossági felülvizsgálatnak, az Alkotmánybíróság funkciójának, mert 2010 óta a kormánynak kétharmados, alkotmányozó és törvényhozó többsége van a parlamentben, 2020 után a különleges jogrendben pedig az Országgyűlés kifejezett jogalkotással adta fel az ellenőrzésre vonatkozó jogosítványait, alkotmányos kötelezettségeit. Szlovákiában pedig azért kell kiemelt figyelemmel tekinteni az Alkotmánybíróságra, mert maga a szabályozás is háttérbe szorítja a parlamenti kontrollt, az egykamarás törvényhozás nem kap olyan jelentős jogosítványokat, mint például a cseh vagy a lengyel parlamentek.

### **IV.5.2. A különleges jogrendi szabályozás áttekintése**

A szlovák különleges jogrendi szabályozás az új, 1992-ben elfogadott Alkotmány hatálybalépésekor a cseh Alkotmányhoz hasonlóan még igen kezdetleges volt.<sup>601</sup>

---

veszélyhelyzetet kétszer meghosszabbították és 2022. június 30-án szűnt meg. Ezzel összefüggésben azonban már nem fogalmazódott meg új, az alkotmánybíráskodás terjedelmét érintő alkotmányjogi probléma.

<sup>599</sup> SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: The multi-level regulation of the traditional and the exceptional emergency powers in Slovakia, 2022.

<sup>600</sup> STEUER: Models of states of emergency in Slovakia, 2024, 78.

<sup>601</sup> GUAISTI: The Impact of the COVID-19 Pandemic, 2020, 47–60.

A szocializmus 1989-es bukása, majd Csehszlovákia 1992-es felbomlása után inkább a köztársasági elnökről szóló alkotmányjogi szakirodalom foglalkozott a hadiállapotról vagy rendkívüli állapotról vonatkozó kihirdetési jogkörökkel.

Szlovákia az állam külső szuverenitásának védelme érdekében először csak a háború és hadiállapot esetkörét határozta meg, míg az állampolgárok és az állam belső biztonságának védelme érdekében a rendkívüli állapot és a veszélyhelyzet esetkörét csak később kodifikálta. A háború és a hadiállapot kinyilvánítását az államfő, azaz a köztársasági elnök a kormány javaslatára hirdeti ki, és jogában áll visszautasítani a kihirdetést.<sup>602</sup>

A hatályos Alkotmány is mindössze két felhatalmazó rendelkezést tartalmaz, az 51. cikk (2) bekezdése értelmében háború, hadiállapot, rendkívüli állapot vagy veszélyhelyzet esetén az alapvető jogok és szabadságok korlátozásának feltételeit és mértékét, valamint a kötelesek mértékét alkotmányerejű törvény állapítja meg. A 102. cikk (3) bekezdése pedig kimondja, hogy a hadüzenetre, hadiállapotról, rendkívüli állapotról, veszélyhelyzetre, valamint a háború, hadiállapot és rendkívüli állapot idején a közhatalom gyakorlására vonatkozó részletszabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg.

Az 1994–1998 közötti időszakban sem került a közpolitikai kérdések centrumába a különleges jogrendi szabályozás reformja, arra leginkább a NATO-hoz és az Európai Unióhoz történő csatlakozás hatott. Így született a 227/2002. számú alkotmányerejű törvény a háború, a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet idején fennálló állambiztonságról<sup>603</sup> (az állam biztonságáról szóló alkotmányerejű törvény).<sup>604</sup> E jogszabály a különleges jogrendi esetkörök taxatív felsorolását adja. Az alkotmányerejű törvényben egyenként meghatározták a különleges jogrend kihirdetésének a feltételeit, az eljárást, a területi és időbeli hatály kérdéseit és az egyes alapvető jogok korlátozásának lehetőségét, illetve az állampolgári kötelezettségeket is. Az alkotmányerejű törvény szabályozza az alkotmányos intézmények működésének sajátos rendjét is.<sup>605</sup>

---

<sup>602</sup> STEUER: Models of states of emergency in Slovakia, 2024, 78

<sup>603</sup> A különleges jogrenddel kapcsolatos szakkifejezések tekintetében a Mádl Ferenc Intézet összefoglaló igényű kiadványában használt terminológiát követjük. SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: A különleges jogrendi esetkörök, 2021, 530–548.

<sup>604</sup> E törvény megnevezése és rövidítése is eltérő lehet a magyar fordításban. Annak érdekében, hogy megkülönböztessük a cseh közbiztonság védelméről szóló törvénytől az értekezés keretében, az állam biztonságáról szóló törvénynek fordítjuk a szlovák alkotmányerejű törvényt. A különleges jogrendi állapotok megnevezését is a magyar olvasók érdekében a különleges jogrend tartalmához igazítjuk az eredeti megnevezés jelölése mellett. STEUER: Models of states of emergency in Slovakia, 2024, 78.

<sup>605</sup> SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: A különleges jogrendi esetkörök, 2021, 530.

A szlovák Alkotmány<sup>606</sup> 51. cikk (2) bekezdése értelmében háború, hadiállapot, rendkívüli állapot vagy veszélyhelyzet esetén az alapvető jogok és szabadságok korlátozásának feltételeit és mértékét, valamint a kötelességek mértékét alkotmányerejű törvény állapítja meg. A 102. cikk (3) bekezdése pedig kimondja, hogy a hadüzenetre, hadiállapotra, rendkívüli állapotra, veszélyhelyzetre, valamint a háború, hadiállapot és rendkívüli állapot idején a közhatalom gyakorlására vonatkozó részletszabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg.

A magyar, lengyel és cseh szabályozáshoz hasonlóan Szlovákia különleges jogrendi szabályozása esetében is egyértelmű, hogy az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom az alkotmányosság és jogállamiság keretein belül, a korlátozott közhatalom eszméjének megfelelően alakítja az alkotmányos szabályokat. A szlovák Alkotmány továbbá kifejezetten hangsúlyozza, hogy a különleges jogrendi szabályozás csak alkotmányerejű törvény szintjén lehetséges, tehát az nem kerülhet alkotmány alatti szintre.

Az állambiztonságról szóló alkotmányerejű törvénynek megfelelően a különleges jogrend nevesített esetei tehát a következők: háború (*vojna*), hadiállapot (*vojnový stav*), rendkívüli állapot (*výnimočný stav*), veszélyhelyzet (*núdzový stav*). A szlovák alkotmányos rend tehát a többi visegrádi országhoz hasonlóan építi fel a különleges jogrendi szabályozását – a várható veszélyeket típusuk szerint kategorizálva.<sup>607</sup>

2001-ben elsősorban a NATO-csatlakozás miatt vált sürgőssé tisztázni a különböző különleges jogrendi helyzetek és az azokkal kapcsolatos következmények összefüggéseit.<sup>608</sup> A szabályozás struktúrája a tekintetben hasonlóvá vált a cseh megoldáshoz, hogy az Alkotmányban találjuk meg a különleges jogrend fogalmát és a kihirdetés lehetőségének az elismerését, és a részletesebb szabályozást pedig alkotmányerejű törvényben. A szlovák szabályozás azonban külön rögzíti, hogy csak alkotmányerejű törvény tartalmazhat további szabályozást<sup>609</sup>

Az 1992-es Alkotmány nem használja az alkotmányos rend fogalmát, és nem tér ki arra – ún. örökkévalósági klauzulaként –, hogy az Alkotmány materiális lényegi magva nem változtatható meg. Ahogy bemutattuk azonban az értekezés III. fejezetében, az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Alkotmány és az alkotmányerejű törvények Szlovákiában is egy alkotmányos rendet alkotnak, amelyet az Alkotmánybíróság véd. Az

---

<sup>606</sup> A 460/1992. sz. alkotmánytörvény, a Szlovák Köztársaság Alkotmánya.

<sup>607</sup> Az Alkotmány szintjén használt '*núdzový stav*' kifejezés magyarra fordítva szükségállapotot jelent, de tartalmát tekintve inkább a magyar veszélyhelyzethez áll közelebb hozzá. SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: A különleges jogrendi esetkörök, 2021, 530–548. Emiatt a fejezet itt a veszélyhelyzet kifejezést használja.

<sup>608</sup> STEUER: Models of states of emergency in Slovakia, 2024, 78–100.

<sup>609</sup> SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: A különleges jogrendi esetkörök, 2021, 530–548.

Alkotmánybíróság tehát nemcsak az alkotmányt, hanem az alkotmányerejű törvényeket is az alkotmányos rend részének tekinti, és ugyanígy, az Alkotmánybíróság III. fejezetben ismertetett határozata szerint a szlovák Alkotmánynak is van egy olyan materiális lényegi magva, amely nem módosítható alkotmányerejű törvénnyel sem. Mindezt azért fontos kiemelni, mert így az állambiztonsági alkotmányerejű törvény is olyan etalon, amelyhez az Alkotmánybíróság más jogszabályok alkotmányosságát méri, ám módosítása nagyon kivételes esetben lehet alkotmányossági felülvizsgálat tárgya.

A szlovák Alkotmány világosan meghatározza a járványhelyzetet, mint olyan eseményt, ami megalapozhatja a veszélyhelyzet kihirdetését. Így nem merül fel az a vita, amelyet Magyarország kapcsán ismertettünk, ahol a veszélyhelyzet kihirdetésére 2020-ban az Alaptörvény szövege alapján nem volt felhatalmazása a kormánynak.<sup>610</sup>

Szlovákiában viszont az okozta az alkotmányjogi problémát, hogy a koronavírus-járványra adott válaszként a Kormány először az Alkotmány szintje alatt, azaz törvényi szinten szabályozott rendkívüli helyzetet hirdetett ki, ami nem minősül hagyományos értelemben vett különleges jogrendnek (kvázi különleges jogrend). Majd kicsit később a kormány a veszélyhelyzetet is elrendelte, aminek következtében alkotmányos szintű különleges jogrend lépett hatályba az országban,<sup>611</sup> miközben a rendkívüli helyzet is fennmaradt.<sup>612</sup>

A rendkívüli helyzetre vonatkozó szabályokat a polgári lakosság védelméről szóló 42/1994. törvény (polgári védelmi törvény) tartalmazta.<sup>613</sup> Ez a törvény határozza meg a rendkívüli helyzetet olyan időszakként, amikor egy rendkívüli esemény kedvezőtlen hatása veszélybe sodorja az életet, az egészséget vagy a vagyont. Ilyen időszakban rendkívüli intézkedéseket lehet hozni az élet, az egészség, a vagyon védelme, a veszély csökkentése vagy a veszély terjedésének és következményeinek megakadályozása érdekében. A törvény a rendkívüli események típusait taxatív módon határozza meg, és ebben a felsorolásban is szerepelt a járvány.<sup>614</sup>

Az Alkotmány szintjén szabályozott különleges jogrendi tényállások mellett létező kvázi különleges jogrendi tényállások végül Szlovákiában okozták a legnagyobb problémát: különösen a veszélyhelyzet (*krízová situácia*) és a rendkívüli helyzet (*mimoriadna situácia*) viszonya. A rendkívüli helyzet fogalmi és intézkedésre vonatkozó felhatalmazásai hasonlóak,

---

<sup>610</sup> SZENTE: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet, 2020. 131-137.

<sup>611</sup> GABRIS: Special Constitutional and Legal Order of the Slovak Republic, 2025.

<sup>612</sup> KROSLÁK – GABRIS: Electoral systems and covid-19 pandemics, 2023. 90-95.

<sup>613</sup> SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: A különleges jogrendi esetekörök, 2021, 530–548.

<sup>614</sup> STEUER: Models of states of emergency in Slovakia, 2024, 78.

mint a különleges jogrendi esetkörnek minősülő veszélyhelyzet esetében, de az értelmezésük nem azonos az alkotmányjogban,<sup>615</sup> illetve ugyanaz az alapjog-korlátozás például másképp minősül, ha a rendkívüli helyzet keretében hirdették ki, mint ha az alkotmányos veszélyhelyzet indokolta volna a kihirdetését, mert más a jogalap. Az előbbinél szigorúbb mérce alkalmazása merülhet fel. Az is kérdés, hogy ha az alkotmány szintjén egy fogalom kibontása még nem történt meg, akkor a veszélyhelyzet alkalmazása során és a vonatkozó szabályok értelmezésekor lehet-e és kell-e a törvényi értelmezési gyakorlathoz igazodni a jogalkalmazás során. Jogbizonytalanságot okoz továbbá, ha nem világos, hogy milyen helyzetben, milyen felhatalmazás alapján, milyen típusú, mértékű és jellegű jogkorlátozási intézkedéseket vezethet be a végrehajtó hatalom, milyen jogalapon.

Szlovákiában a mai napig nem került sor sem háború, sem hadiállapot, sem pedig rendkívüli állapot kihirdetésére. Veszélyhelyzet kihirdetésére három alkalommal került sor, ebből két alkalommal a koronavírus-járványhoz kapcsolódóan a 2020-as évben, és egyszer 2011-ben az egészségügyi dolgozók tömeges felmondása és sztrájkja miatt.<sup>616</sup>

A koronavírus-járvány első hulláma alatt a veszélyhelyzetet a maximális időtartamra, vagyis 90 napra hirdették ki. A különleges jogrend 2020. június 13-án véget ért, és nem hosszabbították meg. A törvényi szintű szabályozás alapján definiált rendkívüli helyzet kihirdetésének maximális időtartamát a polgári védelmi törvényben nem rögzítették, így az a veszélyhelyzettel ellentétben időkorlát nélkül került bevezetésre.<sup>617</sup>

2020. október 1-jén a Kormány ismét bevezette a veszélyhelyzetet, ezúttal 45 napig volt hatályban. Ebben az időszakban a veszélyhelyzet párhuzamosan volt hatályban a rendkívüli helyzet szabályaival. Mivel 2020 novemberében a koronavírus-járvány második hullámának felszálló ága volt, a kormány november 11-én úgy döntött, hogy további 45 napra meghosszabbítja a veszélyhelyzetet.<sup>618</sup>

Szlovákiában praktikus okokból sokszor olyan állami intézmények vállaltak feladatot a különleges jogrendben, amelyeknek hiányzott ehhez az alkotmányos felhatalmazása, ez a csehországihoz hasonló problémákat eredményezett. Leginkább a Szlovák Közegészségügyi Hivatal működése okozott problémát, mert a koronavírus-járvány első hulláma idején kihirdetett veszélyhelyzet alatt számos intézkedést rendelt el a normál működésének körében. Ennek oka főként az volt, hogy a Közegészségügyi Hivatalnak a rendkívüli helyzet és a

---

<sup>615</sup> GABRIS: Special Constitutional and Legal Order of the Slovak Republic, 2025.

<sup>616</sup> SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: A különleges jogrendi esetkörök, 2021, 530–548.

<sup>617</sup> STEUER: Models of states of emergency in Slovakia, 2024, 78

<sup>618</sup> HOJNÝÁK – UNGVÁRI: A visegrádi együttműködés, 2021, 305–323.

veszélyhelyzet kihirdetése után már nem volt megfelelő hatásköre azon intézkedések elrendelésére, amelyre korábban volt.<sup>619</sup>

Az alkotmányossági felülvizsgálatnak tehát nemcsak abban lehet szerepe, hogy a különleges jogrendben felhatalmazott állami intézmények nem lépik-e túl a hatáskörüket, vagy nem mulasztanak-e a fellépésük során, hanem abban is – ahogy azt már a visegrádi országok körében is több országban megfigyeltük –, hogy milyen alternatív hatóságok lépnek be az állami döntéshozatal rendszerébe, vagy nem lépnek abból ki a különleges jogrend kihirdetésének esetében.

A különleges jogrendi szabályozás hiányosságainak a feltárása vezetett oda, hogy a parlament az állam biztonságáról szóló alkotmányerejű törvény módosítását rendkívül vitatott körülmények között<sup>620</sup> 2020 decemberében, rendkívüli ülésén elfogadta.<sup>621</sup> A módosítás lényegében bevezette a veszélyhelyzet egy alkategóriáját, az úgynevezett „pandémiás veszélyhelyzetet”. Ez az altípus lehetővé teszi (az állam biztonságáról szóló alkotmányerejű törvény 5. cikk 2. bekezdés), hogy a kezdeti maximális 90 napos időtartamot követően a veszélyhelyzet határozatlan időközönként 40 napos időközökkel meghosszabbítható legyen, azonban csak a parlament hozzájárulásával. A parlament tehát itt először kapott szerepet a különleges jogrend kihirdetéséről és fenntartásáról való döntéshozatalban. A parlament hozzájárulása akkor is szükséges, ha a veszélyhelyzetet a kezdeti legfeljebb 90 napos időszakot követően ugyanabból az okból ismét bevezetik. A parlamenti hozzájárulást legkésőbb a meghosszabbításról szóló határozat meghozatalát követő 20 napon belül kell megadni; hozzájárulás hiányában a veszélyhelyzet minden további intézkedés nélkül megszűnik.<sup>622</sup>

A módosítás továbbá egy újabb korlátozást vezet be: a „pandémiás veszélyhelyzetben” nem lehet korlátozni minden olyan jogot, amely a „normál” veszélyhelyzetben korlátozható. A korlátozható jogok közé tartozik a tulajdon és a magánélet sérthetlensége, a kényszermunka tilalma, a szabad mozgás és tartózkodás joga, a gyülekezési szabadság, valamint a média szabadsága (a kormánynak kötelezően műsorszolgáltatásokhoz való hozzáférést kell biztosítani a polgárok számára a releváns információk terjesztése érdekében).<sup>623</sup> A jogalkotói indokolás

---

<sup>619</sup> GABRIS: Special Constitutional and Legal Order, 2025; STEUER: Models of states of emergency in Slovakia, 2024, 78–100; DRUGDA – LALÍK – BARANÍK: Slovakia, 2021, 269–273. Ez a probléma néhány napra Magyarországon is felmerült, amikor az Országos Tisztifőorvos határozatai alapján működött a Covid19-világjárvány elleni védekezés 2020 március végén, amely intézkedéseknek nem volt jogalapja. Lásd: BALÁZS – HOFFMANN: Közigazgatás és koronavírus, 2020. 5-10.

<sup>620</sup> A gyorsított eljárást és a szavazás módját is számos kritika érte.

<sup>621</sup> 414/2020. sz. alkotmányerejű törvény az állambiztonságról szóló alkotmányerejű törvény módosításáról.

<sup>622</sup> STEUER: Models of states of emergency in Slovakia, 2024, 78–100.

<sup>623</sup> LALÍK – BARANÍK – DRUGDA: *The Slovak Report*, 2021, 269–273.

szerint a módosítás kompromisszumként szolgál a Covid19-világjárvány során felmerült valós igények és azon törekvések között, amelyek célja a veszélyhelyzet ellenőrizetlen meghosszabbításának, illetve a jogok szükségtelen korlátozásának a kiküszöbölése.<sup>624</sup> A módosítás azonban a mai napig komoly szakirodalmi viták tárgya.<sup>625</sup>

### IV.5.3. Az Alkotmánybíróság szerepe a különleges jogrendben

A törvényi szintű rendkívüli állapot és az alkotmányi szintű veszélyhelyzet esetében közös pont, hogy kihirdetésük jogszerűségéről, illetve az ezzel összefüggő jogszabályok és más normatív határozatok alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság hivatott döntenie az Alkotmány 129. cikk 6. bekezdése alapján.

Az alapjogok különleges jogrend idején történő korlátozásáról, ideértve a veszélyhelyzet időszakát is, az állam biztonságáról szóló alkotmánytörvény rendelkezik. A korlátozások taxatív módon kerülnek felsorolásra, ezzel körülírva az alkotmányos kötelezettségeket is.<sup>626</sup> Az alkotmányos normaszöveg azonban nem foglalkozik azok korlátozásának kérdésével.<sup>627</sup> Az Alkotmányban általános garanciaként jelenik meg az egyének szabadsága, az személyek egyenlősége méltóságukban és jogaikban. Az Alkotmány kijelenti, hogy az alapvető jogok és szabadságok elidegeníthetetlenek (lényeges tartalmuk nem vonható el), továbbá a cseh joghoz hasonlóan garantálja az alapvető jogok és szabadságok egységes felfogását.<sup>628</sup> Ez azt jelenti, hogy nem állítható fel hierarchia az alapvető jogokról szóló alkotmányi rendelkezések között, és mindegyik egyenlő súlyú védelme során, az eseti mérlegeléskor az államnak azt is szem előtt kell tartani, hogy elsődleges feladata az alapvető jogok védelme.<sup>629</sup>

Mi következik mindebből a különleges jogrendre nézve? Veszélyhelyzet idején az állam bizonyos, az alkotmányerejű törvényben felsorolt alapvető emberi jogokat tehát korlátozhat, de a veszélyhelyzetben is az általános alapjog-korlátozási mérce szerint, tehát a szükségesség és arányosság, az értekezés II. fejezetében ismertetett követelményeinek betartása mellett.<sup>630</sup>

---

<sup>624</sup> STEUER: Models of states of emergency, 2024, 78–100.

<sup>625</sup> ĽALÍK – BARANÍK – DRUGDA: *The Slovak Report*, 2021, 269–273

<sup>626</sup> Alkotmány 51. cikk (2) bekezdés.

<sup>627</sup> Alkotmány II. fejezet (Alapvető jogok és szabadságjogok) 12. cikk.

<sup>628</sup> Alkotmány 12. cikk (1) bekezdés.

<sup>629</sup> Alkotmány 51. cikk (2) bekezdés.

<sup>630</sup> Alkotmány 13. cikk (2) bekezdés.

Mivel létezik egy klasszikus mérce a szlovák alkotmányos rendszerben, ezért a felülvizsgálatnak van tétje, az alkotmánybíróági hatáskörök gyakorlásának van terjedelme, hiszen például egy utólagos absztrakt normakontroll eljárás keretében ugyanúgy felül tudja vizsgálni az alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezést a rendelkezésre álló szükségességi-arányossági mérce alapján, mint normál jogrendben. Ezért is bír jelentőséggel a szlovák és a cseh alkotmányos viták során az indokolás vizsgálata. Indokolás nélkül egyrészt az állami közhatalmi aktus fogalmilag elfogadhatatlan, mert ez esetben nem igazolt az önkényes döntéshozatal kizárása, de ettől az elméleti megfontolástól eltekintve, az indokolásból kiindulva tudja praktikusán vizsgálni az alkotmánybíróság a szükségesség, arányosság kérdését, az indokolás ehhez nyújt segítséget.

A szlovák Alkotmánybíróság tehát abban is szerepet kapott, hogy hatásköri ellátása során ellenőrizze a jogalkotói indokolást, a Covid19-világjárvánnyal összefüggő intézkedések alkotmányosságához szükséges volt annak bizonyítása, hogy az indokolás révén az állampolgárok képesek megérteni, hogy a veszélyhelyzet és az abban végrehajtott konkrét intézkedések miért járulnak hozzá a közegészségügy biztosításához vagy a helyzet romlásának megakadályozásához.<sup>631</sup>

#### IV.5.4. Összegzés

Megállapítható, hogy a szlovák jogrendszerben is az alkotmányos és az alkotmány alatti szabályozási szintek összemosódása okozta a legnagyobb problémát. A szlovák jogrendszer a különleges jogrendi esetkörök négy kategóriáját különbözteti meg: a háborút, a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot és a veszélyhelyzetet. Ezek mellett azonban feltűnnek a rendkívüli helyzet és a válsághelyzet kategóriái is a törvényi szabályozás, a kvázi különleges jogrend szintjén.

A veszélyhelyzet az egyetlen a négy modell közül, amelyet kihirdettek az 1993 utáni Szlovákiában. A Covid19-világjárványt megelőzően csak egy esetben volt rá példa: az egészségügyi dolgozók sztrájkjának korlátozhatósága érdekében, ugyanis ez a sztrájk a Kormány szerint veszélyeztette volna az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést. A másik három különleges jogrendi helyzetnek szerencsére még nincs gyakorlata. Két nappal az Ukrajna elleni orosz invázió kezdete után, 2022. február 26-án, a végrehajtó hatalom „a külföldiek

---

<sup>631</sup> STEUER: Models of states of emergency in Slovakia, 2024, 98–100.

Szlovák Köztársaság területére történő tömeges beáramlása” miatt veszélyhelyzetet hirdetett ki, amely a Covid19 miatt kihirdetett veszélyhelyzet mellett még 2023-ig hatályban maradt.<sup>632</sup>

A normatív szabályozás szintjén az Alkotmánybíróság fontos szerepet kap a különleges jogrendi jogalkotási és jogalkalmazási aktusok alkotmányos ellenőrzésében. Mindemellett alkotmányossági szempontból a különleges jogrend kihirdetését és meghosszabbítását is ellenőrizheti. Az Alkotmánybíróság funkciója tehát a különleges jogrendben is azonos a normális jogrendbeli funkciójával azzal, hogy mivel Szlovákiában a parlament szerepe kisebb a különleges jogrend politikai típusú ellenőrzésében, az Alkotmánybíróság szerepe talán még nagyobb. A közigazgatási bíróság nem kapott kiemelt szerepet, mint Csehországban a pandémiatörvény miatt a veszélyhelyzeti jogi szabályozással kapcsolatos normakontroll tekintetében, megállapítható, hogy a különleges jogrendben a kormányzati cselekvés legfontosabb kontrollja az Alkotmánybíróság.

---

<sup>632</sup> STEUER: Models of states of emergency in Slovakia, 2024, 98–100.

**V. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK MŰKÖDÉSE A V4 ORSZÁGOKBAN A COVID19-VILÁGJÁRVÁNY IDEJÉN**

A fejezetben azt vizsgáljuk, hogy különleges jogrendben, milyen (esetlegesen új) funkciót láthatnak el az alkotmánybíróságok a visegrádi országokban. Az előző fejezetben bemutattuk, hogy a különleges jogrendi tapasztalatok a négyből három országban lényegében a Covid19-világjárvány tapasztalataira korlátozódnak. A világjárvány olyan új helyzetet teremtett, amelyben reflektorfénybe kerültek az intézményi-eljárási funkciók, kiderült, hogy a különleges jogrenddel összefüggésben milyen kérdésekben van az alkotmánybíróságoknak hatásköre alkotmányossági felülvizsgálatra, milyen kérdéskörökben érkeznek indítványok a testületekhez, milyen eljárásokban, mennyi idő alatt szület meg a döntés, és a döntésnek mi a jogkövetkezménye.

Lengyelországban a világjárvány miatt nem hirdettek különleges jogrendet, de ha az intézményi-eljárási aspektust vizsgáljuk, akkor egyaránt fontos a lengyel tapasztalat, amely hozzájárul a kérdéskör komplex megértéséhez. Mint ismeretes, a járvány nem ismert határokat, az intézményi és államszervezeti eltérések ellenére a konkrét intézkedések gyakran igen hasonlóak voltak.

A következőkben tehát a visegrádi országok alkotmánybíróságainak „Covid19 gyakorlatát” tekintjük át, és hasonlítjuk össze kvalitatív jogtudományi elemzéssel. Az előző fejezetekben azért vizsgáltuk meg a négy alkotmánybíróság eltérő hatásköreit, az indítványozói jogosultságok különbségeit, valamint a parlament szerepét a különleges jogrend idején és a törvényi szintű válságkezelési eljárásokat, hogy bemutassuk azt a komplex elemzési struktúrát, amelyben az alkotmánybírósági gyakorlat értelmezhetővé és elhelyezhetővé válik.

Az indítványozási jogosultság a Covid19-világjárványhoz kapcsolódó ügyekben is eltérően alakult, de az indítványozóknak mindenhol nagy szerepük volt annak kialakításában, hogy végül milyen döntéseket hozhattak az alkotmánybíróságok.

A határozatok elemzése segít megválaszolni az értekezés első fejezetében feltett kérdést: vajon a normál jogrendhez és a „rendes” jogrendi funkcióhoz képest változott-e az alkotmánybírósági felülvizsgálat szerepe? Továbbá, az alkotmánybíróságok működése megfelelt-e azoknak a normatív kereteknek, amelyeket az egyes alkotmányok – bár részleteikben különböző módon, de alapelveikben egységesen – szabályozási szinten megfogalmaztak? Az előző fejezetben hangsúlyoztuk, hogy a négy tárgyalt alkotmányos rendszer mindegyike az alkotmányosság keretei között képzele el a különleges jogrend, és így az alkotmánybíróság működését is. Mivel a válság globális szinten zajlott, és a Covid19-

világjárvány miatt bevezetett intézkedések önmagukban is összehasonlíthatóvá váltak, azt gondolhatnánk, hogy az alkotmánybíróságok döntései is könnyen összevethetők.

Az alkotmánybíróságok az előttük fekvő ügyekben mindig a saját alkotmányos rendjük alapján ítélik meg a jogszabályokat vagy a rendes bírósági döntéseket, és az adott alkotmány által előírt mércét alkalmazzák. Bár egy boltbezárási rendelet, kijárási tilalom vagy kutyasétáltatási területi korlátozás első pillantásra hasonlónak vagy akár azonosnak tűnhet a magyar, lengyel, cseh vagy szlovák szabályozásban, a szükségesség-arányosság elvének értelmezése, a jogok lényeges tartalmának korlátozhatatlansága, illetve a jogok felfüggeszthetősége, vagy a szükségességi-arányossági teszt alkalmazása eltérő lehet az egyes visegrádi országok alkotmányos előírásai alapján. Így előfordulhat, hogy egy védettségi igazolványhoz kötött jogosultság vagy alapjog-korlátozás az egyik országban alkotmányosnak, míg a másikban alkotmányellenesnek minősül. Az is változó lehet, hogy az adott kérdés megítélése az egyik országban a rendes bíróságok, míg a másikban az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. A következő alfejezetekben azt vizsgáljuk meg, hogyan értelmezték az egyes visegrádi országok alkotmánybíróságai a saját alkotmányuk előírásait.

A következőkben nem az a célunk, hogy kidolgozzuk a veszélyhelyzeti alapjog-korlátozások mércéjét vagy meghatározzuk az alkotmánybíráskodás veszélyhelyzeti hatásköri sztenderdjeit. Vizsgálatunk arra összpontosít, hogy bemutassuk, milyen szerepet játszik az alkotmánybíróság az adott országban az alapjog-korlátozási mércék kialakításában, valamint a hatásköri, hatalommegosztási, államszervezeti és jogforrástani kérdések megítélésében. A legérdekesebb talán az, hogy az alkotmánybíróság az uralkodó alkotmányértelmezés szerint kap-e hatáskört annak vizsgálatára, hogy a veszélyhelyzet kihirdetése vagy meghosszabbítása alkotmányos keretek között történt-e.<sup>633</sup>

---

<sup>633</sup> Az alkotmányjogi kérdéseket aligha lehet a politikai és történelmi háttér ismerete nélkül értékelni, különösen olyan felfokozott helyzetekben, mint a Covid19-világjárvány. A visegrádi országok esetében a világjárvány alatt eltérő politikai kontextusok és társadalmi környezetek formálták az alkotmánybíróságok működését és szerepét. Ezek a különbségek jelentős hatással voltak arra, hogyan reagáltak a bírói testületek a pandémia kihívásaira és a vele járó alkotmányjogi kérdésekre. Magyarország esetében, ahol a 2010 óta fennálló alkotmányozó többség mellett az Alkotmánybíróság deferens ítélkezési gyakorlata volt a jellemző, a pandémia alatt nem volt az ellenzék és a kormány között súlyos politikai ellentét az alapvető jelenőségű válságintézkedésekkel kapcsolatban, ez az absztrakt normakontroll indítványok számában is megmutatkozott. A lengyel Alkotmánybíróság legitimitációjával kapcsolatos kérdések markánsan befolyásolták annak működését. A kormányzati és ellenzéki tevékenységek határozott ellentétei közepette a bírák aktívan részt vettek a válságkezeléssel kapcsolatos jogviták rendezésében. Csehországban a világjárvány kitörésekor kisebbségi kormány volt hatalmon, és egy erős parlamenti ellenzék. E helyzet következtében a parlamenti kontroll a Covid19-ügyekben sikeresnek bizonyult. A pandémia törvény elfogadása és az Alkotmánybíróság passzív szerepe ezen politikai dinamika részeként értelmezhető. Szlovákiában a pandémiás intézkedések miatti jogi küzdelem az akkori kormány és az ellenzék közötti éles politikai összecsapások része volt. A koalíciós liberális pártok tagjai is elégedetlenkedtek a Szlovákiában alkalmazott szigorú intézkedések miatt. Ezen belpolitikai feszültségek következményeként számos indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, amely jelentős szerepet játszott a pandémiás intézkedések jogi felülvizsgálatában. A

## V.1. A magyar alkotmánybíráskodás a Covid19 idején

### V.1.1. Bevezetés

Az előző fejezetben bemutattuk, hogy a magyar alkotmányfelfogás a különleges jogrendet a jogállamiság keretei között definiálja, az Alaptörvény V. fejezetében. Az Alaptörvény ki is mondja, hogy az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság működésének a felfüggesztésére még különleges jogrend idején sem kerülhet sor, mi több, az Alkotmánybíróság működését az államnak biztosítani kell. Az Alkotmánybíróság működésére vonatkozóan nem tartalmaz az Alaptörvény és az alkotmánybíráskodásról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) eltérő hatásköri vagy eljárási szabályokat.

A magyar Alkotmánybíróságnak tehát megfelelő indítvány esetében – hiszen ahogy korábban bemutattuk, az indítványhoz kötöttség elve érvényesül – hatásköre nemcsak arra terjed ki, hogy vizsgálja az egyes, a különleges jogrendben kiadott rendeleti intézkedések alkotmányosságát, hanem arra is, hogy az előző fejezetben részletesen bemutatott törvényi megoldásokat, konstrukciókat is alkotmányossági vizsgálat alá vesse.

Az Alkotmánybíróság már a legelső, 2020 márciusában, a veszélyhelyzet kihirdetését követően kiadott nyilatkozatával hangsúlyozta tervezett szerepvállalását: „A járvány kitörése óta, de különösen a jelenlegi különleges jogrendben az Alkotmánybíróságnak fokozott felelősséggel kell feladatait ellátnia.”<sup>634</sup> Az ügyteher és a befejezett ügyek száma nem mutat eltérést a 2020-as év és az azt megelőző évek között, vagyis a mindennapi működés stabil volt.<sup>635</sup>

Az Alkotmánybíróság 2020 márciusától kezdte meg a Covid19-világjárvánnyal kapcsolatos ügyek vizsgálatát.<sup>636</sup> Az ügyek többsége alkotmányjogi panaszként került befogadásra, ugyanakkor néhány (parlamentari képviselők által kezdeményezett) absztrakt normakontroll-indítvány is érkezett a különleges jogrend idején kiadott kormányrendeletekkel kapcsolatban. Ezenkívül előfordul, hogy bírói kezdeményezésre indul eljárás, az alkalmazandó norma konkrét ügyben történő felülvizsgálatára.

---

vizsgált országok eltérő politikai környezete és társadalmi feszültségei világosan megmutatják, hogy az alkotmánybíráskodás szerepe és működése nemcsak jogi, hanem politikai és történelmi tényezők függvénye is.

<sup>634</sup> Alkotmánybíróság: A veszélyhelyzet az Alkotmánybíróság működését és felelősségét is érinti, 2020. március 31. <https://shorturl.at/HfYMM>

<sup>635</sup> Alkotmánybíróság: Ügyforgalmi és statisztikai adatok, [www.mkab.hu](http://www.mkab.hu).

<sup>636</sup> Alkotmánybíróság: A járványügyi veszélyhelyzettel kapcsolatosan indult, előadó alkotmánybíróra kiszignált alkotmánybíráskodási ügyek. <https://shorturl.at/HfYMM>

Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése és 53. cikk (2) bekezdése alapján<sup>637</sup> az Alkotmánybíróság kísérletet tett arra, hogy meghatározza az AB szerepét a különleges jogrendben, és azt, hogy milyen mérce alapján végezheti az Alaptörvényben foglalt jogok korlátozásának a felülvizsgálatát, ha az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy az I. cikk (3) bekezdésétől, tehát az általános alapjog-korlátozási tesztől a legtöbb jog korlátozása teljesen eltérjen.<sup>638</sup> Az Alaptörvény 52. cikk (2) ugyanis kimondja, hogy néhány jog kivételével, mint az emberi méltósághoz való jog vagy a tisztességes eljáráshoz való jog, az Alaptörvényben foglalt jogok gyakorlása a szokásos mértéken túl korlátozható vagy felfüggeszthető. Megválaszolatlan maradt azonban az egyik alapkérdés, hogy az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet kihirdetését felülvizsgálhatja-e.<sup>639</sup>

Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság erőfeszítései a megfelelő teszt vagy mérce kialakítására nyomon követhetők a vonatkozó határozatok olvasásakor, végeredményben az Alkotmánybíróság elismerte az összes rendeletalkotás alkotmányosságát, tehát nem talált olyan alkotmányossági hibát a Covid19-világjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet időtartama alatt, amely az alkotmányellenesség kimondását indokolta volna.

### **V.1.2. Az alkotmánybírósági gyakorlat<sup>640</sup>**

Az Alkotmánybíróság számos indítványt utasított el formai okokból a járványhelyzet kialakulásának kezdetén a különleges jogrend bevezetése után. Ennek egyik oka az AB 2010 óta fennálló általános hatásköri korlátozása volt, amely korlátozás az Alaptörvény új rendelkezéseinek bevezetésével, 2012-ben, a 37. cikk (4) bekezdése szerint azt rendelte el, hogy a testület főszabály szerint nem vizsgálhatja felül az állam központi költségvetésével kapcsolatos normákat. A járványhelyzethez kapcsolódó egyik legelső ügyben is az Alkotmánybíróság így a hatáskör hiányára hivatkozott. A 3234/2020. (VII. 1.) AB határozatban a támadott jogszabályi rendelkezés szerint a helyi önkormányzatokat nem illeti meg az általuk beszedett gépjárműadó szokásos része 2020-ban, hanem a központi költségvetés, konkrétan a Járványvédelmi Alap bevételeivé válik ez az összeg. Az indítványozó (az országgyűlési képviselők egynegyede) azzal érvelt, hogy a gépjárműadóból származó bevétel az

---

<sup>637</sup> Alaptörvény 54. cikk: „(1) Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.”

<sup>638</sup> ERDŐS: Gondolatok, 2022, 103–120.

<sup>639</sup> CSINK: A különleges jogrend, 2023. 6-9.

<sup>640</sup> Vö. GÁRDOS-OROSZ: Poszt-Covid: ami velünk maradt, 2024.

önkormányzatok jelentős bevételi forrása olyan körülmények között, amikor számos új feladatot kaptak a járvány elleni küzdelemben.

A veszélyhelyzet első időszakában egyetlen bírói indítvány érkezett, és az is inkább a felsőoktatási autonómiára hivatkozott a világjárvánnyal összefüggő intézkedések kapcsán.<sup>641</sup> Az ügy azért érdekes, mert rámutat egy általános problémára, nevezetesen, az indítványozók szerint a Covid19-világjárványt nem legitim indokként, hanem több esetben inkább ürügyként használták fel a hatályban lévő szabályok megváltoztatására.

A magyarországi egyetemek privatizációja kapcsán az első lépés a legnagyobb magyarországi közgazdaság-tudományi egyetem, a Budapesti Corvinus Egyetem privatizációja volt. A folyamat következő lépéseként 2020-ban további hat egyetem alapítványi formában történő átalakítását jelentették be. Hetedik egyetemenként a Színház- és Filmművészeti Egyetem (SZFE) csatlakozott a privatizált egyetemek sorához a 2020/2021-es tanév kezdetére. Ez a kultúrára és az oktatásra gyakorolt kormányzati nyomás elleni tüntetések és tiltakozások hullámát eredményezte.

Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt, amely arra irányult, hogy nyilvánítsák alkotmányellenesnek a veszélyhelyzet idején a felsőoktatást érintő egyes szabályokról szóló 522/2020. (XI. 25.) Korm. rendeletet, amely a tiltakozó SZFE diákjait érintette, mert megteremtette a félév érvénytelenítésének a lehetőségét. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy a támadott rendelet nem sérti a felsőoktatás Alaptörvényben biztosított autonómiáját, amennyiben az egyetemi kuratórium a döntése meghozatalakor az intézkedést a felsőoktatási intézménnyel együttműködve és a felsőoktatási intézmények autonómiájának letéteményesével, a szenátussal egyetértésben hozta meg. A szenátus hozzájárulásának meglétét a rendes bíróságnak az eljárása során vizsgálnia kell.<sup>642</sup>

Az alkotmánybírósági határozat a felsőoktatási autonómia problémáját lényegében megkerülve formális érvekre támaszkodott a rendelet alkotmányosságának megállapításakor, azt pedig nem értékelte, hogy a veszélyhelyzeti hivatkozás indokolt volt-e a félévet érvénytelenítő egyetemi döntés során.

Ami az alkotmányjogi panaszokat illeti, 2020-ban nagyon kevés esetben született érdemi döntés. Mindössze kilenc ügy érkezett az Alkotmánybíróságra ebben az évben, és valamivel több 2021-ben. 2022-ben, már több száz indítványt (tömeges indítványozás) iktattak a kötelező

---

<sup>641</sup> DRINÓCZI: Loyalty, Opportunism and Fear, 2021.

<sup>642</sup> 28/2021. (XI. 5.) AB határozat.

védőoltások vagy a munkajogi kérdések témaköreiben. A legtöbb ilyen panaszról egyesített eljárásokban döntöttek az AB testületei.<sup>643</sup>

Az Alkotmánybíróság pandémiával összefüggő joggyakorlatának egyik jelentős esete egy olyan alkotmányjogi panasz volt, amelynek ügyében az AB korábban már visszautasított egy képviselők által benyújtott absztrakt normakontrollra irányuló indítványt, megszüntetési okokra hivatkozva. A gödi önkormányzat alkotmányjogi panasza azonban befogadhatónak minősült.<sup>644</sup> Az indítványozók érvelése szerint a különleges jogrend ürügyül szolgált a pandémiával össze nem függő jogalkotói döntések meghozatalában. Egyes gödi beruházások által használt ingatlanok tulajdonjogának a megváltoztatása (ezek helyi önkormányzati tulajdonból területi önkormányzati tulajdonba kerültek), és az ezt követően bevezetett új adószabályok (amelyek szerint az iparüzési adó jelentős része így nem a helyi önkormányzatot illeti meg), az indítvány szerint nem volt szükséges a Covid19-világjárvány elleni hatékonyabb védekezéshez.

Az Alkotmánybíróság elutasította a gödi önkormányzat elsősorban a tulajdonhoz való jog sérelmére alapított alkotmányjogi panaszát. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy veszélyhelyzetben a Kormány jogosult azonnali és hatékony intézkedéseket hozni. A határozat rendelkező részében azonban *erga omnes* hatállyal megfogalmazott egy alkotmányos követelményt, mely szerint az Országgyűlés köteles megfelelő anyagi ellentételezést nyújtani az önkormányzatokra bízott (az adott ügyben a védekezéssel kapcsolatos) feladatokért.

Egy másik korai alkotmányjogi panasz a Büntető Törvénykönyv (Btk.) egy új, a rémhírterjesztésre vonatkozó rendelkezése és az Alaptörvény közötti ellentét megállapítására, valamint a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére irányult.<sup>645</sup> A koronavírus-járvány kezdetén az Országgyűlés elfogadta a Btk. 2020. március 31-jétől hatályos módosítását, amelynek lényege, hogy a nagy nyilvánosság előtt történő rémhírterjesztés a különleges jogrendben, például világjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzetben szigorúbban büntetendő. Az indítványozók azzal érveltek, hogy az új szabályozás szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a szólásszabadsághoz való jogukat, és teljesen kiszámíthatatlan, tág teret biztosított az önkényes rendőrhatalom és bírói jogalkalmazásnak, továbbá a szabály érthetetlen, és bizonytalanságban hagyja a norma címzettjeit.

Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezést hatályában tartotta, megállapította alkotmányos követelmény formájában, hogy a vitatott törvényi rendelkezés szerinti rémhírterjesztés a közlések szűk körét érinti: tiltja a tudatosan hamis vagy elferdített

---

<sup>643</sup> BITSKEY – ERDŐS: A tömeges indítványozás, 2022, 21–30.

<sup>644</sup> BALÁZS – HOFFMAN: A közigazgatási jog rezilienciája, 2020, 45–66.

<sup>645</sup> 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

tények nyilvános közlését, de csak akkor, ha azt a különleges jogrend időszakában, a védekezés akadályozására alkalmas módon teszik. A tilalom tehát csak a tudatosan hamis vagy elferdített tények közlésére vonatkozik, a kritikai véleményekre nem, a rendelkezés ezért nem alkotmányellenes. A Btk. módosításának megsemmisítése helyett az AB hatásában – hatáskörét ezzel túllépve – a szándékosság tényállási elemével „kiegészítette” a normaszöveget annak érdekében, hogy az megfeleljen a véleménynyilvánítás szabadsága követelményeinek.<sup>646</sup>

Nagy nyilvánosságot kapott egy 2021 áprilisában született döntés is. Az Alkotmánybíróság a 3413/2020. (XI. 26.) AB határozatban korábban még visszautasította azt az egyéni képviselői alkotmányjogi panaszt, amely egy olyan kormányrendeleti szabályt [179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet] támadott, amely szerint a közérdekű adatszolgáltatás addigi 15 napos határideje 45 napra nő, és további 45 nappal meghosszabbítható, ha a járvány miatt a közigazgatási szerv akadályoztatva van az adatok kiadásában. Ez a közigazgatási hatósági döntés további indokolást a rendelet szerint nem igényelt. Az AB 2020-ban ezt az eljárást – a veszélyhelyzet megszűnése miatt – megszüntette. Az újfent kihirdetett őszi veszélyhelyzetben a képviselők újra benyújtottak egy indítványt egy új, de azonos tartalmú rendelet ellen. Az Alkotmánybíróság ekkor érdemben döntött az ügyben, és elutasította az indítványt. Megfogalmazta azonban azt az alkotmányos követelményt, miszerint az állami szerveknek meg kell határozniuk a közérdekű adatszolgáltatás megtagadásának az okait (indokolási kötelezettség), és a lehető leghamarabb kell kiadniuk a közérdekű adatot.<sup>647</sup>

A politikai jogok korlátozásához kapcsolódóan érdemes megemlíteni továbbá a 23/2021. (VII. 13.) AB határozatot, amely annak a veszélyhelyzeti rendeletnek az alkotmányossági vizsgálatát végezte el, amely a gyülekezések általános tilalmát rendelte el Magyarországon. Ez volt az Alkotmánybíróság koronavírussal összefüggésben született határozatai között a testületet leginkább megosztó ügy. Végül öt különvéleményt fogalmaztak meg a többségi határozattal szemben. Az indítványozók 2020 áprilisában és májusában, a veszélyhelyzet miatti általános gyülekezési tilalom idején egy előre bejelentett autós tüntetés résztvevői, illetve szervezői voltak, és a rendőrség pénzbírságot szabott ki velük szemben az intézkedése során. A közigazgatási bíróság részben hatályon kívül helyezte és csökkentette a bírságot, de a rendkívüli jogrendben elfogadott általános gyülekezési tilalom körébe sorolta a fellépésüket.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az eljáró bíróság figyelembe vette azt a tényt, hogy az indítványozó a rendezvényt közügyekkel kapcsolatos véleménynyilvánítás céljából

---

<sup>646</sup> AMBRUS – GÁRDOS-OROSZ: Rémhírterjesztés, 2021, 1013–1034.

<sup>647</sup> A határozat elemzését lásd TILL: Az Alkotmánybíróság döntése, 2021, 5–11; BÁN-FORGÁCS: Infoszabadság, 2022, 285–301.

nyilvános rendezvényként jelentette be. A kormányrendeleti szinten szabályozott általános gyülekezési tilalom miatt azonban az esemény a hatósági eljárásban nem minősülhetett gyülekezésnek, ezért a dudálás és a közlekedési szabályok egyéb megsértése az alapjogvédelmi körön kívüli cselekménynek minősült. Az Alkotmánybíróság többségi véleménye hangsúlyozta, hogy a testületnek a veszélyhelyzetben nem feladata megítélni, hogy a vírus további terjedésének megakadályozása érdekében ésszerű-e, továbbá szükséges-e az ilyen általános gyülekezési tilalom, a Kormány hatáskörébe tartozik a védekezéshez választott eszközökről való döntés az alkotmányos felhatalmazás alapján. Az Alkotmánybíróság ezért a veszélyhelyzetre vonatkozó rendeleti szabályozás tekintetében minden érdemi vizsgálat nélkül elutasította a rendes bíróság döntése elleni alkotmányjogi panaszokat.<sup>648</sup>

Az oltási program elindítását követően azok, akik a járványból gyógyultak, illetve azok, akik megkapták a járvány elleni vakcinát, jogosulttá váltak az úgynevezett védettségi igazolványra. A védettségi igazolvánnyal rendelkező személyek egy kormányrendelet értelmében mentesültek bizonyos korlátozó intézkedések alól. Az Alkotmánybírósághoz összesen 823 indítvány érkezett a rendelettel kapcsolatban diszkriminációra hivatkozva. Ezek szerint a védettségi igazolvánnyal rendelkezők olyan előnyökben részesültek, amelyekben a többiek jogellenesen nem. Az indítványozók szerint a vakcina felvételének az elutasítása olyan okból is történhetett, amelynek hátterében az állam által elismert, legitim ok, például betegség miatti orvosi kontraindikáció állt.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta az ügyben: az Alaptörvény szerint veszélyhelyzetben egyes alapvető jogok gyakorlása az Alaptörvényben általános jogkorlátozási szabályaiban meghatározott mértéken túl korlátozható, vagy akár fel is függeszthető. Ennek alapján az AB a szóban forgó jogok korlátozása kapcsán legitim jogalkotói célként fogadta el a koronavírus-járvány leküzdését. A jogalkotó tehát eleget tett kötelezettségének azzal, hogy rendszeresen felülvizsgálta e korlátozó intézkedések fenntartásának szükségességét. Az AB nem vizsgálta ezen intézkedések klasszikus arányosságát, mivel álláspontja szerint a veszélyhelyzetben hozott intézkedések szükségességének megítélése nem tartozik a hatáskörébe (így azok arányossága sem). A diszkrimináció vizsgálata során az AB megállapította, hogy azok, akik rendelkeznek védettségi igazolvánnyal, nem alkotnak homogén csoportot azokkal, akik bármely okból ilyennel nem rendelkeznek. Összehasonlítani pedig csak homogén csoportokat lehet a diszkrimináció megítélésénél. Ezért a szóban forgó rendelkezések nem sértik a hátrányos

---

<sup>648</sup> 3152/2022. (IV. 12.) AB határozat. Lásd SZENTE: Emergency as a pretext, 2024, 187–199.

megkülönböztetés tilalmát. A teszt kulcseleme tehát itt a rendszeres felülvizsgálat elvárása volt.<sup>649</sup>

Az egészségügyi dolgozók koronavírus elleni kötelező védőoltásával kapcsolatos alkotmányjogi panaszok is nagy számban érkeztek a testülethez. Az Alkotmánybíróság 2021. december 3-án gyorsított eljárásban meghozott határozatában kimondta, hogy a kötelező védőoltást elrendelő rendelkezések nem alkotmányellenesek. Ezen esetekben az Alkotmánybíróság a normál jogrend arányossági tesztjét alkalmazta, hivatkozva az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésére, amely szerint kivétel a megengedőbb korlátozási mércé alól a II. cikkben foglalt emberi méltósághoz való jog, vagyis az nem függeszthető fel és nem korlátozható a szokásos szükségességi-arányossági mércétől eltérően [azaz az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés alkalmazandó].<sup>650</sup>

A közintézmények és az önkormányzati intézmények alkalmazottai számára kötelező Covid19-védőoltást előíró 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet ellen is több száz alkotmányjogi panasz érkezett. Ezeket az Alkotmánybíróság elutasította. Az Alkotmánybíróság ismét a 2007-ben kidolgozott, a gyermekek kötelező védőoltásával kapcsolatos sztenderd, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti tesztjét alkalmazta, hivatkozva arra, hogy az „általános tudományos világkép” a védőoltást hatékonynak tartja.<sup>651</sup> A munkáltató által a Covid19-védőoltás munkavállalók számára történő kötelezővé tételével kapcsolatos alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróság eljárási okokra hivatkozva visszautasította, mondván, a munkáltató döntése ezekben az esetekben még a munkaügyi bíróságok előtt megtámadható, ezért a panasz idő előtti.<sup>652</sup>

Ha áttekintjük az Alkotmánybíróság esetjogát az egymást követő veszélyhelyzetekben hozott kormányrendeletekkel kapcsolatban, megállapíthatjuk, hogy a testület szerepe nem változott a korábbi évekhez képest atekintetben, hogy korábban is inkább deferens határozatokat hozott, és ez a Covid19-világjárvány idején is jellemző maradt, még kisebb intenzitással. Észszerű felvetés, hogy a Kormány számára veszélyhelyzetben biztosított kivételes hatáskör különlegesen szoros ellenőrzést igényel, azonban e szoros ellenőrzés a koronavírus-járvány által kiváltott veszélyhelyzet során Magyarországon nem volt jellemző. Még ha a testülethez el is jutottak egyes ügyek, amelyek során alakult az AB értelmezési

---

<sup>649</sup> 27/2021. (XI. 5.) AB határozat.

<sup>650</sup> 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat. A határozat elemzését lásd CSINK: Az Alkotmánybíróság határozata, 2022, 13–18; HORVÁTH: Mások élete?, 2022, 3–38; BÁN-FORGÁCS: Természettudományos érvelés, 2023, 2–22.

<sup>651</sup> 37/2007. (VI. 12.) AB határozat.

<sup>652</sup> 3088/2021. (III. 10.) AB határozat.

gyakorlata, a kormányzati intézkedéseket formába öntő rendeletekkel szemben nem születtek jelentősen korlátozó hatású döntések. Az Alkotmánybíróság szerint noha a Kormány által bevezetett intézkedések valóban alkotmányjogi szempontból vitatható módon korlátoztak több esetben egyes alapjogokat (például a közérdekű információkhoz való hozzáférést, a gyülekezési jogot vagy a vállalkozáshoz való jogot), vagy sértették egyes alkotmányos elvek érvényesülését (például a helyi önkormányzatokat érintő szabályozással), ám ezek akkor sem ütköztek az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvénybe. Az Alkotmánybíróság a támadott szabály megsemmisítése helyett inkább különböző alkotmányos követelményeket fogalmazott meg, sok esetben pedig a megfelelő indítványok hiányában nem is került sor az alapjog-korlátozás alkotmányosságának a vizsgálatára.

### V.1.3. Összegzés

A különleges jogrendről, illetve a veszélyhelyzeti jogalkotás korlátairól eddig kevés ismerettel rendelkezünk. Az Alkotmánybíróság nemcsak az államhatalom korlátozását mulasztotta el a veszélyhelyzeti túlhatalommal szemben, de esetről esetre változó joggyakorlatával az állami cselekvés és különösen a jogkorlátozás mércéinek elméleti vagy dogmatikai megértéséhez sem adott következetes támpontokat.<sup>653</sup> Az egyik legfontosabb kérdést, nevezetesen, hogy felülvizsgálható-e a veszélyhelyzet kihirdetéséről és fenntartásáról szóló döntés,<sup>654</sup> az Alkotmánybíróság nem válaszolta meg.

A különleges jogrendi felhatalmazás során megváltozik a hatalommegosztás rendje és mértéke, illetve az alapjogi garanciarendszer. Ezekhez kapcsolódóan szuverenitási és eljárási kérdések is felmerülnek. A különleges jogrend általános problémáinak anyagi jogi és eljárásjogi leképeződései, a magyarországi felhatalmazás körüli vita, nevezetesen, hogy kié legyen a döntő szó a különleges jogrendet érintő kérdésekben, az Alaptörvény kilencedik módosítása és annak hatályos gyakorlata során eldőlt.<sup>655</sup> Ha a szabályozási koncepció kialakítása során lehet inkább a hatalommegosztási egyensúly kérdéseire, vagy inkább az intézkedések hatékonyságának a biztosítására koncentrálni, akkor a hatályos szabályozás inkább az utóbbira koncentrált.

Az alkotmányos gyakorlat pedig azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság által világosan megfogalmazott egyetlen különleges jogrendi követelmény nem teljesül, mert a különleges

---

<sup>653</sup> Vö. ERDŐS: Gondolatok, 2022, 103–120.

<sup>654</sup> CSINK: A különleges jogrend, 2023. 8-10.

<sup>655</sup> KÁDÁR: Gondolatok, 2022, 7–8.

jogrend időben nem korlátozott, és a jogrendszert az évek során olyan mértékben alakítja át, hogy az aligha visszafordítható. A rendszeres felülvizsgálat pedig látszólagos. A közhatalom gyakorlását alkotmányossági szempontból ellenőrizhetné az Alkotmánybíróság, de a különleges jogrendben érvényes mércék sem a gyakorlatban, sem az elméletben nem kristályosodtak ki, illetve az egy-egy jogállamisággal összecsengő tételmondatnak az Alkotmánybíróság gyakorlatából nincs gyakorlati relevanciája, következménye. A legalapvetőbb probléma pedig az, hogy magyarországi állandósult különleges jogrendnek nem alakult ki az alkotmányossági kontrollja, ami egyben az alkotmánybírósági funkció kudarcá is.<sup>656</sup>

## V.2. A lengyel alkotmánybíráskodás a Covid19 idején

### V.2.1. Bevezetés

Lengyelországban a Covid19-világjárvány miatt nem került sor különleges jogrend kihirdetésére. Ez azt is jelenti, hogy ebben az esetben nem törekszünk arra, hogy a Covid19-cel összefüggő jogkorlátozásokkal kapcsolatos gyakorlatot az alkotmányi szintű különleges jogrendi állapotban betöltött funkció szempontjából tekintsük át. Az Alkotmánybíróságnak akkor sem született határozata, bár ez részben az alkotmányos válságnak is volt köszönhető, amikor a belarusz–lengyel határon tapasztalható tömeges migráció miatt hirdettek alkotmányos szintű veszélyhelyzetet 2021-ben.<sup>657</sup> Ezt a különleges jogrendi állapotot a Lengyel Köztársaság elnökének 2021. szeptember 2-án kelt rendelete vezette be 30 napra,<sup>658</sup> amelyet a Szejm 2021. október 2-án a köztársasági elnök kérésére (amelyet a Kormány indítványa előzött meg) további 60 nappal meghosszabbított.<sup>659</sup>

Ha ragaszkodnánk az alkotmányi szintű különleges jogrendi alkotmánybírási gyakorlat vizsgálatához, akkor a vizsgálatunknak nem lenne tárgya. Klasszikus Covid19 eseteket a gyülekezési jog tilalmáról, a kijárási tilalomról, a kötelező védőoltásokról nem találunk a joggyakorlatban a különleges jogrendi állapottal összefüggésben, mégpedig a Covid19 miatti különleges jogrend kihirdetésének a hiánya miatt.<sup>660</sup> Ezek az ügyek inkább a

---

<sup>656</sup> Ehhez lásd Az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért véleménye a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló törvény tervezetéről, <https://shorturl.at/i2rD5>

<sup>657</sup> ECKHARDT: *Constitutional Grounds*, 2022, 351–361; KLAUS (ed.): *Beyond the Law*, 2022.

<sup>658</sup> 155/2021. számú elnöki határozat a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

<sup>659</sup> 187/2021. számú elnöki határozat a veszélyhelyzet meghosszabbításáról.

<sup>660</sup> DOBRZENIECKI – PRZYWORA: *Legal Basis*, 2021, 43–65.

rendes bíróságok elé kerültek érdemi elbírálásra. Ennek a negatív tapasztalatnak az elemzése – érdekes módon – mégis visszavezet minket a vizsgálatunk eredeti tárgyához, hogy bemutassuk: a kivételes helyzetekben milyen funkciót tölt be az Alkotmánybíróság, és ez a hatalommegosztás rendszerében hogyan viszonyul más alkotmányos intézmények feladat- és hatásköréhez.

Az előző fejezetekben részletesebben bemutattuk, hogy a lengyel alkotmányos gyakorlat értékelése azért is problémás, mert Lengyelországban a vizsgált időszakban alkotmányos válságról beszéltünk éppen, még hozzá részben az Alkotmánybíróság bíróválasztással kapcsolatos legitimációs problémái miatt.<sup>661</sup> Emiatt igazi alkotmánybíróként szinte értékelhetetlen az Alkotmánybíróság gyakorlata 2015 után, főképp azért, mert így nem érkeztek indítványok a testülethez, az alkotmánybíróági döntések joghatásai bizonytalanok voltak, végrehajthatóságuk kétséges,<sup>662</sup> így teljesen megváltozott az alkotmányvédelem dinamikája. Az Alkotmánybíróság működésének jogszerűségét nemcsak a bíróságok, hanem a természetes és a jogi személyek is vitatták.<sup>663</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlatával a szakirodalom ezért szinte csak az alkotmányos válsággal összefüggésben foglalkozik, és a gyakorlatot egyéb tekintetben, dogmatikai szempontból kevéssé elemzik e legitimációs problémák, valamint a politikai környezetben vállalt szerepe miatt.<sup>664</sup> Mindezek ellenére rávilágítunk néhány kulcsfontosságú alkotmányjogi fejleményre alább, amely ebben az időszakban az Alkotmánybíróság funkcióját érinti, és azt is bemutatjuk a negatív tapasztalat tanulságai okán, hogy milyen alapvető jogok korlátozásával összefüggő kérdésekben nem döntött az Alkotmánybíróság, hogyan kerültek Lengyelországban a rendes bíróságok joganyagába a – magyar gyakorlatban az alkotmánybíróági gyakorlaton keresztül ismertetett – Covid19 alapjog-korlátozási kérdések.

## V.2.2. Az Alkotmánybíróság funkciójáról szóló vita

A Covid19-világjárvány alatt és miatt – természetesen nem függetlenül az AB-t érintő legitimációs problémáktól, a politikai környezettől, sem attól a tényről, hogy a törvényi szintű válságkezelési szabályok mellett ugyanúgy történtek állami intézkedések a járvány terjedésének a megelőzése, illetve a következményeinek enyhítése céljából, mint más

---

<sup>661</sup> CHMIELARZ-GROCHAL – SUŁKOWSKI: Appointment of Judges, 2018, 91–115.

<sup>662</sup> RADZIEWICZ: On legal consequences, 2017, 45–64.

<sup>663</sup> FLORCZAK-WĄTOR: The capture of the Polish Constitutional Tribunal, 2021.

<sup>664</sup> SADURSKI: *Poland's Constitutional Breakdown*, 2019, 417–422.

országokban – az alkotmányjogi viták kereszttüzébe került az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok funkciója és kapcsolatrendszere nemcsak az alapjog-érvényesítésben, hanem általában az alkotmányvédelemben.

A lengyel Covid19 gyakorlatban törvényi szintű szabályozás alapján bár, de az egyik legmeghatározóbb alkotmányjogi kérdés a jogalkotással okozott kárért való felelősség kérdése volt, az itt bemutatásra kerülő alkotmánybírósági indítványok is ennek kapcsán születtek meg.<sup>665</sup> Annak, hogy a különleges jogrendet nem hirdették ki, az volt az egyik következménye, hogy a kártérítési kérdéseket is a mindenkor alkalmazandó polgári jogi szabályok szerint kellett elbírálni egészen addig, míg végül nem született erről külön jogszabály.

A különleges jogrendi szabályozás a lengyel alkotmányban egy egyszerűsített kártérítési eljárást ír elő, amely ebben az esetben a veszélyhelyzet kihirdetésének hiányában nem volt alkalmazható. Az új jogszabály viszont egy köztes megoldást teremtett az általános polgári jogi szabályok és a hatályba nem lépő, de rendkívül kedvező veszélyhelyzeti különleges jogrendi szabályok között, hiszen a jogkorlátozás mértéke és jellege eltért ebben a helyzetben az általánostól; nagyon erős volt a szabályozási igény a piac részéről.<sup>666</sup>

A természetes és a jogi személyek mindennapjait érintő vita odáig terjedt, hogy a miniszterelnök és a Szejm házelnöke is megtámadta az Alkotmánybíróság előtt a törvényi szabályozást, amelyet a Covid19 miatt bevezetett rendeleti intézkedések által okozott tömeges jogkorlátozásokkal összefüggő kártérítési igények érvényesítésére alakítottak ki.

A miniszterelnök és a Szejm házelnöke is azt az alkotmányossági kérdést vetette fel indítványában, hogy a jogalkotással okozott kárt csak abban az esetben állapíthatják meg a rendes bíróságok, ha az Alkotmánybíróság megsemmisítette az adott jogszabályt (a kárt okozó rendeletet), mert az alkotmányellenes volt.<sup>667</sup>

---

<sup>665</sup> ZIÓŁKOWSKI: *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, 2021; ZIÓŁKOWSKI: *States of emergency in Poland*, 2024, 55–77.

<sup>666</sup> ZIÓŁKOWSKI: *States of emergency in Poland*, 2024, 55–77.

<sup>667</sup> Magyarországon az Alkotmánybíróság nem semmisített meg egyetlen veszélyhelyzeti rendeletet vagy a járvánnyal kapcsolatos jogszabálymódosítást sem, és ezért nem merült fel a jogalkotással okozott kárfelelősség kérdése. Hazánkban ugyanis nincs egységes bírói gyakorlat a jogalkotással okozott kárfelelősség kérdésében, de dogmatikailag a lengyel házelnöki és elnöki indítvánnyal megegyezően az alkotmány hatalommegosztásra vonatkozó szabályaiból, hogy mivel a legtöbb kötelező és nem jogosító jogalkotás szükségszerűen kárt okoz, nem lehet a jogszabály megsemmisítését kimondó AB határozat nélkül magánjogi igényt érvényesíteni az állammal szemben. Ez azt jelenti, hogy ha az AB egyetlen rendeletet sem semmisít meg, az nem csak alkotmányjogi szempontból érdekes, de azt is jelenti, hogy az állammal szemben a veszélyhelyzeti intézkedések miatt ilyen jogcímen nem lehet érvényesíteni. A magyar Polgári Törvénykönyv szakértői javaslata szerint: „5:550. § [Felelősség jogalkotással okozott kárért] (1) A jogalkotó az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott kárért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.” VÉKÁS – GÁRDOS (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*, 2018.

Az indítványok szerint tehát ellentétes az alkotmány hatalommegosztásra vonatkozó rendelkezéseivel az a rendes bírósági gyakorlat, amely a bevezetett pandémiás kártérítési törvényt úgy értelmezi, hogy az alkotmányellenes vagy törvényellenes jogalkotással okozott kárfelelősség kérdéséről a rendes bíróság dönthet. Az indítványok legfontosabb érve az volt, hogy a rendes bíróság feladata a jogalkalmazás, és az alacsonyabb rendű jogszabály törvénybe ütközéséről (tehát a jogszabályi hierarchia megsértéséről) vagy alkotmányellenességéről a lengyel alkotmányjogi dogmatika szerint csak az Alkotmánybíróság dönthet. A rendes bíróság tehát nem teheti félre az alkalmazandó rendeletet, és nem ítélezhet azzal ellentétesen, *contra legem*, hanem ez esetben az esetleges közjogi érvénytelenség miatt az alkalmazandó rendeletet az Alkotmánybíróság előtt kell megtámadnia bírói kezdeményezés formájában.

A házelnök indítványához a legfőbb ügyész *amicus curiae*-t fűzött, amelyben kérte az Alkotmánybíróságot: először is arra, hogy formai okokból utasítsa vissza az indítványt, majd arra, hogy ha mégis befogadja és érdemben elbírálja, akkor utasítsa el, mert az abban foglalt megállapítások tévesek.

Az indítványok nem kerültek érdemi elbírálásra, pedig még abban az esetben is releváns lehetett volna témánk szempontjából a döntések tartalma, ha amellet foglalnunk állást, hogy az Alkotmánybíróság működése illegitim. Az egyik indítványt az új miniszterelnök a megválasztását követően 2023-ban visszavonta, és ezért az eljárást az Alkotmánybíróság megszüntette,<sup>668</sup> a másik indítvány pedig nem került elbírálásra,<sup>669</sup> amelyhez a legfőbb ügyész *amicus curiae* véleménye csatlakozott.<sup>670</sup>

A következőkben ezt az alkotmányjogi vitát ismertetjük kicsit részletesebben, mert – ahogy az értekezés bevezetőjében felvetettük – várhatóan a kivételes helyzetben mutatkozik meg egészen élesen, hogy milyen funkciót tölt be egy állami, alkotmányos intézmény. A lengyel alkotmányjogi vita igazolja ezt a feltevést. A Covid19 alkalmat adott arra, hogy a lengyel alkotmányjog egy alapvető fontosságú kérdése az Alkotmánybíróság asztalára kerüljön, és az is látható lett, hogy a kérdésekről az alkotmányos válság miatti átpolitizált helyzetben az Alkotmánybíróság nem dönt a rendkívül kidolgozott, célzatos indítványok ellenére sem.

A kártérítés kérdése a Covid19-világjárvány idején tehát azért volt kardinális kérdés a lengyel alkotmányjogban,<sup>671</sup> mert az Alkotmány 31. cikkének (3) bekezdéséből nem következik

---

<sup>668</sup> A miniszterelnök 2020. augusztus 28-i 18/20. számú indítványa és az Alkotmánybíróság 2024. február 15-i K 18/20. számú megszüntető végzése.

<sup>669</sup> A Szejm házelnökének 2020. szeptember 19-i K 21/20. számú indítványa.

<sup>670</sup> A Szejm házelnökének 2020. szeptember 19-i K 21/20. számú indítványa.

<sup>671</sup> ZIÓLKOWSKI: *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, 2021.

az a követelmény, hogy az egyénnek kártérítést kell nyújtani a jogai és szabadságai korlátozásáért, tehát normál jogrendben ennek előírása nem alkotmányos követelmény még akkor sem, ha a jogalkotással okozott kárért való felelősség szerepel valamilyen formában a lengyel Polgári Törvénykönyvben. Abban az esetben azonban, ha a különleges jogrendi alkotmányi szabályozás (az Alkotmány 228. cikkének (4) bekezdése) előírja az automatikus és könnyített kártérítést,<sup>672</sup> a normál jogrendben alkalmazott Covid19 szabályok esetében is felmerült erre az igény, és megfelelő jogalap hiányában bár, de a rendes bíróságok sok esetben megállapították az állam kártérítési kötelezettségét, amikor úgy ítélték meg, hogy az alkalmazott rendeleti szabály törvény- vagy alkotmányellenes volt.

A miniszterelnöki indítvány<sup>673</sup> szerint a bíróság, amely a kártérítésről rendelkezik nem állapíthatja meg önállóan egy normatív aktus hibáját vagy egy jogerős bírósági határozat vagy jogerős határozat jogellenességét, vagy alkotmányellenességét. Ha fennáll annak a valós veszélye, hogy a bíróságok alkotmányellenesen maguknak tulajdonítanak hatáskört a törvényi rendelkezések alkotmányosságának értékelésére, akkor ez még inkább igaz a rendeletek (és ebből következően a különleges jogrendi rendeletek) tekintetében.<sup>674</sup>

Az indítvány szerint a fent vázolt problémák fényében komoly kétségeket vet fel, hogy a jogalkotó nem határozta meg, hogy az említett jogellenesség kimondását (a tény) melyik alkotmányos intézmény állapíthatja meg, miközben ezt a jogalkotással történő kárért való felelősség megállapításának feltételül tűzte. A jog – és alkotmányellenesség megállapításáról tehát határozatnak kell születnie, de a jogszabály szövege alapján nem világos, hogy ezt a határozatot maga a bíróság meghozhatja-e, vagy ez az Alkotmánybíróság feladata. Az indítványozó szerint ez a bizonytalanság alkotmányellenességet okoz, mert van olyan értelmezése – ahogy a Covid19-világjárvány alatti bírósági esetjogban is látszik –, amely szerint erről a rendes bíróság dönthet, és ez az értelmezés álláspontja szerint sérti a hatalommegosztás elvét.

Az indítványozó szerint a Lengyel Köztársaság Alkotmányával ellentétes, hogy a polgári törvénykönyv nem írja elő, hogy az Alkotmánybíróságnak ki kell mondania, hogy a szabályozás összeegyeztethetetlen az Alkotmánnyal, megerősített nemzetközi szerződéssel vagy törvénnyel, mielőtt jogalkotással okozott kárért való felelősségről dönthetne a rendes bíróság.

---

<sup>672</sup> Ezt a következő törvény bontotta ki 2022-ben a másik kettő, a különleges jogrend részletszabályairól rendelkező törvény mellett: az emberi és polgári szabadságok és jogok rendkívüli állapot idején történő korlátozásából eredő *vagyoni károk* megtérítéséről szóló 2002. november 22-én elfogadott törvény (Hivatalos Lap 233. szám 1955. pont).

<sup>673</sup> A miniszterelnök 2020. augusztus 28-i 18/20. számú indítványa.

<sup>674</sup> A miniszterelnök 2020. augusztus 28-i 18/20. számú indítványának nyolcadik oldal.

Az indítvány szerint a demokratikus jogállamiság elvében két tétel vitathatatlanul szerepel: a polgárok államba és az általa hozott törvényekbe vetett bizalmának elve és az ebből eredő jogbiztonság megteremtésének kötelezettsége, valamint a tisztességes jogalkotás elve. Az indítványozó egyik legfontosabb érve tehát az volt, hogy a lengyel Alkotmány szerint nem képzelhető el olyan jogrendszer, amelyben nem kiszámítható, hogy mely jogszabály alkalmazandó, és ez különösen így van akkor, ha a rendeletekről, illetve a veszélyhelyzeti intézkedéseket tartalmazó rendeletekről beszélünk egy kivételes helyzetben.

A házelnök említett indítványa is hasonló tárgykörben érkezett az Alkotmánybírósághoz, és számos olyan döntésre hivatkozott, amelyben a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság explicite kimondta, hogy abban az esetben, ha egy norma alkotmánnyal, nemzetközi szerződéssel vagy uniós joggal való ütközése bebizonyosodik, akkor a bíróságnak joga van a rendelkezés alkalmazását egy adott ügyben megtagadni, vagy magát a jogszabályt nem létezőnek tekinteni.<sup>675</sup> Egyes felsőbbbíróági döntések szerint a bíróságok jogosultak a rendeletek alkotmánynak és törvényeknek való megfelelése független ellenőrzésére, és szükség esetén az ilyen rendeletek alkalmazásának megtagadására. Ez a tendencia a világjárvánnyal kapcsolatos rendelkezések alkalmazása során még szembetűnőbbé vált.

A rendes bíróságok hatáskörével kapcsolatos alkotmányossági vita nem új Lengyelországban, de a Covid19-világjárvány miatt bevezetett intézkedések bírósági értelmezése ismét exponálta a kérdést.

Ahogy azt az *Alkotmányos polgári jog? Az alkotmány alkalmazása a magánjogi jogvitákban* című kötetünkben korábban írtuk, az Európai Unióban egyedül Lengyelországban vált elfogadottá, hogy az alkotmányra közvetlenül hivatkozhatnak a bíróságok, és alapíthatnak rá ítéletet. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy az angolszász rendszerhez hasonló lenne a lengyel bírói gyakorlat, de az mindig elfogadott volt, hogy az alkotmány egy élő jogi norma a bírói ítékezés során is, és a rendes bíróság értelmezi és alkalmazza az alkotmányt. Ez a felfogás pedig nem mondott ellent az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörének. Egyértelmű volt, hogy a normák alkotmányosságáról végső soron általános érvénnyel és *erga omnes* hatállyal az Alkotmánybíróság dönt, de azt az egyedi ügyekben, természetesen az Alkotmánybíróság határozatait is figyelembe véve, a rendes bíróság is értelmezi, alkalmazza.

A Szejm házelnökének indítványa azt is hangsúlyozza, hogy amikor az Alkotmánybíróság egy adott rendelet törvénybe vagy alkotmányba ütközését vizsgálja, akkor az egyszerű összevetésen túl más szempontok is befolyásolják döntését a jogkövetkezmények

---

<sup>675</sup> A Szejm házelnökének 2020. szeptember 19-i K 21/20. számú indítványa.

kialakításában. A *pro futuro* megsemmisítés lehetősége például ennek a példája, és ez különösen igaz a Covid19 okozta helyzetben, amikor az élet és az egészség megőrzése vagy más alkotmányos jog érvényesülése érdekében lehet jelentősége egy törvénysértő rendelet vagy egy alkotmánysértő törvény ideiglenes hatályban tartásának. Az indítvány szerint az Alkotmánybíróság tudja ezt mérlegelni és eljárásában eszerint dönt.

Az indítvány szerint továbbá, ha elfogadnánk a bíróságok azon gyakorlatát, hogy az uniós joggal és a nemzetközi joggal ellentétes jogszabályokat félretehetik, akkor tulajdonképpen teljesen kiüresedne az Alkotmánybíróság hatásköre. A lengyel polgári törvénykönyv tehát nem teremthet az Alkotmány ellenében hatáskört a rendes bíróságok számára.

A legfőbb ügyész *amicus curiae*-t nyújtott be a házelnök indítványához. A terjedelmes beadvány rávilágít a kérdés komplexitására.<sup>676</sup> Jogelméleti mélységekben vitatkozva a házelnök indítványával, a legfőbb ügyész kifejti, hogy tévedés abból kiindulni, hogy a rendes bíróságok által az alkotmányellenesség kérdésében hozott döntés hasonló természetű lehet, mint az Alkotmánybíróságnak az alkotmányellenességről hozott döntése.

A legfőbb ügyész álláspontja szerint a rendes bíróság még akkor sem a norma általános alkotmányellenességet mondja ki, ha az ügy értelmezése és a jogszabály alkalmazása során úgy dönt, hogy az adott alkalmazandó rendelkezést félreteszi, mert azt – ahogy fentebb írtuk – érvénytelennek vagy semmisnek tekinti. A rendes bíróság feladata ugyanis minden esetben az adott ügy eldöntése, amelynek során alkalmazza a jogszabályt, és arról dönt, hogy az adott ügyre alkalmazandó egyedi norma, a jogtétel nem felel meg az Alkotmánynak, és ezért azt nem alkalmazza. Ez azonban semmit nem mond a jogszabály általános alkotmányellenességéről, hiszen ennek megítélésére a bíróságnak nincsen hatásköre. Ezért nem beszélhetünk precedensrendszerről sem e tekintetben, mert az angolszász jogrendszertől eltérően ez a döntés kizárólag az adott ügyről szól. A legfőbb ügyész *amicus curiae* beadványa szerint viszont a rendes bíróságot nem lehet megfosztani ettől a feladatától, mert az a hatalommegosztás elvét sértené, és elvonná a bíróság alkotmány szerinti hatáskörét, amely az igazságszolgáltatásra és az egyedi ügyek eldöntésére irányul.

Az indítványokra és az *amicus curiae*-vel kapcsolatos kérdésekre intenzív szakirodalmi reflexió<sup>677</sup> érkezett annak ellenére, hogy ezeket az ügyeket az Alkotmánybíróság nem döntötte el.

---

<sup>676</sup> A legfőbb ügyész 2022. június 3-i PK VIII TK 53.2021 *amicus curiae* beadványa.

<sup>677</sup> FLORCZAK-WĄTOR: States of Emergency in Poland, 2021, 287–309.

A Lengyel Alkotmánybíróságnak e megszüntetésén és az el nem bírált indítványon túl 2024-ben született meg egy döntése a Covid19-világjárvány kapcsán a választásokhoz kapcsolódóan, évekkal az események után, amikor ennek a gyakorlati jelentősége már csekély volt, és az Alkotmánybíróság legitimációs válsága még mindig befolyásolta a döntés fogadtatását és jogkövetkezményeit. Az ügy előzménye, hogy a Varsói Közigazgatási Bíróság döntése szerint a kiterjedt mértékű levélszavazás sérti a választásokra vonatkozó alkotmányos előírásokat. Ezt írta felül az Alkotmánybíróság határozata, amely nem állapított meg alkotmányellenességet.<sup>678</sup> A határozat szerint a miniszterelnök alkotmányosan járt el, amikor a 2020-ban esedékes elnökválasztással összefüggésben a levélszavazást elrendelte. A 2024-ben született döntés jól mutatja a lengyel alkotmánybírósági határozatok jogi értékelésének a nehézségeit a felfokozott politikai helyzetben.

### V.2.3. A jogkorlátozások felülvizsgálata a rendes bíróságok gyakorlatában

A lengyel Alkotmánybírósághoz tehát a fentiek miatt főszabály szerint nem kerültek el a klasszikus alapjog-korlátozási ügyek, azokat jórészt a rendes bíróságok döntötték el.<sup>679</sup> Mivel nem került sor a veszélyhelyzet kihirdetésére, a személyek jogait és szabadságait érintő korlátozások jogszerűségét az Alkotmány 31. cikke (3) bekezdésének tartalmából következő arányosság elvének megfelelően kellett értékelni.<sup>680</sup> Ez csak akkor lehetséges, ha a bíróság minden esetben megvizsgálja, hogy a szóban forgó korlátozás szükséges-e a kitűzött cél eléréséhez, azaz a polgárok életének és egészségének védelméhez és a Covid19 terjedésének megakadályozásához, valamint azt, hogy az e cél eléréséhez szükséges-e ilyen jellegű alapjog-korlátozás, vagy pedig van enyhébb eszköz az adott cél elérésére.

E teszt egyszerű alkalmazása persze oda vezetne, hogy a világjárvány idején elfogadott számos törvényi és rendeleti megoldást alkotmányellenesnek kellene tekinteni. Példaként említhetők a legmesszebbmenő korlátozások, mint a gyülekezések szervezésének teljes tilalma vagy a zöldterületek használatának tilalma. A szabadtéri gyülekezések megtartása tilalmának jogszerűsége ráadásul azért is megkérdőjelezhetőnek tűnt, mert a jogalkotó ugyanakkor lehetővé tette, hogy a gyűléseket a résztvevők számától függetlenül zárt térben megtartsák.<sup>681</sup>

---

<sup>678</sup> Az Alkotmánybíróság 2024. május 21-i K-27-23. számú határozata.

<sup>679</sup> URBANIAK – URBANIAK: Limitation of Human and Civil Rights, 2021, 334; FLORCZAK-WĄTOR: States of Emergency in Poland, 2021, 296.

<sup>680</sup> FLORCZAK-WĄTOR: Human rights in states of emergency, 2024, 146-152.

<sup>681</sup> FLORCZAK-WĄTOR: States of Emergency in Poland, 2021, 287–309.

Mivel a legtöbb bíróság úgy ítélte meg, hogy nincs lehetősége arra, hogy egy alkotmányossági kérdést bírói kezdeményezés keretében a független és pártatlan Alkotmánybíróság elé terjesszenek, még bátrabban döntöttek el az alkotmányossági kérdéseket is, akár kártérítési felelősséget is telepítve az államra, ahogy fentebb bemutattuk.<sup>682</sup>

A lengyel jogalkotó – a veszélyhelyzet kihirdetésének elmulasztása ellenére – törvényi szintű szabályozással számos rendkívüli jogkorlátozást vezetett be, hasonlóan a többi visegrádi országhoz, ahol viszont kihirdették a különleges jogrendet. Ilyen például a kijárási tilalom, valamint a nyilvános gyülekezések teljes tilalma. Ez utóbbit annak ellenére vezették be, hogy az még a természeti katasztrófa miatti veszélyhelyzet kihirdetése során is megengedhetetlen lett volna. Az Alkotmány 233. cikkének (3) bekezdése ugyanis nem sorolja a gyülekezési szabadságot azon jogok és szabadságok közé, amelyek veszélyhelyzet idején felfüggeszthetők.<sup>683</sup>

A rendes bíróságok jelentősebb döntéseit illetően az alábbiakat érdemes kiemelni.<sup>684</sup> A munkához való joggal összefüggésben hozott döntésében a lengyel Legfelső Bíróság<sup>685</sup> egy diszkriminációs ügyben megállapította, hogy jogellenes volt az Orvosi Kamara döntése, amelyben magasabb nyelvtudási követelményeket írt elő a nem uniós országokból érkező egészségügyi dolgozók számára, mint amelyet a Kormány rendelete általánosságban meghatározott. A kormányrendelet előírásai szerint az egészségügyi válsághelyzetben elegendő egy alacsonyabb szintű lengyel nyelvtudás a nem uniós országból érkező dolgozók számára, ezt írta felül az Orvosi Kamara úgy, hogy magasabb szintű nyelvtudást várt el ebben a helyzetben is.

Az ügyet az Egészségügyi Minisztérium vitte bíróság elé, ahol a bíróság hangsúlyozta a rendelkezés célját az egészségügyi válsághelyzetben, és aránytalan jogkorlátozásnak ítélte azt a kamarai értelmezést, amely magasabbra emelte a nyelvtudási kötelezettséget, miközben azt éppen a szabályozás céljának megfelelően a Kormány alacsonyabban határozta meg. A Legfelső Bíróság kiemelte, hogy van enyhébb eszköz az Orvosi Kamara által megfogalmazott cél, a biztonságos egészségügyi ellátás megteremtésére, mert lehetséges a tolmács igénybevétele azokban az esetekben, amikor az egészségügyi dolgozó esetleg nem beszéli a nyelvet.

---

<sup>682</sup> FLORCZAK-WATOR: Human rights in states of emergency, 2024, 159-162

<sup>683</sup> FLORCZAK-WATOR: Human rights in states of emergency, 2024, 163.

<sup>684</sup> A kiemelt jelentőségű ügyeket a <https://covid-and-constitutionalism.tk.hu/en> weblapról válogattuk, amely egy összehasonlító Covid19 alkotmánybíráskodási adatbázis építésére szolgáló NKFIH által támogatott projekt eredményeként jött létre a Jogtudományi Intézetben Szentgáli-Tóth Boldizsár vezetésével.

<sup>685</sup> A Legfelső Közigazgatási Bíróság 2021. december 29-i 26/21. számú határozata.

Lengyelország Legfelső Közigazgatási Bírósága egy másik, választójoggal kapcsolatos ügyben úgy ítélte meg, hogy a koronavírussal fertőzött betegek gyenge immunrendszere és a Covid19- világjárvány okozta közegészségügyi aggályok indokolhatják, hogy egyes kórházban fekvő személyek ne gyakorolhassák választójogukat. Egy súlyos betegségben szenvedő, kórházban kezelt nő azért fordult az Országos Választási Bizottsághoz, mert a 2020. évi elnökválasztás során nem szerveztek mozgóurnát a kórházában. A panaszos nem kapott továbbá engedélyt arra sem, hogy elhagyja a kórházat és eljusson a legközelebbi szavazóhelyiségbe, mert immunrendszerét gyengének ítélték. A Választási Bizottság elutasította a kérelmét, mire a hölgy a Legfelső Közigazgatási Bírósághoz fordult. A Legfelső Közigazgatási Bíróság úgy döntött, hogy a beteg gyenge immunrendszere és a rendkívüli közegészségügyi körülmények indokolhatják, hogy egyes kórházban fekvő személyeket megfossszanak a szavazati joguk gyakorlásának lehetőségétől, erre a hatályos szabályok alapján sor kerülhetett, és nem ellentétes az Alkotmánnyal az a norma, amely ezt a súlyos korlátozást indokolt esetben lehetővé teszi.

Lengyelország Legfelső Közigazgatási Bírósága 2021. július 6-i döntésében<sup>686</sup> egy gyülekezési szabadsággal kapcsolatos ügyben jogellenesnek ítélte a karantén idején a gyülekezések teljes tilalmát megszegő két férfira kiszabott bírságot. A két férfit megbírságotlák, mert részt vettek az elnök háza előtt tartott tüntetésen, miután a lengyel Alkotmánybíróság döntése megerősítette az abortusz szinte teljes tilalmát az országban. A bírságokat az alsóbb fokú bíróságok helybenhagyták, a Legfelső Közigazgatási Bíróság azonban megsemmisítette ezeket a szankciókat, mert a karantén idején elrendelt teljes gyülekezési tilalmat alkotmányellenesnek minősítette.

Egy másik ügyben Lengyelország Legfelső Közigazgatási Bírósága 2023. március 18-i döntésében<sup>687</sup> megsemmisített egy három férfira kiszabott bírságot, akik megsértették a közegészségügyi korlátozásokat, köztük a gyülekezési tilalmat, a vallási szertartások tartásának tilalmát és a mozgás szabadságának korlátozását, mivel a kijárási tilalomról rendelkező intézkedések véleményük szerint nem voltak megfelelően indokoltak. A bíróság szerint a rendeleti szabályok indokolása valóban nem kielégítő, ezért nem zárható ki, hogy a korlátozás önkényes, ami ellentétes a jogbiztonság elvével. Ebben a döntésben azt hangsúlyozta a bíróság, hogy a jogkorlátozó aktus nem fogadható el alkotmányosnak akkor, ha az indokolása nem kielégítő, hiszen ez esetben az állam nem igazolta az alapjog-korlátozást. (Ez annak fényében

---

<sup>686</sup> A Legfelső Közigazgatási Bíróság 2021. június 29-i 255/21. számú határozata.

<sup>687</sup> A Legfelső Közigazgatási Bíróság 2021. július 24-i 304/20. számú határozata.

érdekes, hogy a 2024 tavaszáig meghozott több mint ezer magyar veszélyhelyzeti rendelet közül mindössze kilencnek létezik nyilvános indokolása.<sup>688</sup>)

A fenti néhány példa jól mutatja, hogy a rendes bírósági és közigazgatási bírósági gyakorlat egyrészt nem óvakodik az alkotmányossági kérdések megítélésétől, másrészt azokat az általános alapjog-korlátozási teszt alapján bírálja el, tehát a szükségesség-arányosság kérdésénél kell keresni azt is, hogy vajon az adott eszköz a lehető legenyhébb korlátozást valósítja-e meg a jogalkotói cél eléréséhez mérve, illetve nem sérül-e az alapjog lényeges tartalma, valamint a korlátozás szükséges és arányos-e.<sup>689</sup> Emellett az indokolás vizsgálatának is jelentős szerepe van: akár egy jogszabály alkotmányellenességének a kimondásához is vezethet, ha nincs megfelelő indokolása.

#### V.2.4. Összegzés

Lengyelországban a Covid19-világjárvánnyal kapcsolatban a legnagyobb alkotmányjogi vita a különleges jogrend kihirdetésének az elmaradását érintette, de az Alkotmánybíróság nem vállalt szerepet ennek megítélésében. A kivételes helyzet nem megfelelő kezelése, az állami reakció késedelme vagy elmaradása, a jogrendszer rugalmas alakítása, azaz az a kérdés, hogy egy adott helyzetben elvárható gondosságot tanúsított-e az állam, egyes visegrádi országokban, például Szlovákiában, az alkotmánybírósági felülvizsgálat tárgya lehet. Lengyelország Alkotmánybírósága nem döntött ebben a kérdésben.

A Covid19-világjárvány alatt a legnagyobb vihart kavart, jogalkotással okozott kárért való felelősség tárgyában született döntések a közigazgatási bíróságok előtt zajlottak. A nagy volumenben előforduló ügyek, és az ennek kapcsán a normál jogrendben megszülető különleges kártérítési szabályrendszer azt mutatták, hogy a vitatott kérdést a törvényhozó igyekezett rendezni, de itt az eljárások eredményei, a sok sikeres kártérítési per a végrehajthatóság kérdését illető, újabb alkotmányjogi vitát váltottak ki.

A miniszterelnök és a Szejm házelnöke külön eljárásban indítványokat nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Ezek sorsa valószínűleg a jelenlegi helyzetben nem dől el, az egyik indítványt a választásokat követően az új miniszterelnök vissza is vonta, illetve az Alkotmánybíróság még nem megoldott legitimációs problémái miatt egyébként is kétséges, hogy az esetleges megállapítások hogyan érvényesülnének.

---

<sup>688</sup> HORVÁTH: Élni vagy visszaélni?, 2023, 73–73.

<sup>689</sup> FLORCZAK-WĄTOR: Human rights in states of emergency, 2024, 145–163.

Bár az Alkotmánybíróság nem volt aktív ebben az időszakban, az alkotmánybíráskodásnak volt helye a jogrendszerben, hiszen a rendes bíróságok igyekeztek az Alkotmánynak megfelelően értelmezni a kivételes intézkedéseket, és a szükségességi-arányossági tesztnek megfelelően alkalmazni a vonatkozó törvényi és rendeleti szintű szabályokat. Ennek megfelelően sokszor nem alkalmaztak olyan válsághelyzeti rendelkezéseket, amelyek álláspontjuk szerint nem feleltek meg a szükségesség és arányosság mércéjének, és az egyedi jogviták során a jogkövetkezmények tekintetében is érvényesítették az alkotmányossági megfontolásokat: ez látszott a kártérítési ügyekben kiemelt volumenben. A Covid19 alatt Lengyelországban tehát még élesebben vetődött fel az a kérdés, hogy valójában szükség van-e az Alkotmánybíróságra.<sup>690</sup>

### V.3. A cseh alkotmánybíráskodás a Covid19 idején

#### V.3.1. Bevezetés

A magyar Alkotmánybíróságtól eltérően a cseh Alkotmánybíróság bár kisszámú döntést hozott, de rendelkezett az egyik legalapvetőbb különleges jogrenddel kapcsolatos kérdéstről, a kihirdetéséről szóló döntés alkotmánybírási felülvizsgálhatóságáról. A cseh alkotmányos rend szabályai alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy nincs hatásköre ennek felülvizsgálatára, mert álláspontja szerint a különleges jogrendet kihirdető aktus nem normatív aktus. Az Alkotmánybíróság e határozatában mégis fontos iránymutatásokat adott a különleges jogrend jellegére, hatásköri és eljárási szabályaira vonatkozóan.

A cseh pandémiás gyakorlat másik érdekessége, hogy a Covid19-világjárvány nagy részében már nem az alkotmányi szintű különleges jogrend, a veszélyhelyzet élt, hanem az előző fejezetben ismertetett úgynevezett pandémiatörvény által szabályozott, törvényi szintű, kvázi különleges jogrend, amely a Legfelső Közigazgatási Bíróságra telepítette a jogviták eldöntésének és a törvény alapján megalkotott általános hatályú rendelkezések vizsgálatának a hatáskörét. A pandémiás jogkorlátozásokkal kapcsolatos ügyek elbírálása, és ezekkel összefüggésben így a jogállami, alkotmányos követelmények részletesebb értelmezése nem az Alkotmánybíróság, hanem a Legfelső Közigazgatási Bíróság feladata volt.<sup>691</sup> Néhány indítvány azonban az Alkotmánybíróság elé került az alapjog-korlátozási kérdésekben is, mert az

---

<sup>690</sup> GRANAT: Constitutionality of law, 2024, 29–47.

<sup>691</sup> Az egyéni jogvédelem szempontjából passzív szereplőnek nevezi az Alkotmánybíróságot CHVOJKA – KOVALČÍK: Judicial Review of Covid-19, 2022, 112–131. Az Alkotmánybíróság kimondta 2021. január 26-i Pl. ÚS 113/20. számú határozatában, hogy a járványkezeléssel összefüggésben született hatósági aktusokat mindig a közigazgatási bíróságok vizsgálják felül.

Alkotmánybíróság kimondta, hogy abban az esetben megáll az indítványozói jogosultság, ha az alkotmányossági kérdés tömegeket érint, vagy olyan sürgős kérdés, amely egy egyedi jogi problémán túlmutatóan a demokráciát vagy a jogállamiságot veszélyezteti.<sup>692</sup>

Összességében véve itt egy kétszintű szabályozás alakult ki olyan speciális problémákkal, amelyek jórészt eltérnek a magyar és a lengyel alkotmányos gyakorlat dilemmáitól, bár közös pontok is fellelhetők. Az alfejezetben bemutatjuk először a kihirdetéssel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatot, majd az intézkedések jogalapját illetően egy speciális cseh problémát. Ezt követően tekintjük át, hogy az alapvető jogok korlátozásának különleges jogrendi mércéihez hogyan járult hozzá az alkotmánybírósági gyakorlat, és ebben milyen funkciót töltött be a Legfelső Közigazgatási Bírósághoz képest.

### **V.3.2. A különleges jogrend kihirdetésének és meghosszabbításának alkotmányossági vizsgálata**

2020-ban a cseh Alkotmánybíróság első döntése az volt, hogy sem az Alkotmánybíróság, sem a rendes bíróságok főszabály szerint nem vizsgálhatják felül önmagában a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló döntést.<sup>693</sup> Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a 2002-ben elfogadott, a közbiztonsági védelméről szóló alkotmányerejű törvény szerinti kihirdető aktus nem minősül jogszabálynak vagy olyan normatív közjogi szervezetszabályozó eszköznek, amelynek alkotmányossági vizsgálatára kiterjed a hatásköre.

A testület álláspontja szerint a kihirdetés jogszerűségéért a Kormány vállal felelősséget, e döntést a törvényhozás (a képviselőház) vizsgálhatja felül, a 2020-ban kihirdetett veszélyhelyzet pusztán kihirdetése önmagában nem korlátoz semmilyen jogot. Az arányosság hagyományos alkotmányjogi megítélése nem lehetséges ebben a kérdésben,<sup>694</sup> a különleges jogrendről szóló döntés politikai kérdés az Alkotmány szerint. A Kormány politikai felelősséggel tartozik a veszélyhelyzet kihirdetéséért, mivel a képviselőháznak tartozik elszámolással a parlamentáris kormányforma szabályaiból fakadóan, amely így a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény 5. cikkének (4) bekezdése értelmében konkrét ellenőrző funkciót tölthet be.

---

<sup>692</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2021. április 27-i Pl. ÚS 19/21. számú határozata és a cseh Alkotmánybíróság 2020. június 16-i Pl. ÚS 20/20. számú határozata.

<sup>693</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2020. április 22-i Pl. ÚS 8/20. számú határozata, amelyet megerősített 2020. május 12-i Pl. ÚS 11/20. számú határozatával.

<sup>694</sup> Vö. ONDREJEK – HORÁK: Proportionality during Times of Crisis, 2024, 27–51.

Az Alkotmánybíróság lényegében a politikai kérdés doktrínára hivatkozott, amikor azt állította, hogy a veszélyhelyzet kihirdetése elsősorban az Alkotmány alkalmazási aktusa, nem pedig jogszabály vagy közigazgatási normatív aktus.<sup>695</sup> Mint ilyen, a veszélyhelyzet kihirdetése olyan kormányzati aktus, amelynek normatív következménye van, de önmagában alapvetően nem képezi az Alkotmánybíróság felülvizsgálatának tárgyát. A határozat szerint egy veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló aktusban nincsenek olyan konkrét, bírósági úton kikényszeríthető normák, mint egy jogszabályban. Ehelyett azt elsősorban politikai eszközökkel kell felülvizsgálni, nevezetesen egy demokratikusan választott politikai, és nem bírósági típusú testületnek: tehát a parlamentnek.<sup>696</sup>

Az Alkotmánybíróság fontos megállapítása, hogy a különleges jogrend kihirdetésének kizárása a felülvizsgálat köréből nem abszolút. A kihirdetését az Alkotmánybíróság megsemmisítheti, amennyiben az ellentétes a demokratikus jogállam alapelveivel és a demokratikus jogállam alapelveinek az Alkotmány 9. cikkének (2) bekezdése értelmében vett megváltoztatását eredményezheti.<sup>697</sup>

A különleges jogrend kihirdetésének parlamenti felülvizsgálata kétségtelenül jól működött Csehországban 2020-ban, bár ennek oka valószínűleg nem az Alkotmánybíróság intelme volt, hanem az a sajátos politikai környezet, amely akkor jellemezte a Cseh Köztársaságot. 2020-ban „kisebbségi” kormány volt a végrehajtó hatalom élén, a kormánynak nem volt többsége a képviselőházban, így eseti alapon kellett támogatást találnia a parlamentben; a kisebbségi kormányt valóban hatékonyan ellenőrizte így a parlament alsóháza.<sup>698</sup> Általában viszont a kormánynak Csehországban is többsége van az alsóházban, így kérdés, hogy az az ellenőrzés, amely a Covid19-világjárvány esetében a pandémia elején az Alkotmánybíróság alkotmányos rendszerről mondott tételeinek megfelelően megvalósult, vajon meg tudna-e valósulni más körülmények között is.

Az alkotmánybíróság másik fontos megállapítása, hogy a kormány által a veszélyhelyzetben elfogadott válságintézkedések is csak akkor vizsgálhatók felül, ha azok a személyek jogait és kötelességeit szabályozzák.<sup>699</sup> A válságintézkedések bírósági felülvizsgálatának formái eltérnek, mert a közbiztonságról szóló alkotmányerejű törvény szerint válságintézkedésnek minősülhet mindaz, amit a kormány az alkotmányos felhatalmazás

---

<sup>695</sup> Vö. PETROV: The COVID-19 Emergency, 2020, 71–92.

<sup>696</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2020. április 22-i Pl. ÚS 8/20. számú határozata.

<sup>697</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2020. április 22-i Pl. ÚS 8/20. számú határozata.

<sup>698</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency and COVID-19, 2024, 34–37.

<sup>699</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2020. május 5-i Pl. ÚS 10/20. számú határozata.

alapján a válsághelyzet kezelése érdekében tesz, és ezek ezért nagyon eltérő jogi formákban megjelenő döntések lehetnek.<sup>700</sup>

Amennyiben a válságintézkedések általános szabályokat tartalmaznak, és alkalmazási körük a Cseh Köztársaság egész területére kiterjed, ezeket az intézkedéseket kvázi jogszabály-módosításként kell kezelni, és ezt követően az Alkotmánybíróság a jogszabályok mellett a jogszabály-módosítások alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló eljárás keretében megvizsgálja azokat.<sup>701</sup> Az eljárást azonban elsősorban az alkotmányos intézmények, közjogi méltóságok kezdeményezhetik, és természetes vagy jogi személyek csak kivételes esetben tehetik ezt meg.<sup>702</sup>

Magánszemélyek és jogi személyek számos esetben próbáltak utólagos normakontroll-indítvány keretében támadni veszélyhelyzeti rendeleteket vagy más, generális hatályú normákat, de az Alkotmánybíróság nem fogadta be ezeket az indítványokat, megállapította, hogy a veszélyhelyzetben sem változik meg az indítványozói jogosultság, és csak a konkrét jogvitát követően lehet alkotmányjogi panasz formájában a testülethez fordulni.<sup>703</sup> A testület hangsúlyozta tehát, hogy egyéni jogsérelem esetében az első fórum a közigazgatási bíróság akkor, ha a jogsérelem a veszélyhelyzeti normatív aktus okozza, a norma megtámadása csak a kimutatható egyéni jogsérelem mellett lehetséges.

Veszélyhelyzetben a hatóságok és különösen az Egészségügyi Minisztérium például a járványügyi törvény<sup>704</sup> alapján rendkívüli intézkedéseket hoz, amelyek jogforrási helyzetüket tekintve az egyedi döntés és a normatív aktus között helyezkedtek el, általános hatályú rendelkezéseknek nevezhetjük őket, és ezek törvénybe ütközését az arányossági mérce figyelembevételével elsősorban a közigazgatási bíróságoknak kell elbírálniuk.<sup>705</sup>

A 2021-ben elfogadott pandémiatörvény ehhez képest egészült ki néhány további szabállyal, például kifejezetten előírta, hogy az Egészségügyi Minisztérium rendelkezései alapján elfogadott rendkívüli intézkedések felülvizsgálatára a Legfelső Közigazgatási Bíróság

<sup>700</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2020. május 5-i Pl. ÚS 10/20. számú határozata.

<sup>701</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2020. április 22-i Pl. ÚS 8/20. számú határozata.

<sup>702</sup> Ha a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása miatt a jogszabályból fakadóan közvetlenül következett be a jogsérelem, ilyen például a pandémiás szabálysértésből fakadó bírság elleni alkotmányjogi panasz.

<sup>703</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2022. január 4-i Pl. ÚS 34/21. számú határozata.

<sup>704</sup> A járványügyi törvény szerepéről részletesebben lásd az előző fejezetet. A 2000. július 14-én elfogadott 2000. évi 258. törvény a közegészség védelméről és egyes kapcsolódó törvények módosításáról.

<sup>705</sup> Például a prágai városi bíróság már 2020. november 13-án megsemmisítette az Egészségügyi Minisztérium által hozott rendkívüli intézkedést, amely a nyilvános helyeken a védőmaszk viselésének kötelezettségét írja elő. MALÍŘ – GRINC: States of emergency and COVID-19, 2024, 30-34.

illetékes, míg más rendkívüli intézkedések vizsgálata az alacsonyabb szintű közigazgatási bíróságok hatáskörébe került.<sup>706</sup>

Noha a különleges jogrendi állapot kihirdetésének a felülvizsgálhatósága körül is kialakultak alkotmányjogi viták, Csehországban különösen a normatív válságintézkedések bírósági felülvizsgálata került az alkotmányjogi diskurzus homlokterébe. A Covid19 alatti joggyakorlat rávilágított a cseh alkotmányos rendszer egyik hiányosságára, nevezetesen, hogy absztrakt utólagos normakontroll-eljárás keretében szinte lehetetlen felülvizsgálni a válságintézkedéseket mind az AB, mind a rendes bíróságok, a közigazgatási bíróságok előtt, mert absztrakt normakontrollt csak meghatározott indítványozók kezdeményezhetnek, az alapjog-korlátozások által igazán érintett személyek pedig alkotmányjogi panaszos vagy közigazgatási peres eljárásokhoz kötött, egyéni jogsérelem bizonyításán alapuló eljárásokat tudnak kezdeményezni.<sup>707</sup> Ezeket a tömeges eljárásokat meg lehetne előzni akkor, ha hatékonyan működne az absztrakt utólagos normakontroll-eljárás, és az indítványozás nem korlátozódna egy szűk körre, akik ebben a helyzetben nem feltétlenül érzékelik egyes alkotmányosság problémák súlyosságát, ezért nem kezdeményeznek eljárást.

Újabb alkotmányjogi problémaként jelent meg, hogy a cseh kormány 2021. február 14-én újabb veszélyhelyzetet hirdetett ki, mert a járványhelyzet súlyosbodott az országban. Az ügy Csehországban egy új alkotmánybíróági döntéshez vezetett. A kétkamarás parlament képviselőháza hozzájárult az újabb veszélyhelyzethez, de a szenátorok egy csoportja megtámadta a döntést az Alkotmánybíróság előtt, mert az indítványozók álláspontja szerint visszaélészerű volt, hogy nem az előző veszélyhelyzetet hosszabbította meg a Kormány (kétséges volt, hogy ez lehetséges-e az Alkotmány alapján) a képviselőház hozzájárulásával, hanem egy kis idő elteltével inkább új veszélyhelyzetet hirdetett.<sup>708</sup>

Az Alkotmánybíróság visszautasította az indítványt, összhangban korábbi, fentebb ismertetett határozatával, miszerint a veszélyhelyzet kihirdetése elsősorban az Alkotmánybíróság felülvizsgálati hatáskörén kívül eső kormányzati aktus, *obiter dicta*ban tisztázta azonban, hogy hacsak nem változnak azok a tények, amelyek alapján a veszélyhelyzetet kihirdették, a Kormány nem hirdethet újból veszélyhelyzetet közvetlenül azután, hogy az előző veszélyhelyzet megszűnt, és a képviselőház nem járult hozzá annak

---

<sup>706</sup> 2021 februárja és 2022 tavasza között a pandémiatörvény alapján mintegy 317 felülvizsgálati indítványt nyújtottak be a Legfelső Közigazgatási Bírósághoz, és az 60 esetben megsemmisítette az intézkedést (vagy annak egy részét), vagy jogellenesnek nyilvánította. MALÍŘ – GRINC: States of emergency and COVID-19, 2024, 37-40.

<sup>707</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency and COVID-19, 2024, 17-42.

<sup>708</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency and COVID-19, 2024, 40-41.

egyszerű meghosszabbításához.<sup>709</sup> Az alkotmánybírósági határozatot kritizálták amiatt, mert az új kihirdetés Csehországban sem volt időben távol az előző veszélyhelyzeti időszaktól, és az *obiter dicta* ellenére az Alkotmánybíróság nem tett semmit az új kihirdetés ellen; azt ugyan világossá tette a határozat, hogy nem lehet kijátszani azt a szabályt, amelynek értelmében megváltozott körülmények között csak a képviselőház jóváhagyásával lehet *de facto* meghosszabbítani a veszélyhelyzetet, de aztán mégis engedte kijátszani a szabályt.<sup>710</sup>

A cseh Alkotmánybíróságnak a kihirdetéssel, meghosszabbítással kapcsolatos ügyekben elfoglalt tartózkodó pozíciója azért is külön érdekes, mert a testület volt az első e régióban, ahogy az értekezés III. fejezetében bemutattuk, amely egyébként felvállalta az alkotmányellenes alkotmánymódosítás felülvizsgálatát annak ellenére, hogy ez a hatáskör igen erősen vitatható a legtöbb alkotmányos demokráciában. Az Alkotmánybíróság tehát nem zárkózik el az aktivistának mondható megközelítésektől, de ebben az esetben, talán a kihirdető aktus határozati formájának köszönhetően a parlamenti alkotmányvédelem jelentőségét és hatáskörének a hiányát hangsúlyozta.

### V.3.3. A válságintézkedések jogalapjáról szóló vita és az Alkotmánybíróság döntése a pandémiatörvényről

Az előző fejezetben ismertettük, hogy mind a négy visegrádi ország szembesült az eltérő szabályozási szintek párhuzamos működésének problémájával. Csehországban az okozta a legnagyobb gondot, hogy a különleges jogrend kihirdetése mellett is változatlan formában működtek a törvényi szabályozás alapján az állami intézmények, ezért nem volt világos, hogy egy-egy intézkedésnek mi a jogalapja, vagy normatíve milyen jogalapon kell azokat elfogadni: a kihirdetett veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján a közbiztonságról szóló alkotmányerejű törvény alapján vagy a normál működés keretében. Erre ráépül az a következő alfejezetben jelölt probléma, hogy ennek megfelelően ki bírálja el az intézkedések alkotmányosságát és milyen mérce alapján.

2020. március 12-én a veszélyhelyzet kihirdetésével a cseh kormány is a veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján kezdte meg a munkát. A konkrét intézkedéseket azonban legtöbbször törvényi szabályokra alapították.<sup>711</sup> Az Egészségügyi Minisztérium például olyan rendkívüli intézkedéseket hozott, amelyeket a járványügyi törvényre alapított, a törvény által biztosított

---

<sup>709</sup> Az Alkotmánybíróság 2021. március 16-i Pl. ÚS 12/21. számú határozata.

<sup>710</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency and COVID-19, 2024, 34-37.

<sup>711</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency and COVID-19, 2024, 37-42.

hatáskörökben járt el, míg a Kormány arra szorított, hogy joghatással nem bíró állásfoglalásaiban rendkívüli intézkedéseket fogadjon el.<sup>712</sup>

Az első alkotmányjogi vita tehát az volt, hogy a járványügyi törvényi szabályozás alapján vajon elfogadhatók-e azok az általános intézkedések, amelyek az egész ország területére kiterjednek, és egy-egy alapjogot, például a mozgás szabadságát általános jelleggel korlátozzák.<sup>713</sup> Ezek az ügyek a közigazgatási bíróságok elé kerültek, számos ilyen per indult egyéni jogséremlmek alapján, amely perek az intézkedések megsemmisítéséhez vezettek.<sup>714</sup>

A prágai városi bíróság, elsőfokú közigazgatási bíróság egyik tanácsa például egy döntéssel megsemmisített meg az Egészségügyi Minisztérium négy rendkívüli intézkedését.<sup>715</sup> A városi bíróság úgy ítélte meg, hogy a Minisztérium nem fogadhatta el ezeket a széles körű intézkedéseket a járványügyi törvény alapján. A bíróság szerint a veszélyhelyzet kihirdetésekor a Kormány hatáskörébe kerül az alapvető jogok korlátozásának bevezetése, összhangban a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvénnyel, amely az járványügyi törvény tekintetében *lex specialis*. A Prágai Közigazgatási Bíróság azzal érvelt, hogy az ezzel ellentétes értelmezés aláásná a hatalommegosztás alkotmányos garanciáit, mivel megkerülné a kormány feletti parlamenti ellenőrzést a veszélyhelyzetben. A bíróság szerint bár a törvény rendelkezései lehetővé tették az Egészségügyi Minisztérium számára, hogy intézkedéseket hozzon egyes csoportok vagy intézmények tekintetében, ezek nem szolgálhattak jogalapként az alapvető jogok általános korlátozására a Cseh Köztársaság egész területén.

A határozatot a Legfelső Közigazgatási Bíróság azonban hatályon kívül helyezte.<sup>716</sup> Több ponton nem értett egyet az elsőfokú bírósággal: a leglényegesebb, hogy megállapította, a veszélyhelyzet kihirdetése nem jelenti a kormány kizárólagos intézkedési jogkörét, és nem jelenti a minisztériumok és más közigazgatási szervek törvényes hatáskörének felfüggesztését. Elutasította azt a nézetet, hogy az közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény *lex specialis*-nak minősül más vonatkozó járványügyi törvény tekintetében.<sup>717</sup>

<sup>712</sup> Például, miután a személyek Cseh Köztársaságon belüli szabad mozgására vonatkozó rendeleti korlátozások időtartama lejárt, annak hatályát egy Egészségügyi Minisztérium által kiadott rendkívüli intézkedés formájában meghosszabbították. Lásd MALÍŘ – GRINC: States of emergency and COVID-19, 2024, 17–42.

<sup>713</sup> Ez vezetett végül az Alkotmánybíróság határozatához. Az Alkotmánybíróság 2020. április 22-i Pl. ÚS 8/20. számú határozata.

<sup>714</sup> Ez az érv játszott például kulcsszerepet a prágai egyetemeken a hallgatók fizikai jelenlétének 2020. októberi tilalmának (Prágai Városi Bíróság, 2020. október 20. 5 A 103/2020. számú döntése), a maszkviselési kötelezettség 2020. novemberi kiterjesztésének (Prágai Városi Bíróság 2020. november 13. 18 A 59/2020. számú döntés) vagy a szociális intézményekben a Covid19-re vonatkozó, ötnapos időközönkénti tesztelési kötelezettség (Prágai Városi Bróság 2021. február 23. 11 A 127/2020. számú döntése) megsemmisítésében.

<sup>715</sup> A Prágai Városi Bíróság 2020. április 23-i 14 A 41/2020. számú döntése.

<sup>716</sup> A Legfelső Közigazgatási Bíróság 2020. április 23-i 6 As 114/2020-63. számú döntése.

<sup>717</sup> A határozatok részletesebb elemzését lásd MALÍŘ – GRINC: States of emergency and COVID-19, 2024, 40–42.

A pandémiatörvény hatálybalépése már tisztább helyzetet eredményezett e tekintetben, mert maga határozta meg pozícióját a jogrendben kvázi, törvényi szintű különleges jogrendként, és alapvetően nem az alkotmányi szintű különleges jogrend mellett, hanem a helyett jött létre. Eszerinti rendkívüli intézkedéseknek az általános hatályú rendelkezések jogi formáját kellett öltetniük. A törvény bevezette a rendkívüli intézkedések bírósági felülvizsgálatára vonatkozó kifejezett szabályokat,<sup>718</sup> illetve a rendkívüli intézkedésekből eredő károk megtérítésére vonatkozó különleges szabályokat is.<sup>719</sup> A pandémiatörvényt az Alkotmánybíróság szenátorok egy csoportjának az indítványa alapján vizsgálta felül, és a kártérítésre vonatkozó szabályok kivételével, alkotmányosnak ítélte azt.<sup>720</sup>

A pandémiatörvény<sup>721</sup> alapján elfogadott rendkívüli intézkedések egy részét azonban a közigazgatási bíróságok megsemmisítették.<sup>722</sup> Ennek oka tartalmilag különösen az elégtelen indoklás volt, amely a bíróságok véleménye szerint nem felelt meg a pandémiatörvény által megkövetelt normáknak. A másik gyakori megsemmisítési ok az egyenlőség elvének megsértése volt olyan esetekben, amikor a bíróság számára nem volt egyértelmű, hogy egy-egy korlátozás miért vonatkozik egyes csoportokra, míg más csoportokra nem.

A közigazgatási bíróságok azért is folytattak egyre szigorúbb ítélkezési gyakorlatot, mert ugyanazt az indokolást alkalmazta a jogalkotó, anélkül, hogy kellő figyelmet fordított volna a bíróságok korábbi, az indokolás normáira<sup>723</sup> vonatkozó megállapításaira.<sup>724</sup> Ezt a bíróságok a vonatkozó korábbi bírósági határozatok figyelmen kívül hagyásának tekintették,<sup>725</sup> amely álláspontjuk szerint összeegyeztethetetlen a jogállamisággal.<sup>726</sup>

Így, bár maga a pandémiatörvény nem minősült alkotmányellenesnek az alkotmányossági felülvizsgálat során, tehát a cseh jog nem zárja ki kvázi, törvényi szintű különleges jogrendek létrehozását a normál jogrendben, a pandémia elleni intézkedések egy jelentős részét a Legfelső Közigazgatási Bíróság megsemmisítette.

---

<sup>718</sup> Pandémiatörvény 13. §.

<sup>719</sup> Pandémiatörvény 9. §.

<sup>720</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2021. december 7-i Pl. ÚS 20/21. számú döntése, lásd később a kártérítési szabályok alkotmányosnak minősülő kvázi különleges jogrendi szabályozásáról a 2022. január 4-i Pl. ÚS 34/21. számú határozatot.

<sup>721</sup> A pandémiatörvényről lásd részletesebben az előző fejezetben foglaltakat.

<sup>722</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency and COVID-19, 2024, 17–42.

<sup>723</sup> Az indokolásokra vonatkozó cseh bírósági előírásokat összegzi az összes Covid19 határozat vizsgálatát követően ONDREJEK: Threshold of justification of emergency regulations, 2021, 41–53.

<sup>724</sup> Lásd KÜHN: Emergency under Czech Law, 2025.

<sup>725</sup> A Legfelső Közigazgatási Bíróság 2021. július 27-i 8 Ao 17/2021-63. számú döntése.

<sup>726</sup> A Legfelső Közigazgatási Bíróság 2021. július 27-i 8 Ao 17/2021-63. számú döntése.

### V.3.4. Az Alkotmánybíróság és az alapvető jogok védelme

Az alapvető jogok védelmével kapcsolatos vitákon túlmenően számos kérdést vetett fel tehát a Covid19-világjárvány Csehországban az intézmények szerepével, feladatával és hatáskörével kapcsolatban is, az alapjogi kérdések egy jelentős részét pedig – ahogy láttuk – a közigazgatási bíróságok döntötték el nemcsak a normatív szabályok alkalmazásának, hanem felülvizsgálatának jogával is élve.

A joggyakorlat alapjául azonban egy alkotmánybírósági határozat szolgált, amit nem sokkal a Covid19 kitörése után hozott a testület, és amelyben foglalkozott a különleges jogrendben az alapvető jogok korlátozására vonatkozó általános feltételekkel is.<sup>727</sup> Az Alkotmánybíróság e határozatban alapvetően azon az állásponton volt, hogy a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény 6. cikkének (1) bekezdése *lex specialis* az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája<sup>728</sup> 4. cikkének (1) és (2) bekezdéseihez képest, amely bekezdések a cseh alkotmányos rendben az alapvető jogok és szabadságok korlátozására vonatkozó általános rendelkezéseket fogalmazzák meg.<sup>729</sup>

Míg a Charta 4. cikkének (1) és (2) bekezdése általában azt jelenti, hogy az alapvető jogok csak törvénnyel korlátozhatók, és az általánostól eltérő korlátozás csak a különleges jogrend kihirdetésének idején lehetséges, a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény 6. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi különleges jogrend idején, hogy a törvény meghatározza azokat az alapvető jogokat és szabadságokat, amelyek korlátozhatók. A kormány mérlegelési jogot kap arra vonatkozóan, hogy a törvény alapján milyen konkrét kötelezettségeket ír elő, és azok milyen mértékű jogkorlátozást valósítanak meg.

Az alkotmánybírósági határozat értelmezésében a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény tehát lehetővé teszi, hogy a különleges jogrendben egy kötelezettség alapjául szolgáló alapjog-korlátozást ne törvényben, hanem pusztán kormányrendeletben vagy kormányhatározatban állapítsanak meg, bár – amint azt az Alkotmánybíróság elismerte – a parlamentnek továbbra is megmarad a hatásköre arra, hogy a kormány mérlegelési jogkörét és a korlátozható jogok körét előzetesen törvényben meghatározza, amelynek jogalapja az előbb említettek szerint a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény 6. cikke. Ezen a keretrendszeren belül rendelkezik tehát a kormány mérlegelési jogkörrel.

---

<sup>727</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency and COVID-19, 2024, 24-26.

<sup>728</sup> Az alkotmányerejű törvényről lásd részletesebben az értekezés előző fejezetét.

<sup>729</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2020. május 5-i Pl. ÚS 10/20. számú határozata.

Ugyanebben az alkotmánybíróági határozatban a testület jóváhagyta a kormány rendeleti intézkedéseit. Megjegyezte, hogy a támadott rendelkezések megfelelnek annak a követelménynek, miszerint veszélyhelyzetben a kormány csak azokat az alapvető jogokat korlátozhatja, amelyeket az alkotmányerejű törvény 6. cikke (1) bekezdésének végrehajtására irányuló törvény felsorol. Ugyanezen törvény alapján a parlament korlátozhatja a kormány különleges jogrendi intézkedéseinek a körét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alapjogok korlátozására ugyanazok a szttenderdek vonatkoznak, mint a normál jogrendben. Az, hogy a kormány veszélyhelyzeti intézkedése révén egy adott kötelezettséget vagy korlátozást ír elő, nem jelenti azt, hogy az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája 4. cikkének (4) bekezdésében foglalt azon követelményt figyelmen kívül lehetne hagyni, miszerint az alapvető jogok és szabadságok korlátozása során tiszteletben kell tartania, hogy a korlátozás csak meghatározott legitím jogalkotói cél elérése érdekében lehetséges, továbbá az arányosság követelményének is érvényesülnie kell.<sup>730</sup>

Az alapjogok korlátozására vonatkozó szttenderdeket a későbbi ítélkezési gyakorlat továbbfejlesztette, például az üzletek általános zárásáról szóló rendelet alkotmányosságának felülvizsgálatakor szóló esetben.<sup>731</sup> A Charta 4. cikk (1) bekezdésének említésén, tehát az általános alapjog-korlátozási teszt említésén túlmenően az Alkotmánybíróság külön hivatkozott a Charta 2. cikkének (3) bekezdésére, amely értelmezése szerint a materiális jogállamiság értékalapját tükrözi azzal, hogy előírja, hogy az állam elsőrendű kötelezettsége az alapvető jogok védelme.<sup>732</sup>

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a közhatalom és a személyek közötti kapcsolat alkotmányos logikája nem fordulhat meg. Az állam elsődleges feladata a személyek alapvető jogainak az érvényesítése és az érvényesülés garantálása. Ez az alapvető logika a különleges jogrendben is. Ez különösen azt zárja ki, hogy a politikai típusú-hatalmi ágak általános és teljesen indokolatlan módon mindent betiltsanak és aztán kivételek útján újra engedélyezzenek egyes magatartásokat.<sup>733</sup> Következésképpen, figyelembe véve a Charta rendelkezéseit, „[a] személyek jogainak és kötelezettségeinek szabályozásakor, különösen az alapvető jogok és szabadságok korlátozásakor [...] konkrét és megfelelően indokolt tilalmak

---

<sup>730</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2020. május 5-i Pl. ÚS 10/20. számú határozata.

<sup>731</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2021. február 9-i Pl. ÚS 106/20. számú határozata.

<sup>732</sup> A Charta 2. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy mindenki megtehet mindent, amit a törvény nem tilt, és senki sem kényszeríthető arra, amit a törvény nem rendel el.

<sup>733</sup> A határozat elemzését lásd részletesebben MALÍŘ – GRINC: States of emergency and COVID-19, 2024, 17–42.

formájában kell szabályozni, még veszélyhelyzetben is”.<sup>734</sup> Az Alkotmánybíróság ez általános boltbezárással kapcsolatos határozata alapvetően meghatározta az alapjog-korlátozás elbírálásának a kereteit még akkor is, ha a korlátozás részletszabályait már a pandémiatörvény vagy a közigazgatási bíróság döntései foglalták magukba.

Az Alkotmánybíróság megerősítette ezt az álláspontját a pandémiatörvény alkotmányossági felülvizsgálata során.<sup>735</sup> A pandémiatörvény formálisan nem kapcsolódott a különleges jogrendhez, a veszélyhelyzethez, következésképpen a közbiztonság védelméről szóló alkotmányerejű törvény 6. cikkének (1) bekezdése sem volt rá alkalmazandó. Az Alkotmánybíróság azonban hangsúlyozta, hogy az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájának 4. cikk (1) bekezdése tiltja a közhatalom gyakorlása során az önkényt, és hogy ez a tilalom a pandémiatörvény szerinti rendkívüli intézkedések elfogadására is vonatkozik. A testület véleménye szerint az önkényesség tilalma alapvetően azt jelenti, hogy a válsághelyzeteket vagy rendkívüli intézkedéseket nem indokolhatják politikai okok, azokat a járványról alkotott szakértői ismeretek teszik szükségessé, és ezekkel összhangban a világjárvány felszámolásához mértén kell az intézkedések szükségességét megítélni.<sup>736</sup>

Nem kevésbé jelentős, hogy ugyanebben a határozatban az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy bár a pandémiatörvény nem írja elő kifejezetten, hogy az alapvető jogok korlátozásának arányosnak kell lennie, az arányosság elvének tiszteletben tartása abból az általános követelményből fakad, hogy a közhatalom gyakorlása során mindig tiszteletben kell tartani ezt az elvet, amely a Charta 4. cikkében szerepel.<sup>737</sup> Mint ilyen, az arányosság elve képezte a pandémiatörvény alkotmányosságának megítélésekor alkalmazott vizsgálati mércét is.<sup>738</sup>

Az Alkotmánybíróság az egyenlőség elvét is hangsúlyozta a vallási szertartásokra vonatkozó, a Covid19-hez kapcsolódó korlátozásokkal összefüggő döntésében a vallás gyakorlásának korlátozhatósága mellett. A testület megállapította, hogy a résztvevők számának 100 főre korlátozása és az éneklés tilalma a szertartásokon alkotmányos volt, azért is, mert más hasonló gyülekezésekre is észszerű korlátozó szabályozás vonatkozott az adott időszakban.<sup>739</sup>

---

<sup>734</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2021. február 9-i Pl. ÚS 106/20. számú határozata.

<sup>735</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2021. december 7-i Pl. ÚS 20/21. számú határozata.

<sup>736</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2021. december 7-i Pl. ÚS 20/21. számú határozata.

<sup>737</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2021. december 7-i Pl. ÚS 20/21. számú határozata.

<sup>738</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2021. december 7-i Pl. ÚS 20/21. számú határozata.

<sup>739</sup> A cseh Alkotmánybíróság 2020. december 8-i Pl. ÚS 102/20. számú határozata.

Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is határozataiban, hogy alkotmányos demokráciában garantálni kell az alapjogok korlátozásának bírósági felülvizsgálatát válsághelyzetben is, így minden különleges jogrendi beavatkozás bírósági felülvizsgálat tárgya a norma és a jogalkalmazás szintjén egyaránt.<sup>740</sup> Az Alkotmánybíróság a különleges jogrendben tehát csak kivételes, de irányító szerepet töltött be az alkotmányos jogvédelem terén is.

### **V.3.5. Összegzés**

A Covid19-világjárvány kezelésére kihirdetett alkotmányi szintű veszélyhelyzetek, a járványügyi törvény alapján folytatott válságkezelés, és törvényi szintű kvázi különleges jogrend, a pandémiatörvény alkalmazása során az Alkotmánybíróságnak számos alapvető kérdésre kellett választ adnia. Az alapvető jogok védelmének elsődlegességén alapuló érvek és a jogkorlátozás különleges jogrendi és általános, de a kivételes helyzethez igazodó elveiről szóló viták is kiemelkedő szerepet kaptak a cseh alkotmányjog alakulásában.

Az esetjog rövid áttekintésével bemutattuk, hogy a rendes bíróságok által megvalósított egyéni alapjogvédelem mellett fontos funkciót töltött be az Alkotmánybíróság, amely nem vállalt oroszlánrészt az egyes intézkedésekről szóló jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatában, de az egy-egy határozatával iránymutatást adott a különleges jogrendi államműködés szervezésére és az alapjogvédelemre vonatkozóan. A Covid19-világjárvány idején azonban a közigazgatási bíróságoké és a Legfelső Közigazgatási Bíróságé volt a főszerep.

## **V.4. A szlovák alkotmánybíráskodás a Covid19 idején**

### **V.4.1. Bevezetés**

Szlovákiában a négy visegrádi ország közül a legélénkebb indítványozási gyakorlat kísérte a világjárvány időszakát.<sup>741</sup> A bevezetett jogkorlátozó intézkedések itt is hasonlóak voltak, mint a többi visegrádi államban, viszont az alkotmányjogipanasz-eljárásnak köszönhetően (eltérően a cseh gyakorlattól) a polgárok számos ügyben közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordultak, ha az alkotmányellenesnek vélt rendeleti szabályozás folytán közvetlenül következett be az alapjogsérelem. Az Alkotmánybíróság eleinte ezeket az

---

<sup>740</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency and COVID-19, 2024, 17–42.

<sup>741</sup> GABRIS: Special Constitutional and Legal Order, 2025.

indítványokat sokszor visszautasította azzal, hogy az indítványozó nem merítette ki a jogorvoslati lehetőségeit, később azonban az kristályosodott ki, hogy az intézkedések miatt bekövetkezett alkotmányos jogsérelmek esetében az Alkotmánybíróság hatásköre a támadott rendelkezés alkotmányossági vizsgálata nemcsak normakontroll, hanem alkotmányjogipanasz-eljárás keretében is megállapítható.<sup>742</sup>

A pandémiás időszak során ezért fokozatosan kialakult az esetjog,<sup>743</sup> de időre volt szükség ahhoz, hogy a joggyakorlat némi egységességet mutasson a különleges jogrendhez köthető, a járványhelyzetben bevezetett jogváltozások alkotmányossági felülvizsgálata tekintetében.<sup>744</sup>

Az alkotmánybírósági gyakorlat Szlovákiában három kérdés körül összpontosult. Az egyik kérdés a különleges jogrend kihirdetésének és meghosszabbításának alkotmányossági felülvizsgálata volt; a másik egy speciálisan szlovák alkotmányjogi probléma, a konkrét intézkedések jogi formájának meghatározása és annak elhelyezése a jogszabályi hierarchiában; a harmadik kérdés pedig a klasszikus alapjogi kérdésekkel összefüggésben a különleges jogrendi alapjog-korlátozási mérce meghatározása.<sup>745</sup>

Mivel az aktív indítványozás mellett mindhárom alapvető alkotmányjogi kérdésben születtek alkotmánybírósági határozatok, és azok aktívan eldöntötték ezeket a kérdéseket, tehát az Alkotmánybíróság nem volt tartózkodó, deferens egyik kérdéskörben sem, a testület határozataival jelentős szerepet töltött be a különleges jogrendet érintő alkotmányossági kérdések meghatározásában.

#### **V.4.2. A kihirdetés alkotmányossága, jogforrástani és hatásköri kérdések**

Az előző alfejezetben ismertettük, hogy Szlovákiában sem határozza meg az Alkotmány a különleges jogrendről, a Covid19 esetében a veszélyhelyzetről szóló döntés jogi formáját, az alkotmánybíráskodás szempontjából tehát az az első kérdés, hogy ez olyan normatív aktusnak minősíthető-e, amelynek alkotmányossági vizsgálata a testület hatásköre. A normatív minősítés azért nehéz, mert jogszabályok és a magyar terminológia szerint közjogi szervezetszabályozó eszközök egyaránt lehetnek normatívak, önmagában tehát az, hogy például kormányrendeleti

---

<sup>742</sup> GABRIS: Special Constitutional and Legal Order of the Slovak Republic, 2025.

<sup>743</sup> BARANÍK: The Constitutional Court of Slovakia, 2023, 107-118.

<sup>744</sup> Vö. DRUGDA – ĽALÍK – BARANÍK: Slovakia, 2021, 269–273.

<sup>745</sup> A határozatok bővebb elemzését a jogforrástani kérdések kiemelésével lásd: GABRIS: Special Constitutional and Legal Order of the Slovak Republic, 2025.

vagy kormányhatározati formában kerül-e sor a kihirdetésre, nem határozza meg, hogy megállapítható-e az alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányossági vizsgálatra.

A lengyel, a cseh és a magyar gyakorlat bemutatása után a szlovák alkotmánybíróság döntésével kapcsolatban az első érdekesség, hogy bár a veszélyhelyzet kihirdetésére kormányhatározat formájában került sor, az Alkotmánybíróság nem hezitált a hatásköre megállapításán, illetve érdemben fontolta meg, hogy fennállnak-e a kihirdetés alkotmányban foglalt körülményei.<sup>746</sup> Határozatában hangsúlyozta, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó súlyos járványhelyzet a köztudomású tények alapján fennáll, és az súlyosan veszélyezteti az életet és egészséget. A határozat azt is hangsúlyozza, hogy egy utólagos alkotmánybírósági döntés, amely szükségszerűen a hatályos szabályozásból következően a veszélyhelyzet kihirdetését követően jelenne meg a jogrendszerben, a jogbiztonság szempontjából biztosan rendkívül komoly problémákat okozna, ezért erre csak végső esetben kerülhetne sor, és ebben az esetben is figyelembe véve a jogállamiságból fakadó jogbiztonság szempontjait. Mindezek alapján a határozat alkotmányosnak ítélte a Covid19 terjedése miatt a különleges jogrendi állapotot elrendelő kormányhatározatot.<sup>747</sup>

A határozathoz vezető egyik indítványt a legfőbb ügyész helyettese nyújtotta be, egy másik, végül az előbbivel egyesítésre kerülő indítványt az ellenzéki parlamenti képviselők. A Covid19-világjárvány leküzdése érdekében veszélyhelyzetet elrendelő kormányhatározat alkotmányosságát azért vitatták, mert álláspontjuk szerint a kormányhatározat nem fogalmazott egyértelműen, nem derült ki világosan, hogy a kormány az összes körülményt mérlegelte-e, és feltétlenül szükséges volt-e az adott helyzetben a veszélyhelyzet kihirdetése, mivel más, normál jogrendi jogi eszközökkel a védekezésre, a hatékony állami intézkedések bevezetésére nem volt lehetőség. Az indítványozók szerint az állam csak akkor dönthet a veszélyhelyzet kihirdetéséről, ha az alkotmányban foglalt körülmények fennállnak, és a jogbiztonságot sértő módon ezt a kormány nem igazolta.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a kormányhatározat egyes pontjai valóban nem voltak eléggé pontosak, a kormány meggyőzően bizonyította, hogy a veszélyhelyzet kihirdetése az összes körülmény gondos mérlegelésén alapult, és a lakosság egészségének és életének védelme érdekében a közérdeket szolgálta. Ezért az indítványokat elutasította.<sup>748</sup>

---

<sup>746</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2020. október 14-i PL. ÚS 22/2020-104. számú határozata.

<sup>747</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2020. október 14-i PL. ÚS 22/2020-104. számú határozata.

<sup>748</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2020. október 14-i PL. ÚS 22/2020-104. számú határozata.

Az Alkotmánybíróság elé kerülő másik nagy kérdés a világjárvány idején bevezetett intézkedések jogi formáját és ezzel összefüggésben azok alkotmányossági vizsgálatát érintette. Szlovákiában a járvány kitörését és terjedését követően a legtöbb alapjog-korlátozó intézkedést az Közegészségügyi Hatóság normatív határozati típusú (közjogi szervezetszabályozó) formában vezette be, az előző fejezetben ismertetett egészségügyi törvény alapján, a kvázi, törvényi szintű különleges jogrend, az egészségügyi veszélyhelyzet szerint.

Az Alkotmánybíróság kezdetben ezeket nem kívánta felülvizsgálni, mert nem tekintette általánosan kötelező normáknak, hanem közigazgatási aktusokként kezelte, amelynek felülvizsgálata a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik.<sup>749</sup> Később az Alkotmánybíróság mégis úgy ítélte meg, hogy az intézkedések hibrid normatív jellegűek,<sup>750</sup> általános hatályú rendelkezések, így felülvizsgálhatók alkotmánybírósági normakontroll keretében, amely lehet absztrakt utólagos normakontroll, de olyan alkotmányjogi panasz is, ahol az indítványozó egy, a norma alkotmányellenessége által okozott alkotmányos jogsérelemre hivatkozik.

A hibrid jelleg megállapítására egy kiegészítő, összehasonlító érvelést biztosíthatott, hogy a cseh és a német jogban is létezik az úgynevezett általános hatályú rendelkezés (generális norma), amely a közigazgatási hatósági határozat és a rendelet között helyezkedik el a jogforrási rendszerben, de nem pontosan olyan sajátosságokkal rendelkezik, mint az egyik vagy a másik: joghatásában inkább hasonló a rendelethez, de a közigazgatás alsóbb szervei, például Szlovákiában a Közegészségügyi Hatóság adja ki.<sup>751</sup> A Közegészségügyi Hatóság intézkedéseivel kapcsolatban a legelső alkotmányjogi problémaként az jelent meg tehát, hogy azokat a jogforrási helyzetük bizonytalansága miatt nem tették közzé megfelelően, illetve a közzétételük (így megismerhetőségük) bizonytalan, alkotmányjogilag vitatható volt.

A Szlovák Köztársaság legfőbb ügyésze nyújtott be indítványt az alkotmányjogi kérdés eldöntése érdekében.<sup>752</sup> Indítványában kifogásolta az általános hatályú rendelkezések hivatalos közlönyben (a rendeletekkel azonos módon) történő közzétételét. Azzal érvelt, hogy ezen rendelkezések közzététele nem megfelelő módon történt, és ezzel a jogszabályi rendelkezés,

---

<sup>749</sup> Például a szlovák Alkotmánybíróság 2020. szeptember 24-i ÚS 438/2020. számú határozata; az Alkotmánybíróság 2020. október 8-i ÚS 454/2020. számú határozata; az Alkotmánybíróság 2020. október 20-i ÚS 397/2020. számú határozata; a szlovák Alkotmánybíróság 2020. szeptember 24-i ÚS 459/2020. számú határozata. Hivatkozik ezekre: GABRIS: Special Constitutional and Legal Order of the Slovak Republic, 2025.

<sup>750</sup> Vö. LÁLIK: Leaving the Rule of Law Behind, 2021; GABRIS: Special Constitutional and Legal Order, 2025.

<sup>751</sup> STEUER: A widening gap?, 2024, 164–185. A korábbiakban is jeleztük, hogy ezt értekezésünkben általános hatályú rendelkezésként fordítjuk, bár nem teljesen azonos ennek a pozíciója a cseh és a szlovák jogrendszerben, mint a magyar Kp. szerinti általános hatályú rendelkezés.

<sup>752</sup> Az esetek rövid angol ismertetője olvasható a Szlovák Alkotmánybíróság Évkönyvében: [https://www.ustavnysud.sk/documents/20121/81241/2021\\_yearbook.pdf/d1b8bb05-ea96-d35a-7525-ef1b58e20869](https://www.ustavnysud.sk/documents/20121/81241/2021_yearbook.pdf/d1b8bb05-ea96-d35a-7525-ef1b58e20869)

amely ezt lehetővé teszi, sérti a jogbiztonság elvét. A legfőbb ügyész arra törekedett, hogy felhívja a figyelmet a jogszabályok nyilvánosságának és elérhetőségének fontosságára, és hangsúlyozta, hogy a közzététel módjának jogszerűsége alapvető jelentőségű a jogrendszer működése szempontjából.

Az indítványozó azt állította, hogy a jogalkotó váratlanul és indoklás nélkül vezette be a „jogrend párhuzamos struktúráit”. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az ügy érdemi mérlegelése során úgy érvelt, hogy az Alkotmány nem írja elő kifejezetten, hogy a közigazgatási szervek által kiadott általános hatályú rendelkezéseket is a hivatalos közlönyben kell kihirdetni, de nem is zárja ki a többszörös közzétételi fórumokat. Az Alkotmánybíróság tehát ezen az alapon elutasította az indítványt.<sup>753</sup>

Ennek hatására alakult ki az az egészségügyi törvényt módosító szabály, amely a jogforrási hierarchiában elhelyezte a Közegészségügyi Hatóság általános hatályú rendelkezésnek nevezhető aktusait, és ennek megfelelően a rendeletéhez hasonlóan gondoskodott a közzétételéről. Az Alkotmánybíróság megállapította a módosítás alkotmányosságát, amely a Közegészségügyi Hatóságot (visszamenőleges hatállyal is) felruházta azzal a hatáskörrel, hogy az alapvető jogok korlátozását a rendkívüli körülmények fennállása esetén, gyorsított közzétételi eljárás alá eső speciális, általános hatáskörű rendelkezésekben (generális jogalkotás formájában) állapítsa meg.<sup>754</sup>

Parlamentari képviselők által benyújtott indítvány alapján, amely elsősorban hatásköri kérdéseket érintett, az Alkotmánybíróság döntésében alkotmányosnak minősítette azokat a felhatalmazásokat továbbá, amelyeket a Közegészségügyi Hatóság a közegészségügyi törvény keretében kapott a pandémia idején. Ezek a felhatalmazások tették lehetővé, hogy a hatóság speciális típusú, általánosan kötelező jogforrásokat bocsásson ki a járványhelyzet kezelése érdekében.<sup>755</sup> A parlamenti képviselők szerint a közegészségügyi törvény sérti a hatalommegosztás alkotmányos elvét, mivel a végrehajtó hatalomra bízta az alapvető jogok és szabadságok korlátozásának szabályozását. Véleményük szerint ilyen felhatalmazás csak alkotmányi szintű különleges jogrend, például veszélyhelyzet esetén lenne indokolt. Az indítványozók továbbá azt is sérelmezték, hogy a törvény lehetőséget ad különbségtételre az oltottak és a be nem oltottak között, amit diszkriminatívnak tartanak. Szerintük a közegészségügyi törvénynek csak általánosan, mindenkire kötelező normákat szabadna

---

<sup>753</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2021. december 1-i PL. ÚS 8/2021-143. számú határozata. GAJDOŠOVÁ: Coronavirus-Delegated, 2022, 235–253.

<sup>754</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2021. december 1-i PL. ÚS 8/2021-143. számú határozata.

<sup>755</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2022. július 4-i PL. ÚS 14/2021-107. számú határozata.

tartalmaznia, ám ebben az esetben a Covid19-re vonatkozóan eseti szabályokat állapít meg, ami sérti a jogszabályok általánosságának elvét.<sup>756</sup>

Az Alkotmánybíróság nem fogadta el az indítványozói érvelést, és e határozatában megállapította, hogy a Közegészségügyi Hatóság egészségügyi törvényben megteremtett hatáskörének határai kellően pontosak, közérthetőek és határozottak. A szabályozás megfelel az Alkotmány rendelkezéseinek e tekintetben, és a hatóság felhatalmazása a normatív típusú aktus megalkotására az Alkotmány felhatalmazása alapján lehetséges. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a Covid19 terjedésének és a védőoltás hatékonyságának kérdésében különböző tudományos álláspontok érvényesülnek, és mérlegelte a diszkrimináció megítélése körében, hogy az oltatlan személyek nyilvánvalóan ki vannak téve a betegség súlyosabb lefolyása kockázatának, mint a beoltott személyek. Az Alkotmánybíróság véleménye szerint ebből a tényből következik, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés a közegészség védelmét szolgálja, azaz legitim célt követ, és nem diszkriminatív, mert tudományos állításokon alapul.

Végül az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések valóban csak a Covid19 betegségre vonatkoznak, és nem az összes fertőző betegségre, de ezt nem találta önmagában alkotmányellenesnek, mert a támadott szabályozás lényege szerint nem konkrét személyekre vagy személycsoportokra vonatkozik, hanem általános értelemben fogalmaz meg szabályokat az oltásra, és ezzel kapcsolatos jogosultságokra, kötelezettségekre vonatkozóan. A támadott jogszabályi rendelkezés ezért kellően általános jellegű, nem személyere szabott jogalkotás, az általánosnak látszó egyedi norma, így alkotmányossági szempontból elfogadható. Az indítványt tehát az Alkotmánybíróság végül is elutasította.<sup>757</sup>

A szlovák Alkotmánybíróság gyakorlatában is fellelhetők azonban következetlenségek, mert bár egyenes vonalúnak tűnik az itt bemutatott jogfejlesztő tevékenység, még 2021 áprilisában is születtek olyan alkotmánybírósági határozatok, amelyek ezzel ellentétes álláspontot képviseltek, és az alkotmányossági vizsgálatra vonatkozó hatáskör hiánya miatt visszautasították az Közegészségügyi Hatóság által kiadott jogforrás (általános hatályú rendelkezés) vizsgálatát, az indítványozókat ugyanakkor a közigazgatási bírósághoz irányították a nem normatív aktus okozta jogsérelemből fakadó jogvita rendezése érdekében.<sup>758</sup>

---

<sup>756</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2022. július 4-i PL. ÚS 14/2021-107. számú határozata.

<sup>757</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2022. július 4-i PL. ÚS 14/2021-107. számú határozata.

<sup>758</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2021. április 27-i ÚS 291/2021. számú határozata. A határozatok ismertetését bővebben lásd GABRIS: Special Constitutional and Legal Order of the Slovak Republic, 2025.

### V.4.3. Az Alkotmánybíróság döntései az alapjogi kérdésekben

Az Alkotmánybíróság számos esetben foglalkozott konkrét alapjog-korlátozási kérdésekkel is,<sup>759</sup> nemcsak alkotmányjogi panaszok, hanem utólagos normakontroll-eljárások keretében is. A legfőbb ügyész többek között a mozgás- és tartózkodás szabadságának súlyos korlátozását előíró hatósági szabályozás ellen nyújtott be utólagos normakontroll-indítványt.<sup>760</sup> Az indítványozó a támadott rendeleti szabályozás tekintetében kifogásolta továbbá a tulajdonhoz való jog sérelmét (a más kerületben lévő ingatlan használatához való jog korlátozása), a vallásszabadság aránytalan sérelmét (a vallási szertartásokon, vallási cselekményeken, és tanításban való részvétel korlátozása), az egyesülési szabadság sérelmét (a sporttevékenységek vagy más, a polgárok érdekeit szolgáló tevékenységek céljából történő egyesülési jog gyakorlásának korlátozása), valamint a vállalkozás indításához és más jövedelemszerző tevékenységek végzéséhez való jogba való beavatkozást (éttermek, üzletek stb. bezárása). Álláspontja szerint ezeket az intézkedéseket a szlovák kormány anélkül hozta meg, hogy körültekintően mérlegelte volna a körülményeket, az intézkedések tényleges szükségességét.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a Kormány alaposan dokumentálta mindezen intézkedések szükségességét és arányosságát. Az Alkotmánybíróság nem talált olyan tényeket, amelyek alkalmasak lennének a bevezetett intézkedések észszerűségének megkérdőjelezésére. A testület saját megítélése szerinti feladata így az volt, hogy kizárólag a különleges jogrendi felhatalmazás keretében alkalmazott korlátozások alkotmányos szintjét vizsgálja, és nem pedig az, hogy meghatározza, majd pozitívan megfogalmazza a koronavírus-fertőzés további terjedésének hatékony megakadályozását szolgáló optimális intézkedésrendszert. Az Alkotmánybíróság mint negatív jogalkotó tehát a törvényhozó és végrehajtó hatalomra bízta az eszközök megválasztását, és csak a bevezetett intézkedések ellenőrzésének jogát tartotta fenn magának. Megállapította, hogy ebben az esetben az intézkedések indokolása elfogadható volt, a rendelkezésre álló tudományos tények alapján azok észszerűen voltak igazolva. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy veszélyhelyzetben a hatóságok feladata, hogy gyorsan és hatékonyan cselekedjenek, ezért az Alkotmánybíróság

---

<sup>759</sup> BARANIC: The Slovak Constitutional Court, 2023. 107-118.; KRUNKOVÁ – DOBROVIČOVÁ: Political Rights during the COVID-19, 2022, 91–109; STEUER: Models of states of emergency in Slovakia, 2024, 78–100; BARANIC: Proportionate restrictions, 2024, 218–235.

<sup>760</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2021. március 31-i PL. ÚS 2/2021. számú határozata. Lásd az alapjogi tárgyú határozatokról bővebben BARANIC: The Slovak Constitutional Court, 2023. 112-113.

csak azt vizsgálhatja, hogy az alapvető jogok korlátozása a szükséges mértéket nem haladta-e meg.<sup>761</sup>

2021 decemberében az Alkotmánybíróság ezen az alapon alkotmányellenesnek nyilvánította a Közegészségügyi Hatóság rendeleteinek egyes szabályait az ombudsman utólagos absztrakt normakontroll-indítványa alapján.<sup>762</sup> Az indítvány a Szlovákia területére belépőkre vonatkozó túl tág karanténelőírásokat érintette elsősorban, de indítványában a különleges jogrendi alapjog-korlátozásokkal kapcsolatos általános sztenderdekre is kitért, és felvetette a kiterjedt szabályrendszer megalkotására vonatkozó eljárási biztosítékok kérdését is.<sup>763</sup> Az eljárást az ombudsman két fő aggály alapján fogalmazta meg. Először is a közegészségügyi törvény azon rendelkezéseit támadta, amelyek lehetővé tették a közigazgatási hatóságok számára, hogy olyan jellegű rendelkezést is hozzanak, amely nem szorítkozik kizárólag arra, hogy törvényben meghatározott tevékenységek elrendelését vagy tiltását hajtsa végre. A másik alkotmányossági aggály az volt, hogy a közegészségügyi hatóság vagy a regionális közegészségügyi hivatal határozatlan időre is elrendelhetette a fertőző betegségben szenvedő személyek kényszerelkülönítését.

Az indítványozó szerint a szóban forgó intézkedések alkotmányellenes beavatkozást jelentenek a személyes szabadsághoz való alapvető jogba, amelyet mind az Alkotmány,<sup>764</sup> mind az Emberi Jogok Európai Egyezménye elismer.<sup>765</sup> Az indítvány szerint alapvető probléma, hogy a szabályozás nem határozta meg a személyes szabadságtól való megfosztás maximális időtartamát. A közegészségügyi törvény szerint továbbá a karanténkötelezettség teljesítésével kapcsolatban felmerült költségeket a kötelezettnek kell megfizetnie. Az indítványozó állítása szerint a kötelező karanténál létezik kevésbé korlátozó megoldás, például az otthoni karantén, vagy az, ha az elkülönítés költségeit az egészségbiztosítás fedezi.

Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban a vonatkozó jogszabály alkotmányellenességét állapította meg. Hivatkozott arra, hogy a támadott rendelkezés alkalmazása nem kiszámítható. A személyi szabadság korlátozását az államilag támogatott létesítményekben szintén alkotmányellenesnek találta, mivel a szabályozás nem határozta meg a személyi szabadság korlátozásának maximális időtartamát. Az Alkotmánybíróság elfogadta azt, hogy a kötelező otthoni karantént az állam elrendelheti, hasonlóan az elkülönítés/karantén

---

<sup>761</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2021. március 31-i PL. ÚS 2/2021. számú határozata.

<sup>762</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2021. december 8-i PL. ÚS 4/2021. számú határozata.

<sup>763</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2021. december 8-i PL. ÚS 4/2021. számú határozata.

<sup>764</sup> Alkotmány 17. cikk.

<sup>765</sup> EJE 5. cikk (1) bekezdés e) pont.

költségeinek viselésére vonatkozó kötelezettséggel kapcsolatban jóváhagyólag megállapította, hogy a költségek áthárítása a kötelezett személyekre nem alkotmányellenes. Alkotmányellenesnek találta viszont azt, hogy a közegészségügyi törvény nem határozza meg pontosan, hogy milyen hatáskörben alkothat magatartásszabályozó általános hatályú rendelkezést a Közegészségügyi Hatóság. Kimondta itt, hogy az általános hatályú rendelkezés szintjén megvalósított alapjog-korlátozás, bár alkotmányos, de nem terjedhet túl a pontosan meghatározott törvényi kereteken, ezért alkotmányellenes, ha a törvényi keretek bizonytalanok, és nem meghatározott terjedelmű, szinte korlátlan felhatalmazást adnak a hatóság számára.<sup>766</sup>

2020 májusában Szlovákia Alkotmánybírósága az adatvédelem, a magánélethez való jog kérdésében is megsemmisítette azokat a törvényi rendelkezéseket, amelyek felhatalmazzák a közegészségügyi hatóságot arra, hogy hozzáférjen a távközlési szolgáltatók által gyűjtött minősített személyes adatokhoz.<sup>767</sup> Kiemelte a személyes adatok védelmében a biztosítékok szerepét. Az Alkotmánybíróság indokoltan találta, hogy a távközlési szolgáltatók összegyűjtsék azon személyek adatait, akiket különleges közegészségügyi intézkedésekről értesíteni lehet, azonban megsemmisítette azokat a rendelkezéseket, amelyek a szolgáltatóktól megkövetelték, hogy kérésre hozzáférést biztosítsanak a közegészségügyi hatóságnak ezekhez az információkhoz. Az Alkotmánybíróság azzal érvelt, hogy az ilyen értesítéseket maguk a szolgáltatók is megtehetik közvetlenül, ezért a közegészségügyi hatóság hozzáférése nem szolgálná a közegészségügyi intézkedések nagyobb hatékonyságát, tehát az nem indokolt, nem szükséges mértékű korlátozás.<sup>768</sup>

A védőoltással kapcsolatos szabályozást a testület a mozgásszabadság és a megkülönböztetés tilalma alkotmányos rendelkezésekkel összefüggésben vizsgálta, és megsemmisítette azokat a rendelkezéseket, amelyek a részben beoltott személyeket a teljesen beoltottakkal azonos módon kezelték.

2021 kora nyarán Szlovákia olyan határpolitikát vezetett be, amely karantént írt elő a Szlovákiába belépő, nem beoltott személyek számára, azonban azok a személyek is mentesültek a karantén alól, akik csak egy dózis oltóanyagot kaptak. Az Alkotmánybíróság itt ismét a tudományos tények figyelembevételének jelentőségére hivatkozott, és azt állította, hogy a köztudomású tények szerint egy oltás nem ad védettséget a személyek számára, ezért diszkriminatív az a rendelkezés, amely azonos bánásmódban részesíti, homogén csoportként

---

<sup>766</sup> GAJDOŠOVÁ: 'Coronavirus-Delegated', 2022, 235–253; KRUNKOVÁ – DOBROVIČOVÁ: Political Rights during the COVID-19, 2022, 91–109.

<sup>767</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2020. május 13-i PL. ÚS 13/2020-103. számú határozata.

<sup>768</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2020. május 13-i PL. ÚS 13/2020-103. számú határozata.

kezeli az egy oltással rendelkezőket az oltottakkal, és megkülönbözteti őket a nem oltottaktól a karantén tekintetében.<sup>769</sup>

Mindemellett az alkotmánybíróági eljárások kötöttségei miatt számos olyan jelentős ügy érkezett az Alkotmánybírósághoz Szlovákiában is, amelyek végül nem kerültek érdemi elbírálásra; az eljárást meg kellett szüntetni, mert a támadott jogszabályi rendelkezést már hatályon kívül helyezte a jogalkotó, mire az eljárás megindult volna. Ilyen volt például a kártérítés kérdése, amely Szlovákiában is nagy vihart kavart, mert nem alakult világosan a pandémia idején az alkotmányellenes jogalkotásért való kárfelelősség kérdése.

Az egészségügyi törvényt a parlament egy ponton módosította annak érdekében, hogy az állam alkotmányellenes jogszabály miatti állami kárfelelősségét csökkentsék vagy kizárják. Ezt a szabályt több indítványozó megtámadta az Alkotmánybíróság előtt, de végül hamarabb lépett hatályba az új norma, amely már lehetővé tette alkotmányellenes jogszabály esetében a kárigény érvényesítését, mint ahogy eljutott volna az Alkotmánybíróság a döntéshozatalig, ezért az eljárást megszüntette.<sup>770</sup>

#### V.4.4. Összegzés

A szlovák különleges jogrendi alkotmánybíróági gyakorlat áttekintése igazolta azt az előző fejezetben feltárt sajátosságot, miszerint Szlovákiában az ilyen helyzetekben az alkotmányos és jogszabályi keretek inkább a bírói és alkotmánybíróági felülvizsgálat jelentőségét emelik ki, mintsem a parlamenti kontroll szerepét.<sup>771</sup> Ezt az alkotmányos elvet a gyakorlatban is megerősítette az Alkotmánybíróság joggyakorlata, amely többszörösen igazolta az alkotmányossági felülvizsgálat jelentőségét a különleges jogrend során.<sup>772</sup>

Az Alkotmánybíróság a különleges jogrend kihirdetéséről vagy meghosszabbításáról szóló döntéseket sem utalta a parlament ellenőrzési hatáskörébe, mint ahogy a Cseh Köztársaságban történt, hanem döntéseiben aktívan felülvizsgálta a körülmények mérlegelésével és a tudományos ismeretek jelentőségének a hangsúlyozásával a különleges jogrend kihirdetésének, fenntartásának indokoltságát.

<sup>769</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2021. július 27-i PL. ÚS 10/2021. számú határozata.

<sup>770</sup> A szlovák Alkotmánybíróság 2021. június 30-i PL. ÚS 27/2020. számú végzése.

<sup>771</sup> A 2020-ban bevezetett alkotmányi szintű változások ellenére, amelyek a IV. fejezetben ismertetettek szerint a parlament megerősítésére törekedtek a pandémiás veszélyhelyzetben. Természetesen, ahogy a fejezet elején ismertettem, az alkotmánybíróági gyakorlat alakulásához nagyban hozzájárult az aktív indítványozás, amely részben az aktuális politikai erőviszonyok miatt alakult így.

<sup>772</sup> Ennek a gyakorlatnak számos tartalmi kritikája fogalmazódik meg. Vö. STEUER – VICENOVA: A widening gap?, 2024, 164–185.

A korlátozás szükséges mértékének a tesztjére hivatkozott az egyes alapjogkorlátozásokkal kapcsolatos normatív szabályok alkotmányossági vizsgálata esetében is, és megsemmisítette az általános hatályú rendelkezéseket akkor, ha azok nem voltak igazolhatóan szükségesek a veszély elhárítása és a károk csökkentése érdekében. Határozataiban hangsúlyozta, hogy az egyes intézkedések szükségességének megítélése az alkotmány által felhatalmazott állami szervek hatáskörébe tartozik, ugyanakkor az Alkotmánybíróság feladata ezen intézkedések indoklásának észszerűségének és hitelességének felülvizsgálata. Mindemellett az Alkotmánybíróság csak ritkán érvénytelenítette a jogszabályokat, mivel a legtöbb esetben úgy találta, hogy az alapjogok korlátozásának indoklása alkotmányos szempontból elfogadható.<sup>773</sup>

Az alkotmánybírósági gyakorlatban visszatükröződött a párhuzamos jogrendek problématicája, amelyet az előző fejezetben részletesen tárgyaltunk. Számos indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, köztük olyanok is, amelyeket magas rangú közjogi méltóságok és alkotmányos intézmények vezetői nyújtottak be. Ezek az indítványok arra vonatkozó kérdéseket vetettek fel, hogy fenntartható-e a különböző jogi szinteken—alkotmányi és törvényi szinten—megjelenő valódi és kvázi különleges jogrendek egyidejű alkalmazása. Az Alkotmánybíróság több esetben is vizsgálta, hogy ezek a párhuzamosságok mennyire egyeztethetők össze az alkotmányosság alapelveivel, és hogy ezek az együttes alkalmazások sértik-e a jogbiztonságot és a jogállamiság elvét.

Amikor az Alkotmánybíróság a Közegészségügyi Hatóság határozatainak és kvázi rendeleteinek (általános hatályú rendelkezések) jogforrási minőségét, az ezek kiadására vonatkozó hatásköröket, valamint a közzététel módját vizsgálta, mindig a válságkezelés hatékonyságának és a jogbiztonság szempontjainak figyelembevételével hozta meg döntéseit. Az Alkotmánybíróság határozataiban egyensúlyra törekedett a közegészségügyi intézkedések gyors és hatékony végrehajtása, valamint a jogállamiság és az alkotmányos rend fenntartása között, biztosítva, hogy a jogalkotás és végrehajtás folyamatában mindkét elv megfelelően érvényesüljön. A személyek ugyanis ezekhez az intézkedésekhez igazították a magatartásukat, így a válságmenedzsment érdekében egyszerűbb volt ezek jogi formáját kikristályosítani, mint

---

<sup>773</sup> STEUER – VICENOVA: A widening gap?, 2024, 164–185. BARANIC: The Slovak Constitutional Court, 2023, 107-118

más jogalkotást követelni az alkotmányos formákra tekintettel. Az Alkotmánybíróság ezért alkotmányosnak ítélte az általános, generális jellegű norma létrehozását.<sup>774</sup>

Az alapjogok korlátozásának vizsgálata során tehát az Alkotmánybíróság lényegében a normál jogrendben megszokott értelmezési megközelítést alkalmazta, ahogyan azt az előző fejezetben bemutatott normatív előírások is megkövetelik. Kezdetben döntéseiben inkább visszafogott volt, azaz elfogadta a rendelkezések szükségességére vonatkozó érvelést, és nem vizsgálta azok arányosságát (szükséges mérték). Később azonban, ahogy a veszélyhelyzet enyhült, már nemcsak az intézkedések szűk értelemben vett szükségességét, hanem lényegében azok arányosságát is alaposabban megvizsgálta. Ezen döntéseiben gyakran hivatkozott a természettudományos ismeretekre, amelyek alapot adtak a jogi mérlegeléshez, ezzel biztosítva, hogy az intézkedések ne lépjék túl a szükséges mértéket.<sup>775</sup>

---

<sup>774</sup> GABRIS: Special Constitutional and Legal Order of the Slovak Republic, 2025. ásd még: MISIUK – JURGILEWICZ – DROTÁROVÁ: Management of Restrictions during the SARS-Cov-2, 2022, 62–82.

<sup>775</sup> Vö. GABRIS: Special Constitutional and Legal Order of the Slovak Republic, 2025.

## VI. KÖVETKEZTETÉSEK: ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG(OK) VESZÉLYHELYZETBEN

Az értekezés bevezetésében három kutatási kérdést tettünk fel:

(1) [A V4 alkotmánybíróságok funkciója.] A demokratikus rendszerváltások során a visegrádi országokban az alkotmánybíráskodás egy olyan intézményi típusa valósult meg a független alkotmánybíróságok formájában, amelynek keretében az alkotmányozó széles hatáskörökkel ruházta fel a testületeket az alkotmányvédelem érdekében. A kérdés az, hogy kiteljesedett-e ez az alkotmányvédelmet érintő 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, illetve akár a működésük is felfüggeszthető?

(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 kihirdetésének kapcsán felvetett eljárási és tartalmi kérdések csoportosíthatók: például a kihirdetés, az államszervezeti működés kérdései, illetve az alapjog-korlátozások tartalmi alkotmányossági kérdései körül. Ezekben a területeken egyáltalán dönthetnek, illetve döntenek-e az alkotmánybíróságok a különleges jogrendben? Vállalnak-e feladatot az alapvető jogok védelmére vonatkozó különleges jogrendi mércék meghatározásában?

A megállapításokat az alábbiakban összegezzük.

Az alapvető hasonlóságok mellett részben eltérő a négy visegrádi alkotmánybíróság fejlődéstörténete. Míg a cseh és a szlovák alkotmánybíróság esetében alapvető fordulatoktól mentes a hatályos szabályozás és joggyakorlat kialakulása, a magyar és a lengyel esetében válságban van az alkotmánybíróság, 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 alkotmánybírósági 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 képzele el, tehát arra szubszidiárius módon 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. 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 alapjog-korlátozások hasonló természetűek voltak mindenhol – a négy alkotmánybíróság különböző szerepet vállalt az eltérő alkotmányos szabályozási 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 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.

E megállapításokat részletezzük alább.

### VI.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.<sup>776</sup> Csehszlovákia még a békés szétválás előtt újra megteremtette az alkotmánybíróság intézményét, amit aztán a Cseh Köztársaság és Szlovákia alkotmányai is megtartottak jogrendjükben.<sup>777</sup> 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.<sup>778</sup> Magyarországon pedig 1990. január 1-jétől működik a független és a bíróságoktól elkülönülő, centralizált típusú alkotmányvédő testület.<sup>779</sup>

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 alkotmánybíróságok fő feladatkerét 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,<sup>780</sup> amikor a rendes bíróságokat is érintő alkotmányos válság éppen az

---

<sup>776</sup> PRIBAN: *Judicial Power*, 2003, 373–394. A testület a német megszállás után is hozott még egy döntést, ennek érdekességeit lásd HALÁSZ: *Az „adventi bíróság”*, 2019.

<sup>777</sup> STEUER: *The Slovak Constitutional Court*, 2019.

<sup>778</sup> GRANAT – GRANAT: *The Constitution of Poland*, 2021, 105–130.

<sup>779</sup> GÁRDOS-OROSZ – ZAKARIÁS: *Előszó*, 2021, 23–28.

<sup>780</sup> SADURSKI: *Poland's Constitutional Breakdown*, 2019.

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,<sup>781</sup> 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.<sup>782</sup>

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, autonómiájának a biztosításáról. Értekezésünk konklúziója e tekintetben, hogy a problémák ellenére, a vonatkozó szabályozások értelmében az alkotmánybírók mind a négy országban (potenciálisan) fontos szereplői az alkotmányos rendszer működésének.<sup>783</sup>

---

<sup>781</sup> Vö. EATWELL – GOODWIN: *National populism*, 2018, xxv, xxviii; SZENTE: *The myth of populist constitutionalism*, 2023, 127–155.

<sup>782</sup> DRINÓCZI – GÁRDOS-OROSZ – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: *Formal and Informal Constitutional Amendment in Hungary*, 2019.

<sup>783</sup> SADURSKI: *Rights Before Courts*, 2014; SCHWARTZ: *The Struggle for Constitutional Justice*, 2000; PROCHÁZKA: *Mission Accomplished*, 2002.

## VI.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.<sup>784</sup>

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.<sup>785</sup>

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 az V. fejezetben elemezzük az ebből fakadó alkotmányossági problémákra adott alkotmánybírósági 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 minősítésük 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

---

<sup>784</sup> HOJNYÁK – UNGVÁRI: A visegrádi együttműködés országainak koronavírus járványra adott válasza, 2021, 305–323.

<sup>785</sup> CSINK: A különleges jogrend, 2023. 8-12.

alkalmazni a különleges jogrendben, így a két kategória összemosódott, ezzel olyan alkotmányossági problémákat okozva, mint amelyeket a szlovák alkotmánybíróági gyakorlat elemzésekor bemutattunk az értekezés V. fejezetében.<sup>786</sup>

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 Alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóság hatásköre.<sup>787</sup>

Az értekezés IV. fejezetében bemutattuk, hogy cseh Alkotmánybíróóság 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 alkotmánybíróági eljárást szűk esetkörre korlátozva. Bár normál jogrendben, például a pandémiatörvény hatályának idején az alkotmányossági kontrollra vonatkozó szabályok nem változnak, a helyzet jellegéből adódóan az alkotmánybíróági 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

---

<sup>786</sup> A szlovák esetjogról GABRIS: Special Constitutional and Legal Order, 2025. A magyar problémákról lásd KÁDÁR – HOFFMAN: A különleges jogrend, 2021, 1–11.

<sup>787</sup> MALÍŘ – GRINC: States of emergency, 2024, 17–42.

egyértelműen nem az Alkotmánybíróság a legfontosabb intézmény a jogalkotás ellenőrzésére és az egyéni jogsérelmekkel kapcsolatos alkotmányossági kérdések megválaszolására.<sup>788</sup>

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.<sup>789</sup> 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.<sup>790</sup>

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.<sup>791</sup> 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

---

<sup>788</sup> KÜHN – KYSELA: Je Ústavou vždy, 2002, 199–214; KÜHN: Emergency under Czech Law, 2025.

<sup>789</sup> STEUER: Models of states of emergency in Slovakia, 2024, 78–100.

<sup>790</sup> A parlament a 2020. évi alkotmánymódosítással kapott jelentősebb szerepet a pandémiás veszélyhelyzet kihirdetésének idejére, de ez az alkotmánymódosítás rendkívül vitatott volt.

<sup>791</sup> FLORCZAK-WĄTOR: States of Emergency in Poland, 2021, 287–309.

alapján, viszont azokat a parlamentnek is folyamatosan ellenőriznie kellene, és meghosszabbításukhoz a parlament hozzájárulása szükséges.<sup>792</sup>

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 Alkotmánybíróság hatásköreitől függően mind a négy országban felülvizsgálhatják a testületek.<sup>793</sup>

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 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.<sup>794</sup>

Az értekezés IV. fejezetében ismertettek 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

---

<sup>792</sup> VÖRÖS: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig, 2020, 17–43.

<sup>793</sup> FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, 2024.

<sup>794</sup> MALÍŘ – GRINC: *States of emergency and COVID19*, 2024, 17–42; DRUGDA – ĽALÍK – BARANÍK: *Slovakia*, 2021, 269–273.

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.

### **VI.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.<sup>795</sup>

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 véglet szerint egyrészt szükségességi-arányossági szempontból egyáltalán nem bírálható felül a jogalkotói aktus,<sup>796</sup> másrészt az Alkotmánybíróság a rendelet szükségességét és arányosságát is mérlegelheti az alkotmányossági vizsgálat körében.<sup>797</sup> 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.<sup>798</sup>

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

---

<sup>795</sup> Lásd FLORCZAK-WĄTOR – GÁRDOS-OROSZ – MALÍŘ – STEUER (eds.): *States of Emergency*, 2024. II. fejezetének négy tanulmányát.

<sup>796</sup> 3152/2022. (IV. 12.) AB határozat. Lásd SZENTE: *Emergency as a pretext*, 2024, 187–199.

<sup>797</sup> 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat. A határozat elemzését lásd CSINK: *Az Alkotmánybíróság határozata*, 2022, 13–18; HORVÁTH: *Mások élete?*, 2022, 3–38; BÁN-FORGÁCS: *Természettudományos érvelés*, 2023, 2–22.

<sup>798</sup> Ez az egyetlen világos alkotmányossági követelmény azonban nem köti a jogalkotót.

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.<sup>799</sup>

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.<sup>800</sup> 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.<sup>801</sup>

Abból adódóan, hogy a különleges jogrend az 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

---

<sup>799</sup> FLORCZAK-WATOR: Human rights in states of emergency, 2024, 145–163.

<sup>800</sup> MALÍŘ – GRINC: Fundamental rights limitations, 2024, 103–123.

<sup>801</sup> STEUER – VICENOVA: A widening gap?, 2024, 164–183.

körülményekhez, a különleges jogrend más minőséget hoz-e az alapjogvédelemben.<sup>802</sup> 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.

#### **VI.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 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.<sup>803</sup> A lengyel Alkotmánybíróság tehát 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.

---

<sup>802</sup> ONDREJEK – HORÁK: Proportionality during Times of Crisis, 2024, 27–51.

<sup>803</sup> GRANAT: Constitutionality of law, 2024, 29–47.

Magyarországon is ismertettük az Alkotmánybíróság eredeti, a rendszerváltás után megfogalmazott és a 2010 után bekövetkezett változásoknak megfelelő funkcióját.<sup>804</sup> Ebben a helyzetben a világjárvány alatt főképp alapjogi tárgyú indítványok érkeztek a testülethez.

A különleges jogrendi alapjog-korlátozási 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-világjárvány előtt kidolgozásra. A Covid19-világjárvánnyal 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 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 jogsérelmekkel járó helyzetek bírói kezelése, és a jogellenesség kérdésben lehetséges iránymutatás is.<sup>805</sup> A cseh Alkotmánybíróság tehát számos esetben döntött az elé kerülő indítványokról, ugyanakkor kialakított álláspontja szerint a válságkezelésben csekély szerepet vállal. 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.<sup>806</sup>

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

---

<sup>804</sup> GÁRDOS-OROSZ: *Az alkotmánybíráskodás átalakulása Magyarországon*, 2022. 31-122.

<sup>805</sup> KÜHN: *Emergency under Czech Law*, 2025.

<sup>806</sup> ONDREJEK: *Threshold of justification of emergency regulations*, 2021, 41–53.

indokolás követelményének hangsúlyozása mellett nagy hangsúlyt fektetett az egyenlőség elvének érvényesítésére is. A szlovák Alkotmánybíróság is jóváhagyta azonban a felülvizsgált állami döntések jelentős részét.<sup>807</sup>

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 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 alapjogérvényesítésben 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.<sup>808</sup> Az indítványok eltérő megítélése, illetve az

---

<sup>807</sup> BARANÍK: The Slovak Constitutional Court, 2023, 107–118.

<sup>808</sup> 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>

alkotmánybíróági hatáskör és a felülvizsgálati mérce definiálása rámutatott a V4 alkotmánybíróágok eltérő szerepfelfogására.

## VI.5. Összegzés

A visegrádi országokban az alkotmánybíráskodás egy olyan intézményi típusa valósult meg független alkotmánybíróágok 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.

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 alkotmánybíróági törvények sem határoztak meg különleges jogrendi eljárásokat, fennmaradt a normál működés, néhány országban annak kifejezett állami biztosítása mellett. A Covid19-veszélyhelyzetben az alkotmánybíróágok azonban eltérően gyakorolták hatásköreiket.

Csehországban inkább tartózkodó, Szlovákiában inkább aktivista döntésekkel e két alkotmánybíróág egy-egy államszervezeti vagy az alapjogi sztemderekre vonatkozó kérdésben világos iránymutatást adott az alkotmány értelmezése alapján. A lengyel Alkotmánybíróág 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 alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát.

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

Kutatásunk eredményei azt mutatják, hogy veszélyhelyzetben az alkotmánybíróág mint az alkotmányosság őre, 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 engedi, így különleges jogrendben különösen hatékony alkotmányossági vizsgálatra volna szükség. Noha az alkotmányossági felülvizsgálat intézményét különleges jogrendben is kiemelten fontosnak tartja mind a négy állam alkotmánya, 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,

a hatáskörök gyakorlása. Az alkotmánybíróági gyakorlat pedig legtöbb esetben tartózkodó és tétova.

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

## IRODALOM

ACKERMAN, Bruce: The Emergency Constitution. *The Yale Law Journal* 113 (2004) 5: 1029–1091.

ÁDÁM Antal: Az alapjogok jellegéről és védelméről. *Jura* 1 (1994) 2: 1–10.

AGAMBEN, Giorgio: *State of Exception*. University of Chicago Press, 2004.

AKHGAR, Babak – BREWSTER, Ben (eds.): *Combating Cybercrime and Cyberterrorism: Challenges, Trends and Priorities*. Springer, 2016.

ALEXANDRE, Zuzana – DEL MONTE, Micaela – ECKERT, Gianna – KOTANIDIS, Silvia – LANGOVA, Vendula – RAKOVSKA, Violeta: *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States IV*. 2020. <https://shorturl.at/uQ0mq>

ALEXY, Robert: *Theorie der juristischen Argumentation*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1991.

AMBRUS István – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Rémhírterjesztés. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybíróvási gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – HVG-ORAC, 2021. 1013–1034.

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. DOI: 10.1177/03091325198492

BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer, 2016.

BADÓ Attila: The Constitutional Challenges of the Judiciary in the Post-socialist Legal Systems of Central and Eastern Europe. In: CSINK, Lóránt – TRÓCSÁNYI, László (eds.): *Comparative Constitutionalism in Central Europe Analysis on Certain Central and Eastern European Countries*. Miskolc – Budapest, CEA Publishing, 2022. 339–360.

BALÁZS István – HOFFMAN István: A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, L’Harmattan – Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2020. 45–66.

BALÁZS István – HOFFMANN István: Közigazgatás és koronavírus, a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle* (2020) 3-10.

BALOGH Zsolt – HOLLÓ András: *Az értelmezett alkotmány*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2009.

BALOGH Zsolt: Alapjogi tesztek az AB gyakorlatában. In: HALMAI Gábor (szerk.): *A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*. Budapest, Indok, 2000. 122–144.

BÁN-FORGÁCS Nóra: Infoszabadság és COVID19 Magyarországon. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A COVID–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L’Harmattan, 2022. 285–301.

BÁN-FORGÁCS Nóra: Természettudományos érvelés az alkotmányjogban. *Jogelméleti Szemle* (2023) 4. 2–22.

BARAK, Aharon: *Proportionality*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

BARANIC, Kamill: Proportionate restrictions on the freedom of movement: The Slovak Republic during 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. 218–235.

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

BELOV, Martin (ed.): *The Role of Courts in Contemporary Legal Orders*. Eleven International Publishing, 2019.

BENCZE, Mátyás – KOVÁCS, Ágnes – ZÓDI, Zsolt: The quality of justice in Hungary: Executive summary. In: CONTINI, Francesco (ed.): *Handle with Care: Assessing and designing methods for evaluation and development of the quality of justice*. Bologna, Istituto di Ricerca sul Sistemi Giudiziari (IRSIG-CNR), 2017. 365–367.

BICKEL, Alexander M.: *The Least Dangerous Branch*. New York, Bobbs-Merrill, 1962.

BICKEL, Alexander: *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of American Politics*. New Haven, Yale University Press, 1986.

BILGIC, Ali: *Rethinking Security in the Age of Migration: Trust and Emancipation in Europe*. Routledge, 2013.

BITSKEY Botond – ERDŐS Csaba: A tömeges indítványozás és annak kezelése az Alkotmánybíróság eljárásrendjében. *Alkotmánybírósági Szemle* (2022) 2: 21–30.

BLOKKER, Paul: *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. Routledge, 2013.

BOBBITT, Philip: Methods of Constitutional Argument. *University of British Columbia Law Review* 23 (1989) 3: 449–458.

BODA-BALOGH Éva, GYÖRFI Tamás, FAZEKAS Flóra, KOVÁCS Ágnes, SÓLYOM Péter: A magyar alkotmánybírák ítélezési gyakorlatának változásai az autokraikus fordulat idején – emlirikus elemzés, *Fundamentum* 25. 1. különszám 75-92.

BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás: *Államelmélet: A mérsékelt állam eszméje és elemei II*. Miskolc, Bíbor, 2002.

BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: Az emberi jogoktól való időleges eltérés, illetve az emberi jogok állandó jellegű törvényes korlátozása. *Acta Humana Emberi Jogi Közlemények* (1995): 24–39.

BOSEK, Leszek: Anti-Epidemic Emergency Regimes under Polish Law in Comparative, Historical and Jurisprudential Perspective. *European Journal of Health Law* 28 (2021) 2: 113–141. DOI: 10.1163/15718093-BJA10039

BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptrövényben? *Állam- és Jogtudomány* 57 (2016) 3: 35–63.

BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam és Jogtudományi Intézete, 1994.

BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet – KJK, 2004.

BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. (Alkotmányelőkészítő tanulmányok, I.) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995.

BRAGYOVA András: Demokrácia és alkotmánybíráskodás (Az alkotmánybíráskodás elmélete hiányzó fejezete). *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica* 49 (1996) 1–48: 135–159.

BRAGYOVA, András: Alapozhatók-e az emberi jogok a nemzetközi jogra? Avagy: pótolhatja-e a nemzetközi jog a természetjogot? *Állam- és Jogtudomány* 32 (1990) 1–4: 94–114.

BREWER-CARÍAS, Allan R. (ed.): *Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Law Study*. Cambridge University Press, 2011.

BUCHOLC, Marta – KOMORNIK, Maciej: Die PiS und das Recht. Verfassungskrise und polnische Rechtskultur. *Osteuropa* (2016) 1–2: 79–93.

CANON, Bradley C.: Defining the Dimensions of Judicial Activism. *Judicature* 66 (1983) 6.

CAPPELLETTI, Mauro: *Judicial Review in the Contemporary World*. Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1971.

CHMIELARZ-GROCHAL, Anna – SUŁKOWSKI, Jaroslaw: Appointment of Judges to the Constitutional Tribunal in 2015 as the Trigger Point for a Deep Constitutional Crisis in Poland. *Przegląd Konstytucyjny* (2018) 2: 91–115.

CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Önazonosság és európai integráció – Az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közöny* 72 (2017) 3: 117–132.

CHRONOWSKI Nóra: Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal> (2019)

CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. *MTA Law Working Papers* (2014) 8: 8–9.

CHRONOWSKI Nóra: Lapzártá után: A lengyel alkotmánybíróság a jogállamiság és az eljárási alkotmányosság védelmében. *Közjogi Szemle* (2016) 1. 67–68.

CHRONOWSKI Nóra: Érdekérvényesítés COVID alatt és után – a gyülekezési jogról és a pedagógussztrájkokról szóló alkotmánybírási döntések alapján. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok III. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2023. 153–183.

CHRONOWSKI, Nóra: Democracy and elections in the Visegrád countries in the shadow of the Covid19 pandemic and beyond. *ArsBoni* 11 (2023) 2: 4–13.

CHRONOWSKI Nóra: *Alkotmányosság három dimenzióban*. (Jogtudományi alap kutatások, 4.) Budapest, TK Jogtudományi Intézet, 2022.

CHVOJKA, Šimon – KOVALČÍK, Michal: Judicial Review of Covid-19 restrictive measures in the Czech Republic. *Institutiones Administrationis* 2 (2022) 2: 112–131. DOI: 10.54201/iajas.v2i2.51.

CLAUS, Laurence P. – KAY, Richard S.: Constitutional Courts as „Positive Legislators” in the United States. *American Journal of Comparative Law* 58 (2010): 479–504.

COLÓN-Ríos, Joel I.: A New Typology of Judicial Review of Legislation. *Global Constitutionalism* 3 (2014) 2: 143–169.

COMELLA, Víctor Ferreres: *Constitutional Courts and Democratic Values*. New Haven – London, Yale University Press, 2009.

CONTIADES, Xenophon – FOTIAOU, Alkmene: How Constitutions Reacted to the Financial Crisis. In: CONTIADES, Xenophon (ed.): *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*. Ashgate, 2013.

ČUROŠ, Peter: The Constitutional Court of the Slovak Republic: A Strong Political Player with Controversial Landmark Judgments. In: LORENZ, Astrid – DALBERG, Dirk (eds.): *Das politische System der Slowakei*. Wiesbaden, Springer, 2023. DOI: 10.1007/978-3-658-42633-0\_10185–204

CSINK Lóránt: A különleges jogrend bevezetésének alkotmányjogi megközelítése. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* (2023) 4-14.

CSINK Lóránt: Az Alkotmánybíróság határozata az egészségügyi dolgozók kötelező védőoltásáról. Cél vagy eszköz-e az átoltottság? *Jogesetek Magyarázata* (2022) 1: 13–18.

CSINK Lóránt: Comparative Constitutionalism in Central Europe – Summary. In: CSINK, Lóránt – TRÓCSÁNYI, László (eds.): *Comparative Constitutionalism in Central Europe Analysis on Certain Central and Eastern European Countries*. Miskolc – Budapest, CEA Publishing, 2022. 441–447.

DE VISSER, Maartje: *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*. (European and National Constitutional Law Series.) Bloomsbury, 2014.

DETRE, László – JAKAB, András – LUKÁCSI, Tamás: Comparing Three Financial Conditionality Regimes and their Application to Hungary: The Conditionality Regulation, the Recovery and Resilience Facility Regulation, and the Common Provisions Regulation. *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper* 2023-23.

DICEY, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Budapest, MTA, 1902.

DIETZE, Gottfried: Judicial Review in Europe. *Michigan Law Review* 55 (1957) 4: 539–566.

DOBRZENIECKI, Karol – PRZYWORA, Bogusław: Legal Basis for Introducing Restrictions on Human Rights and Freedoms during the First Wave of the Covid19 Pandemic. *Review of European and Comparative Law* 46 (2021) 3: 43–65. DOI: 10.31743/recl.12439

DOLZER, Rudolf: *Die staatsrechtliche und staatsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts*. Berlin, Duncker & Humblot, 1972.

DRINÓCZI Tímea: Alkotmányos párbeszéd. *A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. (Jogtudományi alap kutatások, 1.) Budapest, TK Jogtudományi Intézet, 2017.

DRINÓCZI Tímea – BIEŃ-KACAŁA, Agnieszka (eds.): *Rule of Law, Common Values, and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary within the European Union*. Routledge, 2020.

DRINÓCZI Tímea – BIEŃ-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.

DRINÓCZI Tímea: A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers* (2017) 1, <https://shorturl.at/uWddR>

DRINÓCZI, Tímea – BIEŃ-KACAŁA, Agnieszka: COVID19 in Hungary and Poland: Extraordinary Situation and Illiberal Constitutionalism. *The Theory and Practice of Legislation* 8 (2020) 1–2: 187–188. DOI: 10.1080/20508840.2020.1782109

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

DRINÓCZI, Tímea: Loyalty, Opportunism and Fear, The forced privatisation of Hungarian universities. *Verfassungsblog*, 5 February 2021. <https://shorturl.at/pLNO3>

DRUGDA, Simon – ĽALÍK, Tomáš – BARANÍK, Kamil: Slovakia. In: *I-CONnect-Clough Center 2016 Global Review of Constitutional Law*. 2021. 269–273.

DWORKIN, Ronald: *A Matter of Principle*. Harvard University Press, 1985. DOI: 10.2307/j.ctv1pncpxk

DWORKIN, Ronald: *Law's Empire*. London, Fontana Press, 1986.

DYZENHAUS, David: Schmitt V. Dicey: Are States of Emergency Inside or Outside the Legal Order. *Cardozo Law Review* 27 (2006) 5: 2005–2040.

DYZENHAUS, David: *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*. Cambridge University Press, 2004.

EATWELL, Roger – GOODWIN, Matthew: *National populism: The revolt against liberal democracy*. Penguin UK, 2018.

EBSEN, Ingwer: *Das Bundesverfassungsgericht als Element gesellschaftlicher Selbstregulierung*. Berlin, Duncker & Humblot, 1985.

ECKHARDT, Krzysztof: Constitutional Grounds for Introducing the State of Emergency. Comments in the Light of Threats Caused by the War in Ukraine, the Polish-Belarusian Border Crisis and the Covid19 Pandemic. *Przeгляд Prawa Konstytucyjnego* 68 (2022) 4: 351–361. DOI: 10.15804/ppk.2022.04.28

ELSTER, Jon – SLAGSTAD, Rune (eds.): *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

ELY, John Hart: *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*. Cambridge–London, Harvard University Press, 1980.

ERDŐS Csaba: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybíróági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai. In: SZENTE Zoltán – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014. 297–315.

ERDŐS Csaba: Gondolatok a különleges jogrendi alapjog-korlátozás alkotmánybíróági gyakorlatáról. *Jog – Állam – Politika. Ünnepi különszám a 70 éves Kukorelli István tiszteletére* (2022): 103–120.

ERDŐSOVA, Andrea: The constitutional development of Slovakia. In: CSINK, Lóránt – TRÓCSÁNYI, László (eds.): *Comparative Constitutionalism in Central Europe Analysis on Certain Central and Eastern European Countries*. Miskolc – Budapest, CEA Publishing, 2022. 149–172.

FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szküllá és Kahrübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.

FARKAS Zoltán: Az intézmény fogalma, fedezete és formalitása. *Miskolci Jogi Szemle* 2 (2007) 2: 33–55.

FAVOREU, Louis: American and European Models of Constitutional Justice. In: MERRYMAN, John Henry – CLARK, David Scott (eds.): *Comparative and Private International Law: Essays in Honor of John Henry Merryman on his Seventieth Birthday*. Berlin, Duncker & Humblot, 1990.

FAVOREU, Louis: Az alkotmánybíráskodás amerikai és európai modellje. *Magyar Jog* (1993) 4: 243–251.

FAVOREU, Louis: *Les cours constitutionnelles*. Paris, Presses Universitaires de France, 1986.

FAZEKAS János: *A kormányzati tevékenység bírói kontrollja*. Budapest, HVG-ORAC, 2023.

FEREJOHN, John – PASQUINO, Pasquale: Constitutional Courts as Deliberative Institutions: Towards an Institutional Theory of Constitutional Justice. 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.) Springer, 2003.

FEREJOHN, John – PASQUINO, Pasquale: The law of the exception: A typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law* 2 (2004) 2: 210–239.

FERNÁNDEZ ARRIBAS, Julia: Regulating European Emergency Powers. *Jacques Delors Institute Policy Paper* (2024) 295. <https://shorturl.at/qTrGn>

FINN, John E.: *Constitutions in Crisis. Political Violence and the Rule of Law*. Oxford University Press, 1991.

FLORCZAK-WĄTOR, Monika – KUCA, Gregorz: The long term impact of Covid-19 on the electoral system of the Republic of Poland. *ArsBoni* XI (2023) 2: 55–70.

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*. Routledge, 2024.

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.

FLORCZAK-WĄTOR, Monika – SZENTGÁLI-TÓTH, Boldizsár – HALÁSZ, Iván: Popular Sovereignty during the COVID19 Pandemic: Lessons from the Visegrád Countries. National and Local Elections in the Shadow of the Coronavirus. *Studia Iuridica Lublinensia* 32 (2023) 5: 305–332.

FLORCZAK-WĄTOR, Monika: Human rights in states of emergency: Constitutional principles and their application in the Republic of Poland. 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. 145–163.

FLORCZAK-WĄTOR, Monika: *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*. Routledge, 2020.

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.

FLORCZAK-WĄTOR, Monika: States of emergency in Poland: The constitutional model and its application in practice. *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.

FLORCZAK-WĄTOR, Monika: The capture of the Polish Constitutional Tribunal and its impact on the rights and freedoms of individuals. In: MACKERT, Jürgen – WOLF, Hannah – TURNER, Bryan S. (eds.): *The Condition of Democracy. Vol 2. Contesting Citizenship*. Routledge, 2021.

FLORCZAK-WĄTOR, Monika: The constitutional review in a state pretending to be ruled by law. In: BELOV, Martin (ed.): *Rule of Law in Crises*. Routledge, 2022.

FRUHSTORFER, Anna – HEIN, Michael (eds.): *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe: From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems*. Springer, 2016.

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.

GAJDOŠOVÁ, Martina: ‘Coronavirus-Delegated’ Law-Making and the Official Publication Instruments – A Review of the Latest Decision of the Slovakian Constitutional Court. *Osteuropa Recht* 68 (2022) 2: 235–253. DOI: 10.5771/0030-6444-2022-2-235

GÁL, Zsolt – SZOMOLÁNYI, Soňa: Slovakia’s Elite: Between Populism and Compliance with EU Elites. In: Pakulski, Jan (ed.): *The Visegrad Countries in Crisis*. Collegium Civitas, 2016. 69–71.

GANEV, Venelin I.: Emergency Powers and the New East European Constitutions. *The American Journal of Comparative Law* 45 (1997) 3: 585–612. DOI: 10.2307/840950

GARDBAUM, Stephen (ed.): *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

GARDBAUM, Stephen: What is Judicial Supremacy? In: JACOBSON, Gary – SCHOR, Miguel (eds.): *Comparative Constitutional Theory*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2018.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – BEDŐ Renáta: Az alapvető jogok érvényesítése a magánjogi jogviták során – az újabb alkotmánybíróági gyakorlat (2014–2018). *Alkotmánybíróági Szemle* (2018) 1: 3–15.

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

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II.: A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, L'Harmattan – TK Jogtudományi Intézet, 2022.

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

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér: Principiis obsta... Előszó. 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. 7–14.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán – Alkotmánybíráskodás 2010–2014*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*. Routledge, 2023.

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

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

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

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – WELLER Mónika: Emberi Jogok Európai Bírósága. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018.

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

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban*. (Institutiones Juris.) Budapest–Pécs, Dialog-Campus, 2011.

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

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alkotmánybíráskodás jelene: az Alaptörvény és az alkotmányosság legfőbb őrének „feladat- és hatásköre”. *Fundamentum* (2014) 1–2: 85–90.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In: CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017. 75–92.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere és az Emberi Jogok Európai Bírósága - A kettős európai alapjogvédelem és a magyar alkotmányjog. *Jog – Állam – Politika* (2011) 4. 75–94.

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

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Constitutional Justice under Populism. The Transformation of Constitutional Jurisprudence in Hungary since 2010*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2024.

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

GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina: Challenges to Constitutional Adjudication in Hungary since 2010. In: BELOV, Martin (ed.): *The Role of Courts in Contemporary Legal Orders*. The Hague, Eleven Publishing, 2019.

GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina: Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdések. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina, SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014. 167–184.

GARLICKI, Leszek Lech: The Experience of the Polish Constitutional Court. 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. 265–282.

GARLICKI, Leszek: Disabling the Constitutional Court in Poland? In: SZMYT, Andrzej – BANASZAK, Bogusław (eds.): *Transformation of Law Systems in Central, Eastern and Southwestern Europe in 1989–2015*. Gdańsk, Gdańsk University Press, 2016.

GINSBURG, Tom – ELKINS, Zachary: Ancillary Powers of Constitutional Courts, *Texas Law Review* 87 (2008–2009): 1431–1461.

GINSBURG, Tom – VERSTEEG, Mila: The bound executive: Emergency powers during the pandemic. *International Journal of Constitutional Law* 19 (2021) 5: 1498–1535. DOI: 10.1093/icon/moab059

GINSBURG, Tom: Courts and New Democracies: Recent Works. *Law & Social Inquiry* 37 (2012) 3: 720–742.

GRABER, Mark A.: Constitutional Politics in the Active Voice, in Consequential Courts. In: KAPISZEWSKI, Diana – SILVERSTEIN, Gordon – KAGAN, Robert A. (eds.): *Judicial Roles in Global Perspective*. Cambridge University Press, 2013. 363–379. DOI: 10.1017/CBO9781139207843.019

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

GRANAT, Mirosław (ed.): *Constitutionality of Law without a Constitutional Court: A View from Europe*. Routledge, 2024.

GRANAT, Mirosław: Constitutional judiciary in crisis. The case of Poland. In: SZENTE Zoltán – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (eds.): *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe. A Comparative Perspective*. Routledge, 2018. 132–143.

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.

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

GREENE, Alain: Derogating from the European Convention on Human Rights in response to the Coronavirus pandemic: if not now, when? *European Human Rights Law Review* (2020) 3: 262–276.

GREENE, Alain: On the Value of Derogations from the European Convention on Human Rights in Response to the COVID-19 Pandemic: A Rejoinder. *European Human Rights Law Review* (2020) 5: 526–532.

GREENE, Alain: *Permanent States Of Emergency And The Rule Of Law - Constitutions In An Age Of Crisis*. (Hart Studies in Security and Justice.) Hart, 2018.

GRINC, Jan – ANTOS, Marek: The impact of Covid19 on Czech electoral system. *ArsBoni* XI (2023) 2: 14–38.

GROGAN, Joelle – BEGIRAJ, Julinda: The Rule of Law as the Perimeter of Legitimacy for COVID-19 Responses. In: GROGAN, Joelle – DONALD, Alice (eds.): *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*. New York, Routledge, 2022.

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: 349–369.

GROPPI, Tania – PONTTHOREAU, Marie-Claire – SPIGNO, Irene (eds.): *Judicial Bricolage. The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges in the 21st Century*. Bloomsbury, 2024.

GROPPI, Tania – PONTTHOREAU, Marie-Claire (eds.): *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*. Hart, 2014.

GROSS, Oren – NI AOLAIN, Fionnuala D.: *Law in Times of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge University Press, 2006.

GROSS, Oren: Providing for the Unexpected: Constitutional Emergency Provisions. *Israel Yearbook of Human Rights* (2003): 1–31.

GROSS, Oren: Constitutions and emergency regimes. In: GINSBURG, Tom – DIXON, Rosalind (eds.): *Comparative Constitutional Law*. Edward Elgar, 2011. 334–355.

GUASTI, Petra: The Impact of the COVID19 Pandemic in Central and Eastern Europe. The Rise of Autocracy and Democratic Resilience. *Democratic Theory* 7 (2020) 2: 47–60. DOI: 10.3167/dt.2020.070207

GYÖRFI Tamás – KAZAI Viktor Zoltán – ORBÁN Endre (szerk.): *Kontextus által világosan: A Súlyom-bíróság antiformalista elemzése*. Budapest, L'Harmattan, 2022.

GYÖRFI Tamás: *Against the New Constitutionalism*. (Elgar Monographs in Constitutional and Administrative Law.) Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2016.

GYÖRY Csaba – WEINBERG, Nyasha: Emergency powers in a hybrid regime: the case of Hungary. *The Theory and Practice of Legislation* 8 (2020) 3: 329–353. DOI: 10.1080/20508840.2020.1838755

HALÁSZ Iván: *A közép-európai alkotmányok születése és identitása (1989–2012)*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014.

HALÁSZ Iván: A szlovák alkotmánybíróság határozata az alkotmány materiális magváról. *Közjogi Szemle* 12 (2019) 1: 88–89.

HALÁSZ Iván: Alkotmányozás és a fontosabb alkotmánymódosítások Közép-Európában 1989 után: a cseh, a lengyel és a szlovák tapasztalatok. In: JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol: politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*. Budapest, Új Mandátum – MTA TK Politikatudományi Intézet, 2012. 163–176.

HALÁSZ Iván: Az „adventi bíróság” „pünkösdi bíraskodása”. Az első csehszlovák alkotmánybíróság összetétele és működési sajátosságai (1920–1939). *Közjogi Szemle* (2019) 1: 36–46.

HALÁSZ Iván: *Az államszervezet fejlődése a közép-európai államokban 1989 után (Államfő, parlament, kormány)*. Budapest, Lucidus, 2014.

HALÁSZ Iván: *Őfelsége, az elnök*. Budapest, Gondolat, 2023.

HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003.

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, 2021.

HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíraskodás. A pártos alkotmánybíraskodás első éve. *Fundamentum* (2014) 1–2: 56–57.

HANLEY, Seán – VACHUDOVA, Milada Anna Vachudova: Understanding the Illiberal Turn: Democratic Backsliding in the Czech Republic. *East European Politics* 34 (2018) 3: 276–296. DOI: 10.1080/21599165.2018.1493457

HARDING, Andrew – LEYLAND, Peter (eds.): *Constitutional Courts. A Comparative Study*. Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2009.

HART, Herbert L.A.: *The Concept of Law*. (Clarendon Law Series.) Oxford University Press, 2012.

HARTWIG, Matthias: The Institutionalization of the Rule of Law: The Establishment of Constitutional Courts in the Eastern European Countries. *American University International Law Review* 7 (1992) 3: 449–470.

HENKIN, Louis: Is There a „Political Question” Doctrine? *The Yale Law Journal* 85 (1976) 5: 597–625.

HEUN, Werner: *The Constitution of Germany: A contextual analysis*. Hart, 2011.

HIRSCHL, Ran: *Comparative Matters – The Renaissance of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, 2013.

HIRSCHL, Ran: *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of New Constitutionalism*. Cambridge, Harvard University Press, 2007.

HOJNYÁK Dávid – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Csehországban. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. (MFI Tudományos Közleményei 4.) Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 217–240.

HOJNYÁK Dávid – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: Dimensions of emergency powers in the Czech Republic. In: NAGY, Zoltán – HORVÁTH, Attila (eds.): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe. From Martial Law to COVID-19*. Budapest – Miskolc, Ferenc Mádl Institute Of Comparative Law – Central European Academic Publishing, 2022. 129–135.

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.

HOJNYÁK Dávid – UNGVÁRI Álmos: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírusjárványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle* 15 (2020) 1: 122–138.

HORVÁTH Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – Mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle* 13 (2020) 4: 17–25.

HORVÁTH Attila: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. (MFI Tudományos Közleményei 4.) Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 149–173.

HORVÁTH Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. (MFI Tudományos Közleményei 4.) Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 122–148.

HORVÁTH Attila: A rendeleti jogalkotás tapasztalatai. *Közjogi Szemle* (megjelenés alatt).

HORVÁTH Attila: Élni vagy visszaélni? A Covid19-hez és az orosz–ukrán háborúhoz kapcsolódó veszélyhelyzeti kormányrendeletek elemzése. In: JUHÁSZ Krisztina – MOLNÁR Judit – PETROVSZKI-OLÁH László (szerk.): *A Magyar Politikatudományi Társaság XXVIII. Vándorgyűlése. Politika és politikatudomány a háború árnyékában*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Politológiai Tanszék, 2023. 73–73.

HORVÁTH Attila: Mások élete? A kötelező Covid-oltások a magyar, a német és az osztrák alkotmánybírói döntések tükrében. *Állam- és Jogtudomány* (2022) 3: 3–38.

HORVÁTH Attila: Összegzés – A különleges jogrend az alkotmányokban. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. (MFI Tudományos Közleményei 4.) Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 610–624.

HÖNNIGE, Christoph: *Verfassungsgericht, Regierung, und Opposition – Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks*. Wiesbaden, VS Verlag, 2007.

HUSSAIN, Nasser: *The Jurisprudence of Emergency. Colonialism and the Rule of Law*. University of Michigan Press, 2019.

HUTCHINSON, Allan C.: Judges and politics: an essay from Canada. *Legal Studies* 25 (2004) 1–2: 269–295. DOI: 10.60082/2563-8505.1066

HÜBNER MENDES, Conrado: *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford University Press, 2013.

IGLESIAS-RODRÍGUEZ, Pablo – TRIANDAFYLLIDOU, Anna – GROPAS, Ruby (eds.): *After the Financial Crisis – Shifting Legal, Economic and Political Paradigms*. Palgrave MacMillan, 2016.

ISSACHAROFF, Samuel: *Fragile Democracies. Contested Power in the Era of Constitutional Courts*. Cambridge University Press, 2015.

JAKAB András – DYEVIÉRE, Arthur – ITZCOVICH, Giulio (eds.): *Comparative Constitutional Reasoning*. Cambridge University Press, 2017.

JAKAB András – SZILÁGYI Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. *MTA Law Working Papers* (2015) 32: 39–41.

JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2023. 441–467.

JAKAB András – TILL Szabolcs: Alkotmányvédelem – különleges jogrend. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 1033–1072.

JAKAB András: 19/A-19/E. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009.

JAKAB András: 19/B. § [Rendkívüli állapot]. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 645–652.

JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016. 453-478.

JAKAB András: German Constitutional Law and the Doctrine of State of Emergency, *German Law Journal*, 2019 March.

JEFFERSON, Thomas: Letter to John V. Colvin, September 10, 1810. In: FORD, Paul Leicester (ed.): *The Writings of Thomas Jefferson*. Vol. 9. G. P. Putnam's Sons, 1893. 279–280.

JELLINEK, Georg: *Das Recht der Minoritäten*. Wien, Alfred Hölder, 1898.

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.

KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 2023.

KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 8 (2020) 4: 7–33.

KÁDÁR Pál: Gondolatok a védelmi és biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről. *Honvédségi Szemle* 150 (2022) 1: 7–8. DOI: 10.35926/HSZ.2022.1.1

Kälin, Walter: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie*. Bern, Stämpfli, 1987.

KAPISZEWSKI, Diana – SILVERSTEIN, Gordon – KAGAN, Robert A. (eds.): *Consequential Courts: Judicial Roles in Global Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

KARDOS Gábor: Az új alkotmány emberi jogi fejezete. In: ÁDÁM Antal (szerk.): *Alapjogok és alkotmányozás*. Budapest, KJK – MTA Jogtudományi Intézet, 1996.

KAUNERT, Christian – LÉONARD, Sarah (eds.): *European Security, Terrorism and Intelligence Tackling New Security Challenges in Europe*. Palgrave MacMillan, 2013.

KAWCZYŃSKA, Monika: Combating the constitutional crisis in Poland – Can the European Union provide an effective remedy? *Hungarian Journal of Legal Studies* 61 (2021) 2: 229–253. DOI: 10.1556/2052.2020.00269

KECSKÉS Gábor – FRIEDERY Réka: Jogesetek világjárvány idején, avagy szemelvények az EUB és az EJEB esetjogából. In: BÁN-FORGÁCS Nóra – LŐRINCZ Viktor Olivér – MEZEI Kitt – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: *Poszt-Covid: A Covid-19 hatása a jogrendszerre*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2024.

KECSŐ Gábor: A pénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatának korlátai. *Jogtudományi Közöny* (2020) 10: 471–479.

KELEMEN Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány – Legfelső Honvédelmi Tanács – Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege). *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* (2018) 1: 63–94.

KELEMEN Roland: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban II. A lengyel, cseh és szlovák különleges jogrend alkotmányos szabályai. *Vélemények a Katonai Jog Világából* (2019) 2. <https://shorturl.at/OHjRh>

KELEMEN Roland: Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 5 (2017) 1–2: 37–68.

KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot-szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. In: BARTKÓ Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Budapest, Gondolat, 2019.

KELEMEN Roland: *A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere*. Budapest, Gondolat, 2022.

KELSEN, Hans: Judicial Review of Legislation. A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution. *The Journal of Politics* 4 (1942): 183–200.

KELSEN, Hans: La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle). *Revue du droit public* (1928): 197–257.

KELSEN, Hans: *Tiszta jogtan*. (Ford.: BIBÓ István.) Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar – Bibó István Szakkollégium, 1988.

KELSEN, Hans: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tübingen, J.C.B. Mohr, 2006.

KELSEN, Hans: *Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Abhandlungen zur Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2008.

KELSEN, Hans: *Wer soll Hüter der Verfassung sein?* Berlin, W. Rothschild, 1931.

KESZELY László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. *Iustum Aequum Salutare* (2017) 4: 77–89.

KHAKKEE, Anna: Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Policy Paper* (2019) 30. <https://shorturl.at/UJxWQ>

KLAUS, Witold (ed.): *Beyond the Law: Legal Assessment of the Polish State's Activities in Response to the Humanitarian Crisis on the Polish–Belarusian Border*. Publishing House of Institute of Law Studies, Polish Academy of Sciences, 2022.

KOJA, Friedrich: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 797–817.

KOMÁREK, Jan: Constitutional Courts in the European Constitutional Democracy. *International Journal of Constitutional Law* 12 (2014) 3: 525–544. DOI: 10.1093/icon/mou048

KOMÁREK, Jan: Czech Constitutional Court Playing with Matches: the Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pensions XVII. *European Constitutional Law Review* 8 (2012) 2: 323–237. DOI: 10.1017/S1574019612000193

KOMÁREK, Jan: The Place of Constitutional Courts in the EU. *European Constitutional Law Review* 9 (2013) 3: 420–450. DOI: 10.1017/S157401961200123X

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. DOI: 10.1017/S0960777318000851

KOSAŘ, David – PETROV, Jan – ŠIPULOVÁ, Katarína – SMEKAL, Hubert – VYHNÁNEK, Ladislav – JANOVSÝ, Jozef: *Domestic Judicial Treatment of European Court of Human Rights Case Law: Beyond Compliance*. Abingdon, Routledge, 2020.

KOSAŘ, David – VYHNÁNEK, Ladislav: The Constitutional Court of Czechia. In: VON BOGDANDY, Armin – HUBER, Peter – GRABENWARTER, Christoph (eds.): *The Max Planck Handbooks in European Public Law*. Vol. III: *Constitutional Adjudication: Institutions*. Oxford, Oxford University Press, 2020. 119–182.

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.

KOVÁCS Kriszta: *The Jurisprudence of Particularism: National Identity Claims in Central Europe*. Oxford, Hart, 2023.

KOŹMIŃSKI, Krzysztof – RUDNICKI, Jan: The COVID Crisis as a Sample Tube with Contemporary Legal Phenomena. *Central European Journal of Comparative Law* 1 (2020) 2: 105–121. DOI: 10.47078/2020.2.105-121

KRATOCHVÍL, Jan: Subsidiarity of Human Rights in Practice: The Relationship between the Constitutional Court and Lower Courts in Czechia. *Netherlands Quarterly of Human Rights* 31 (2019) 1: 69–84.

KROSLÁK, Daniel – GÁBRIS, Tomáš: Electoral systems and Covid-19 pandemics in the Slovak Republik. *ArsBoni* XI (2023) 2: 71–95.

KRUNKOVÁ, Alena – DOBROVIČOVÁ, Gabriela: Political Rights during the COVID-19 Pandemic in the Slovak Republic. *Białostockie Studia Prawnicze* 27 (2022) 2: 91–109. DOI: 10.15290/bsp.2022.27.02.05

KUDRNA, Jan: Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* 63 (2017) 4: 159–174. DOI: 10.14712/23366478.2017.29

KUKORELLI István – PAPP Imre – TAKÁCS Imre: Az Alkotmánybíróság. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest, Osiris, 2003.

KUKORELLI István: *Kell-e nekünk népszavazás? – Elrendelt népszavazások Magyarországon 1989–2019*. Budapest, Retörki, 2021.

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.

KÜHN, Zdeněk: Nomination of Constitutional Justices in Post-Communist Countries: Trial, Error, Conflict in the Czech Republic. *European Constitutional Law Review* 183 (2006) 2: 183–208. DOI: 10.1017/S1574019606001830

KÜHN, Zdeněk: The Czech Constitutional Court in Times of Populism: From Judicial Activism to Judicial Self-Restraint. In: GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina – SZENTE, Zoltán (eds.): *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*. Routledge, 2021. 95–108.

KÜHN, Zdeněk: *The judiciary in Central and Eastern Europe: mechanical jurisprudence in transformation?* (Law in Eastern Europe, 61.) Leiden – Boston, Martinus Nijhoff, 2011.

KÜHN, Zdeněk: Ultra Vires Review and the Demise of Constitutional Pluralism: The Czechoslovak Pension Saga, and the Dangers of State Courts' Defiance of EU Law. *Maastricht Journal of European & Comparative Law* 23 (2016) 1: 185–194. DOI: 10.1177/1023263X160230011

KÜHN, Zdeněk: The Constitutional Court of the Czech Republic. In: András Jakab – Arthur Deyevre - Gulio Ickovicz: *Comparative Constitutional Reasoning*, Cambridge University Press (2017) 199–237.

KYSELA, Jan – ONDŘEJKOVÁ, Jana (eds.): *Jak se píše o soudech a soudcích: soudní moc v mezioborové perspektivě*. Praha, Leges, 2012.

LACH, Kasia – SADURSKI, Wojciech: Constitutional courts of Central and Eastern Europe: between adolescence and maturity. *Journal of Comparative Law* 3 (2008) 2: 212–233.

LALÍK, Tomáš – BARANÍK, Kamil – DRUGDA, Šimon: Slovakia: Developments in Slovak Constitutional Law. In: ALBERT, Richard – DRUGDA, Simon – FARAGUNA, Pietro – LANDAU, David (eds.) *I-CONnect-Clough Center: 2016 Global Review of Constitutional Law*. I-CONnect and the Clough Center for the Study of Constitutional Democracy at Boston College, 2017. 181–185.

ĽALÍK, Tomáš – BARANÍK, Kamil – DRUGDA, Šimon: *The Slovak Report. 2020 Global review of constitutional law*. Clough Centre for the Study of Constitutional Democracy, 2021. 269–273.

ĽALÍK, Tomáš: Leaving the Rule of Law Behind: How Slovakia is fighting against COVID-19 without Legality. *I-CONnect. Blog of the International Journal of Constitutional Law* 9 December 2021. <https://shorturl.at/zKY4k>

LAMM Vanda: COVID19 és a jogok korlátozása, különös tekintettel az emberi jogi egyezményekben foglaltakra. *Jog – Állam – Politika* 12 (2020) (különszám): 95–106.

LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018.

LAMM Vanda: Egyezségokmányok. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018.

LAMM Vanda: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. In: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018.

LAMPRECHT, Rolf – MALANOWSKI, Wolfgang: *Richter machen Politik*. Frankfurt am Main, Fischer, 1979.

LANDAU, David: Political Institutions and Judicial Role in Comparative Constitutional Law. *Harvard International Law Journal* 51 (2010) 2: 319–378.

LÁŠTIC, Erik – STEUER, Max: The Slovak Constitutional Court: The third legislator? In: Pócza, Kálmán (ed.): *Constitutional Politics and the Judiciary: Decision-making in Central and Eastern Europe*. London, Routledge, 2019. 198–204.

LEGRAND, Pierre: *Negative Comparative Law*. Cambridge University Press, 2022.

LEMIEUX, Scott E. – WATKINS, David J.: *Judicial Review and Contemporary Democratic Theory. Power. Domination and the Courts*. New York – London, Routledge, 2018.

ŁĘTOWSKA, Ewa: Convulsions in the Rule of Law. *Osteuropa Recht* 64 (2018) 4: 607–623. DOI: 10.5771/0030-6444-2018-4-607

LEVINSON, Sanford: Constitutional Norms in a State of Permanent Emergency. In: SAJÓ András (ed.): *Abuse: The Dark Side of Fundamental Rights*. Eleven International Publishing, 2006.

LIJPHART, Arend: Emergency Powers and Emergency Regimes: A Commentary. *Asian Survey* 18 (1978) 4: 402–403.

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

LUKONITS Ádám: Közzététel helyett önkéntes jogalkalmazás: a K47/15. számú alkotmánybírósági döntés hatása a lengyel jogállamra. *Közjogi Szemle* (2016) 2: 71–72.

LUKONITS Ádám: A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon. *Közjogi Szemle* (2016) 1: 34–41.

MACCORMICK, Neil: Constitutionalism and Democracy. In: WEINBERGER, O. (ed.): *Aktuelle Probleme Der Demokratie. Internationales Jahrbuch für Rechtsphilosophie und Gesetzgebung*. Vienna, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1989. 17–28.

MALÍŘ, Jan – GRINC, Jan: Fundamental rights limitations in states of emergency: The Czech pattern 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. 103–123.

MALÍŘ, Jan – GRINC, Jan: States of emergency and COVID19: Czech Republic. 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. 17–42.

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

MALOVÁ, Darina: The Role and Experience of the Slovakian Constitutional Court. 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. 349–372.

MANHERTZ Tamás: *Az alkotmánybírósági hatáskörök jogösszehasonlító vizsgálata*. (Doktori értékezések, 25.) Budapest, Pázmány Press, 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.

MARCIC, René: *Verfassung und Verfassungsgericht*. Wien, Springer, 1963.

MARCIC, René: *Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat*. Wien, Springer, 1957.

MATCZAK, Marcin – BENCZE, Mátyás – KÜHN, Zdeněk: Constitutions, EU Law and Judicial Strategies in the Czech Republic, Hungary and Poland. *Journal of Public Policy* 30 (2010) 1: 81–99.

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.

MÉSZÁROS Gábor: „Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején – Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről. *Fundamentum* 23 (2019) 3–4: 63–72.

MÉSZÁROS Gábor: *Alkotmányosság válságban? A különleges jogrendek és kezelésük modelljei az alkotmányos demokráciában*. Budapest, Menedzser Praxis, 2019.

MÉSZÁROS Gábor: Never-Ending Exception. The Ukraine War Perpetuates Hungary's Government by Decree. *Verfassungsblog* 10.05.2022. <https://shorturl.at/GEijC>

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.

MORRISON, Fred L. (ed.): *Fiscal Rules – Limits on Governmental Deficits and Debt*. Springer, 2016.

MORTON, Stephen: *States of Emergency: Colonialism, Literature and Law*. Liverpool University Press, 2013.

NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei.* (MFI Tudományos Közleményei 4.) Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021.

NAXERA, Vladimír – KRČÁL, Petr: „This is a Controlled Invasion”: The Czech President Miloš Zeman’s Populist Perception of Islam and Immigration as Security Threats. *Journal of Nationalism, Memory & Language Politics* 12 (2018) 2: 192–215. DOI: 10.2478/jnmlp-2018-0008

NÉMETH Zoltán: A különleges jogrend szabályai Lengyelországban. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei.* (MFI Tudományos Közleményei 4.) Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 358–375.

NOONAN, Norma C. – NADKARNI, Vidya: Introduction: A Century of Challenges. In: NOONAN, Norma C. – NADKARNI, Vidya (eds.): *Challenge and Change. Global Threats and the State in Twenty-first Century International Politics.* Palgrave Macmillan, 2016.

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. DOI: 10.1017/S1574019624000051

ONDREJEK, Pavel: *Judicial Law-Making and Judicial Interpretation in Central European Countries: How Can Courts Strengthen or Weaken the Unity of Law?* Wolters Kluwer, 2021.

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.

ŐSZE Áron: A különleges jogrend alaptörvényi reformja. *Parlamenti Szemle* VI (2021) 1: 5–21.

PECH, Lauren – JARACZEWSKI, Jakub: Systemic Threat to the Rule of Law in Poland: Updated and New Article 7(1) Teu Recommendations. *CEU Democratic Institute Working Papers* (2023) 2. <https://shorturl.at/sSic6>

PERETTI, Terri Jennings: *In Defense of a Political Court.* Princeton, Princeton University Press, 1999.

PERRY, Michael J.: *The Constitution, the courts, and human right: an inquiry in the legitimacy of constitutional policymaking by the judiciary.* New Haven, Yale University Press, 1982.

PERRY, Michael J.: The Constitution, the Courts, and the Question of Minimalism. *Northwestern University Law Review* (1993) 1: 84–164.

PETROV, Jan: The COVID19 Emergency in the Age of Executive Aggrandizement: What Role for Legislative and Judicial Checks? *The Theory and Practice of Legislation* 8 (2020) 1–2: 71–92. DOI: 10.1080/20508840.2020.1788232

PIEROTH, Bodo – SCHLINK, Bernhard: *Staatsrecht II. Grundrechte.* Heidelberg, Müller, 2003.

PIOTROWSKI, Ryszard: Between Necessity and Constitutionality. Evaluating Covid-Related Legislation in Poland. In: HADROWICZ, Edyta (ed.): *Polish Entrepreneurial Law in the Era of*

*the COVID-19 Pandemic. Problems and Challenges.* (Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice, 114.) Springer, Cham, 2024. DOI: 10.1007/978-3-031-57480-1\_2

PÓCZA Kálmán – DOBOS Gábor – GYULAI Attila: How to Measure the Strength of Judicial Decisions: A Methodological Framework. *German Law Journal* 18 (2017) 6: 1557–1586.

PÓCZA Kálmán: Többségi demokrácia és gyenge alkotmánybíráskodás: egy elszalasztott lehetőség. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után.* Budapest, HVG-ORAC, 2015. 185–212.

PÓCZA, Kálmán: *Constitutional Review in Central and Eastern Europe: Judicial-Legislative Relations in Comparative Perspective.* Routledge, 2024.

POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.

POKOL Béla: Az alapjogok és az „»alapjogi« bírászkodás”. *Társadalmi Szemle* (1991) 5: 56–57.

POKOL Béla: *Pénz és politika.* Budapest, Aula, 1993.

PEPELIER, Patricia – VANDENBRUWAENE, Werner – MAZMANYAN, Armen (eds.): *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance.* Cambridge, Intersentia, 2012.

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Alapjogok a mérlegen – Az általános alapjogi tesztek dogmatikája.* Budapest, HVG-ORAC, 2015.

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az arányossági teszt funkciói a nemzetközi szakirodalmi diskurzusban. *Alkotmánybírószági Szemle* 14 (2023) 1: 15–22.

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Láthatatlan hatalommegosztás.* (ELTE Jogi Kari Tudomány 68.) Budapest, HVG-ORAC, 2024.

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY, Zoltán: Direct democracy and the separation of powers. In: BARAGGIA, Antonia – FASONE, Cristina – VANONI, Luca P. (eds.): *New Challenges to the Separation of Powers.* Edward Elgar Publishing, 2020. 31–45. DOI: 10.4337/9781788975278.00009

PREUSS, Ulrich K.: Patterns of Constitutional Evolution and Change in Eastern Europe. In: HESSE, Joachim – JOHNSON, Nevil (eds.): *Constitutional Policy and Change in Europe.* Oxford, Oxford University Press, 1995. 95–126.

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.

PROCHÁZKA, Radoslav: *Mission Accomplished: On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe.* CEU Press, 2002.

RÁCZ Lilla: Rendeleti kormányzás a különleges jogrendben – a koronavírus-járvány első hulláma alatt Magyarországon hozott veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendszerezése és rövid bemutatása. 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. 323–371.

RADZIEWICZ, Piotr: On legal consequences of judgements of the Polish Constitutional Tribunal passed by an irregular panel. *Review of European and Comparative Law* 31 (2017) 4: 45–64. DOI: 10.31743/recl.4064

RATNER, Leonard G.: Majoritarian Constraints on Judicial Review: Congressional Control of Supreme Court Jurisdiction. *Villanova Law Review* 27 (1982) 5: 929–958.

RAWLS, John: *Political Liberalism*. New York, Columbia University Press, 1993.

REDISH, Martin H.: Judicial Review and the „Political Question”. *Northwestern University Law Review* 79 (1985) 5–6: 597–625.

RICHARDS, Anthony: *Conceptualizing Terrorism*. Oxford University Press, 2015.

ROACH, Kent: Anti-Terrorism and Militant Democracy: Some Western and Eastern Responses. In: SAJÓ András – BENTCH, Lorri Rutt (eds.): *Militant Democracy*. Eleven International Publishing, 2004.

ROUSSEAU, Dominique: *La Justice Constitutionnelle En Europe*. Paris, Montchrestien, 1998.

ROZNAI, Yaniv: Legisprudence Limitations on Constitutional Amendments? Reflections on The Czech Constitutional Court’s Declaration of Unconstitutional Constitutional Act. *Vienna Journal on International Constitutional Law* 8 (2014) 1: 29–57.

ROZNAI, Yaniv: *Unconstitutional Constitutionanl Amendments*. Oxford University Press, 2019.

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.

SADURSKI, Wojciech: Judicial Review in Central and Eastern Europe: Rationales of Rationalizations? *Israel Law Review* 42 (2012) 3: 500–527. DOI: 10.1017/S0021223700000704

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

SADURSKI, Wojciech: *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Dordrecht, Springer, 2014.

SAJÓ András – UITZ Renáta: *A szabadság alkotmánya. Bevezetés a jogi alkotmányosságba*. Budapest, HVG-ORAC, 2018.

SAJÓ András: From Militant Democracy to the Preventive State. *Cardozo Law Review* 27 (2006) 5: 2255–2294.

SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest (1995).

SÁNDOR Lénárd: Fundamental rights adjudication in the Central European region. In: CSINK, Lóránt – TRÓCSÁNYI, László (eds.): *Comparative Constitutionalism in Central Europe Analysis on Certain Central and Eastern European Countries*. Miskolc – Budapest, CEA Publishing, 2022. 385–400.

SARTORI, Giovanni: *Összehasonlító alkotmánymérnökség – A kormányzati rendszerek struktúrái*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003.

SCHARPF, Fritz W.: Judicial Review and the Political Question: A Functional Analysis. *The Yale Law Journal* 75 (1966) 4: 517–597.

- SCHARPF, Fritz Wilhelm: *Grenzen der richterlichen Verantwortung*. Berlin, C.F. Müller, 1965.
- SCHEPPELE, Kim Lane: Legal and Extralegal Emergencies. In: WHITTINGTON, Keith E. – KELEMEN, Daniel R. – CALDEIRA, Daniel R. (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford University Press, 2008.
- SCHEPPELE, Kim Lane: Small Emergencies. *Georgia Law Review* 40 (2005) 3: 835–862.
- SCHLINK, Bernard: Proportionality in Constitutional Law: Why everywhere but here? *Duke Journal of Comparative and International Law* 22 (2012) 2: 291–302.
- SCHMITT, Carl: *Politikai teológia*. (Ford. PACZOLAY Péter.) Budapest, ELTE Tempus, 1992.
- SCHMITT, Carl: *Verfassungslehre*. Berlin, Duncker & Humblot, 2003.
- SCHWARTZ, Herman: Eastern Europe’s Constitutional Courts. *Journal of Democracy* 9 (1998) 4: 100–114.
- SCHWARTZ, Herman: The New East European Constitutional Courts. In: HOWARD, Dick A. E. (ed.): *Constitution Making in Eastern Europe*. Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 1993. 163–208.
- SCHWARTZ, Herman: *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*. Chicago, University of Chicago Press, 2000.
- SIEYÈS, Emmanuel-Joseph: „Opinion sur les attributions et l’organisation du jury constitutionnaire proposé le 2 thermidor [1795]. In: QUIVIGER, Pierre-Yves (ed.): *Essai sur les privilèges et autres textes*. Paris, Dalloz, 2007.
- SIMICSKÓ István: A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével. *Hadtudomány* 26 (2016) 3–4: 100–113.
- SMITHEY, Shannon – ISHIYAMA, John: Judicial Activism in Post-Communist Politics. *Law & Society Review* 36 (2002) 4: 719–742.
- SÓLYOM László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Fundamentum* 6 (2002) 2: 18–28.
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001.
- Sólyom Lászlóval Tóth Gábor Attila beszélget. In: HALMAI Gábor (szerk.): *A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*. Budapest, Indok, 2000.
- SÓLYOM, László: The Constitutional Court of Hungary. In: 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.
- SÓLYOM Péter: Kelsenköpönyegéből: A magyar alkotmánybíráskodás keletkezéstörténetéhez. *Közjogi Szemle* 14/2. (2021) 1-18.
- SOMODY Bernadette (szerk.): *Alapjogi bíráskodás – alapjogok az ítélezésben*. Budapest, L’Harmattan, 2013.
- SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix: *Az alkotmánybíróági döntések rendesbíróági végrehajtása: normatív elvárások – tényleges gyakorlat*. In: ANON (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban 2.: Alkotmánybíróági panasz – hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 335–362.

SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix: Az alapjogok védelme. ” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-vdelme> (2019).

SONNEVEND Pál – BODNÁR Eszter (szerk.): *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja*. Budapest, HVG-ORAC, 2021.

SONNEVEND Pál: 15. cikk. In: SONNEVEND Pál – BODNÁR Eszter (szerk.): *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja*. Budapest, HVG-ORAC, 2021.

SONNEVEND Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum* (2003) 2: 27–37.

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. DOI: 10.1017/CBO9780511801938.008

STERN, Klaus: *Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Recht und Politik*. Düsseldorf, Westdeutscher Verlag, 1979.

STEUER, Max – VICENOVA, Radka: A widening gap? Fundamental rights and states of emergency in Slovakia. 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. 164–183.

STEUER, Max: Judicial self-perceptions and the separation of powers in varied political regime contexts: the constitutional courts in Hungary and Slovakia. *European Politics and Society* 25 (2024) 3: 537–555. DOI: 10.1080/23745118.2023.2244390

STEUER, Max: Models of states of emergency in Slovakia and their political context: ‘We’ll manage ... somehow?’ 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. 78–100.

STEUER, Max: The Guardians and the Watchdogs: The framing of politics, partisanship and qualification by selected newspapers during the 2018–2019 Slovak Constitutional Court appointment process. *Právny obzor* 102 (2019): 34–54.

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.

SÜLYOK Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének nemzetközi jogi és alkotmányjogi megítélése. *Fundamentum* 9 (2005) 3: 50–56.

SÜLYOK Tamás: Az alkotmányos önazonosság az Alkotmánybíróság döntéseiben. 2021. június 30. <https://shorturl.at/1reKq>

SUNSTEIN, Cass R.: *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*. Cambridge, Harvard University Press, 2001.

SWEET, Alec Stone – MATTHEWS, Jud: Proportionality, Judicial Review and Global Constitutionalism. In: BONGIOVANNI, Giorgio – SARTORI, Giovanni – VALENTINI, Chiara (eds.): *Reasonableness and law*. London, Springer, 2009.

SWEET, Alec Stone: Constitutional Courts. In: ROSENFELD, Michel – SAJÓ András (eds.): *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press, 2013.

- SWEET, Alec Stone: *Governing with Judges*. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- SZALBOT Balázs: Az alkotmányjogi panasz legújabb kérdései – A közvetlen panasz. *De Iurisprudentia et Iure Publico* (2013) 2: 1–31.
- SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány* (2020) 3: 115–139.
- SZENTE Zoltán – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (eds.): *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe. A Comparative Perspective*. Routledge, 2018.
- SZENTE Zoltán – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Introduction – Contemporary challenges of constitutional adjudication in Europe. In: SZENTE Zoltán – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (eds.): *New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe. A Comparative Perspective*. Routledge, 2018.
- SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány* (2020) 3: 115–139.
- SZENTE Zoltán: A Kormány szolgálatában: Megjegyzések a Nemzeti Választási Bizottság újabb népszavazási döntéseiről. *Állam- és Jogtudomány* 63 (2022) 1: 46–75. DOI: 10.51783/ajt.2022.1.03
- SZENTE Zoltán: Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után. In: JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol – Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*. Budapest, MTA TK PTI – Új Mandátum, 2012. 147–162.
- SZENTE Zoltán: Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között. *Politikatudományi Szemle XXIV* (2015) 1: 31–57.
- SZENTE Zoltán: Court-Packing Accomplished: Changing Jurisprudence of a Subordinate Constitutional Court. *Constitutional Review* 9 (2023) 2: 276–296.
- SZENTE Zoltán: Emergency as a pretext to restrict political rights: The Hungarian autocratic regime at work. 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. 187–199.
- SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013.
- SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Budapest, Osiris, 2006.
- SZENTE Zoltán: Jog és politika határán. Az alkotmánybíróságok és az alkotmánybíráskodás jellegéről. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.
- SZENTE Zoltán: Parlamenti jogunk nyomorúsága. In: CHRONOWSKI Nóra – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár – SZILÁGYI Emese (szerk.): *Demokrácia-dilemmák: Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2022. 181–207.
- SZENTE Zoltán: Populism and Populist constitutionalism. In: GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina – SZENTE, Zoltán (eds.): *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*. Routledge, 2021. 3–28.

SZENTE Zoltán: The Interpretive Practice of the Hungarian Constitutional Court: A Critical View. *German Law Journal* 14 (2013) 8: 1591–1614. DOI: 10.1017/S2071832200002418

SZENTE, Zoltán – GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina: Constitutional effects of populism on EU Member States. In: ANDREU, Josep Maria Castellà – SIMONELLI, Marco Antonio (eds.): *Populism and Contemporary Democracy in Europe. Old Problems and New Challenges*. Cham, Palgrave Macmillan, 2022.

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.

SZIGETI, Lubos: A 30 éves szlovák Alkotmánybíróság hatáskörei és szervezete. *Acta Humana* (2023) 2: 61–74.

SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. (MFI Tudományos Közleményei 4.) Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 530–548.

SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: The multi-level regulation of the traditional and the exceptional emergency powers in Slovakia. In: NAGY, Zoltán – HORVÁTH, Attila (eds.): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe. From Martial Law to COVID-19*. Budapest – Miskolc, Ferenc Mádl Institute Of Comparative Law – Central European Academic Publishing, 2022. 279–302.

SZMULIK, Bogumił – SZYMANEK, Jarosław: *Introduction to the Constitution of the Republic of Poland*. Warszawa, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2019. 131–134.

SZWAST, Michal – SZWED, Marcin – STARSKI, Paulina: The Evolution and Gestalt of the Polish Constitution. In: VON BOGDANDY, Armin – RAGONE, Sabrina (eds.): *The Max Planck Handbooks in European Public Law*. Vol. II: *Constitutional Foundations*. Oxford University Press, 2023. 432–492. DOI: 10.1093/oso/9780198726425.003.0009

TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása – eszmény és/vagy valóság*. Budapest, Gondolat, 2015.

TAKÁCS Péter: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2003.

TAKÁCS Péter: *Az államok rendszertana és tipológiája*. Budapest, Gondolat, 2023.

TATHAM, Allan F.: *Central European Constitutional Courts in the Face of EU Membership. The Influence of the German Model in Hungary and Poland*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff Publisher, 2013.

TÉGLÁSI András – T. KOVÁCS Júlia: Alkotmánybíráskodás visegrádi szomszédainknál. *Pro Publico Bono* (2015) 1: 90–104.

THAYER, James B.: The Origin and the Scope of the American Doctrine of Judicial Review. *Harvard Law Review* (1893).

TILL Szabolcs Péter: Az Alkotmánybíróság döntése a közérdekű adatigénylések eljárási határidejéről. Alapjogok korlátozása különleges jogrendben. *Jogesetek Magyarázata* (2021) 4: 5–11.

TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare* (2017) 4: 55–75.

TILL Szabolcs: Különleges jogrend. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019).

TILL Szabolcs: Tézisek az Alaptörvény és a honvédelem sarkalatos törvényi szintjének összefüggéseiről. *MTA Law Working Papers* (2014) 1: 1–22.

TOHIDIPUR, Mehdi (Hrsg.): *Verfassung, Verfassungsgerichtsbarkeit, Politik*. Berlin, Suhrkamp, 1976.

TÓTH Gábor Attila: Az eljárási alkotmányosság tartalma. *Fundamentum* 8 (2004) 3: 5–53.

TÓTH Gábor Attila: Historicism or Art Nouveau in Constitutional Interpretation? A comment on Zoltán Sente's The Interpretive Practice of the Hungarian Constitutional Court – A Critical View. *German Law Journal* 14 (2013) 8: 1615–1626. DOI: <https://doi.org/10.1017/S207183220000242X>

TÓTH J. Zoltán: A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata. *Jogtudományi Közöny* 74 (2019) 7–8: 302–317.

TÓTH J. Zoltán: A jogállamiság tartalma. *Jogtudományi Közöny* 74 (2019) 5: 197–212.

TÓTH J. Zoltán: Constitutional adjudication. In: CSINK, Lóránt – TRÓCSÁNYI, László (eds.): *Comparative Constitutionalism in Central Europe Analysis on Certain Central and Eastern European Countries*. Miskolc – Budapest, CEA Publishing, 2022. 361–384.

TÓTH J. Zoltán: Interpretation of Fundamental Rights in Central and Eastern Europe: Methodology and Summary. In: Tóth J., Zoltán (ed.): *Constitutional Reasoning and Constitutional Interpretation: Analysis on Certain Central European Countries*. Budapest–Miskolc, CEA Publishing, 2021. 9–98.

TÓTH Károly: Új alkotmányok előkészítése és elfogadása a Kelet-Európa államaiban. In: TÓTH Károly (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai*. Szeged, JATE, 1997.

TRIBE, Laurence H.: *American Constitutional Law*. Mineola, Foundation Press, 1978.

TROCIUK, Stanisław: *Prawa i wolności w stanie epidemii*. Wolters Kluwer, 2021.

TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. (MFI Tudományos Közleményei, 4.) Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 26–36.

TROPER, Michel: Justice constitutionnelle et démocratie. In: TROPER, Michel: *Pour une théorie juridique de l'État*. Paris, Presses Universitaires de France, 1994.

TULEJA, Piotr: The Polish Constitutional Tribunal. In: VON BOGDANDY, Armin – HUBER, Peter M. – GRABENWARTER, Christoph (eds.): *The Max Planck Handbooks in European Public Law*. Vol. 3. Oxford University Press, 2020. DOI: 10.1093/oso/9780198726418.003.0001

TUSHNET, Mark: *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*. Edward Elgar, 2014.

TUSHNET, Mark: Alternative Forms of Judicial Review. *Michigan Law Review* 101 (2003) 8: 2781–2802.

TUSHNET, Mark: Policy Distortion and Democratic Debilitation: Comparative Illumination of the Countermajoritarian Difficulty. *Michigan Law Review* 94 (1995) 2: 245–301.

TUSHNET, Mark: *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton, Princeton University Press, 1999.

UITZ, Renáta: *Constitutions, courts and history. Historical Narratives in Constitutional Adjudication*. CEU Press 2005.

UNGVÁRY Álmos – SÁBÁNICS István: Pandémia és különleges jogrend Magyarországon. *Scientia et Securitas* (2021) 2: 284–291.

URBANIÁK, Krzysztof – URBANIÁK, Monika: Limitation of Human and Civil Rights and Freedoms During the Pandemic in Poland. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 64 (2021) 6: 329–340.

VAN KLINK, Bart – SONIEWICKA, Marta – VAN DEN BOEKEN, Leon: The Utopia of Legality: A Comparison of the Dutch and Polish Approaches to the Regulation of the COVID19 Pandemic. *Białostockie Studia Prawnicze* 27 (2022) 2: 21. DOI: 10.15290/bsp.2022.27.02.01

VANBERG, Victor: *The politics of constitutional review in Germany*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.

VISSY Beatrix: A valódi alkotmányjogi panasz legitimitása Hans Kelsen szemszögéből. *Közjogi Szemle* (2015) 3: 35–41.

VON BOGDANDY, Armin – GRABENWARTER, Christoph – HUBER, Peter Michael (Hrsg.): *Ius Publicum Europaeum Band. VI: Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Heidelberg, C.F. Müller, 2016.

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.

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.

WALDRON, Jeremy: *Rights and Majorities: Rousseau Revisited in Majorities and Minorities*. New York, New York University Press, 1990.

WALDRON, Jeremy: The core of the case against judicial review. *Yale Law Journal* 115 (2006) 6: 1346–1407.

WEINER, Greg: *The Political Constitution: The Case against Judicial Supremacy*. Lawrence, Kansas University Press, 2019.

WHITTINGTON, Keith E.: The Political Foundations of Judicial Supremacy. In: BARBER, Sotirios – GEORGE, Robert P. (eds.): *Constitutional Politics*. Princeton, Princeton University Press, 2001.

WIĄCEK, Marcin: Constitutional Crisis in Poland 2015–2016 in the Light of the Rule of Law Principle. In: VON BOGDANDY, Armin – BOGDANOWICZ, Piotr – CANOR, Iris –

GRABENWARTER, Christoph – TABOROWSKI, Maciej – SCHMIDT, Matthias (eds.): *Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe's Actions*. Springer, 2021. 15–34.

WILLIAMS, Kieran: When a Constitutional Amendment Violates the „Substantive Core”: The Czech Constitutional Court's September 2009 Early Elections Decision. *Review of Central and East European Law* 36 (2011) 1: 33–51.

WYRZYKOWSKI, Mirosław: Experiencing the Unimaginable: The Collapse of the Rule of Law in Poland. *Hague Journal on the Rule of Law* 11 (2019): 417–422. DOI: 10.1007/s40803-019-00124-z

ZAKARIÁS Kinga – NÉMETH Ágnes: Az Alkotmánybíróság alapjogvédő gyakorlata az Alaptörvény hatályba lépése óta – a számok tükrében. *Alkotmánybírósági Szemle* 14 (2023) 2: 35–42.

ZAKARIÁS Kinga: A bírói döntések alkotmánybírósági felülvizsgálata terjedelmének dogmatikai keretei – a jogalkalmazás közvetlen és közvetett alapjogsértésének kontrollja a német és magyar gyakorlat tükrében. *Állam- és Jogtudomány* LXII (2021) 4: 101–127. DOI: 10.51783/ajt.2021.4.05

ZAKARIÁS Kinga: Az alkotmányos követelmény mint hivatalos elvi tétel a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jog – Állam – Politika* 14 (2022): 401–414.

ZBÍRAL, Robert: Czech Constitutional Court, Judgment of 31 January 2012, Pl. Ús 5/12: A Legal Revolution or Negligible Episode? Court of Justice Decision Proclaimed Ultra Vires. *Common Market Law Review* 49 (2012) 4: 1475–1491.

ZIELONKA, Jan – RUPNIK, Jacques: From Revolution to „Counter-Revolution”: Democracy in Central and Eastern Europe 30 Years On. *Europe-Asia Studies* 72 (2020) 6: 1073–1099. DOI: 10.1080/09668136.2020.1784394

ZIFCAK, Spencer: Hungary's Remarkable, Radical, Constitutional Court. *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe* (1996) 1: 1–56.

ZIÓLKOWSKI, Michał: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej: Studium z prawa konstytucyjnego*. Wolters Kluwer, 2021.

ZIÓLKOWSKI, Michał: States of emergency in Poland: A model under construction. 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. 55–77.

ZIPPELIUS, Reinhold: *Juristische Methodenlehre*. München, C.H. Beck, 1994.

ZOLDAN, Evan C.: Targeted Judicial Activism. *Green Bag* 16 (2013) 4: 465–466.

ZOMBORY, Katarzyna – NÉMETH Zoltán: To introduce or not to introduce? Regulation of the state of emergency under the 1997 Polish Constitution vs the COVID-19 pandemic. In: NAGY, Zoltán – HORVÁTH, Attila (eds.): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe. From Martial Law to COVID-19*. Budapest – Miskolc, Ferenc Mádl Institute Of Comparative Law – Central European Academic Publishing, 2022. 189–220.

ZURN, Christopher F.: *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

fruzsina\_238\_24

ZWEIGERT, Konrad – KÖTZ, Hein: *An Introduction to Comparative Law*. Oxford University Press, 1998.