

Opponensi vélemény

GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA

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

Általános értékelés

A doktori művek értékelésének hagyományos bevezetésében általában az alábbi tényezőket emelik ki az opponensek. Az első a téma aktualitása, a második a kutatás módszere, a harmadik az értekezés szerkezete és végül annak tudományos eredménye, valamint azok „hasznosíthatósága”. Szerettem volna elkerülni ezt a felvezetést, hiszen ezek a sztereotípiák általában nem sokat tesznek hozzá érdemben egy disszertáció megítéléséhez, különösen abban az esetben nem, ha az opponens pozitív, támogató véleményt fogalmaz meg. Annak ellenére, hogy Gárdos-Orosz Fruzzsina dolgozatáról pozitív, támogató, elismerő a véleményem, és igyekszem ezt tőlem telhetően részletesen indokolni, mégis az általános értékelés hagyományos elemeihez fordulok. Ezt a döntésemet a disszertáció témaválasztása, szerkezetének felépítése, hangvétele és következtetései indokolják.

1) A kutatási téma aktualitását a disszertáció tartalmának összetettsége tükrében értékelem. Ez a tudományos mű rendkívül összetett. Amennyiben a disszertáció „csupán” a magyar alkotmánybíráskodás helyzetét, státuszát, mozgásterét, az alkotmányos háttér alakulását, a jogpolitikai, gazdaságpolitikai környezetben való elhelyezését tárja fel, akkor is kivételesen fontos feladatot teljesítené. Egy ilyen kutatásnak ugyanis szükségszerűen elemezni kell a magyar gazdasági és politikai rendszer változtatásának (a sorrend nem véletlen) minden lényeges rezdülését és hatását az alkotmány őrének (*der Hüter der Verfassung*) helyzetére. A disszertáció azonban ennél többet ad, ugyanis az alaphelyzet elemzését követően az alkotmány érvényesülése, az állam működése és a hatalomgyakorlás szempontjából rendkívül kényes területet mutat be, az alkotmánybíróságok szerepét a különleges jogrend idején. Minden olyan helyzet elemzése, amely egy felborult, vagy éppen felborított egyensúly (korábbi állapot) működését bontja elemeire, alapos felkészültséget és körültekintő, az objektivitást minden körülmények között feltétlen prioritásként kezelő kutatómunkát igényel. Egyrészt a téma érzékenysége miatt, másrészt azért, mert ebben a helyzetben élünk, hat ránk, és ilyen körülmények között kell megfelelő távolságból szemlélni a történéseket ahhoz, hogy bármilyen értékelhető képet tudjunk róluk adni. Már most megjegyzem, hogy ez a feladat tökéletesen sikerült. Mindehhez képest bónusz a kutatásnak a V4 országokra való kiterjesztése. A feladat nehéz, hiszen az eltérések adott intézmények tekintetében jelentősek, viszont kétségkívül összeköti ezeket az országokat – ha nem is azonos mértékben – az, hogy Európának ahhoz a történeti régiójához tartoznak, amit Szűcs Jenő kiváló tanulmányában vázlatként tárt elénk.

Hogyan kapcsolódnak a leírtak a kutatási téma aktualitásához. A disszertáció bemutatja azokat a – hol a háttérben meghúzódó, hol közvetlenül ható – töréspontokat, nagyobb társadalmi, ideológiai, politikai változásokat, amelyek az alkotmánybíróságok státuszát, a nekik szánt mozgásteret meghatározzák. Teszi ezt nemcsak a magyar, hanem a lengyel, a cseh és a szlovák alkotmánybíróságok tekintetében. Hogy mit jelentenek ezek a váltások, arra szolgáljon

egy, a magyar helyzetet értékelő rövid gondolat: A Széll Kálmán terv (Összefogás az adósság ellen) 12. oldalán a következőket olvashatjuk: „Meg kell akadályozni az államadósság újratermelődését. A magyar társadalom szerkezete, az állam működése, az állami intézményrendszerek, a munkaerőpiac szerkezete, a vállalkozási környezet feltételei évtizedek óta termelik újra az államadósságot. Az ország teljes újjászervezése, és szerkezeti átalakítások sora szükséges ahhoz, hogy ezen változtassunk, és ezt a célt szolgálja a Széll Kálmán Terv.” Tehát nem kevesebről van szó, mint a társadalom szerkezetének átalakításáról – jelentsen ez bármit is. Ennek egy szegmense az a hatalmas terület, ami Gárdos-Orosz Fruzsina kutatásának tárgya Mennyire aktuális? Azt hiszem, hogy ezt mindannyian érezzük kutatásainkban, annak infrastruktúrájában, mindeze kommunikációjában, mindennapjainkban.

2) A kutatás módszerét a Disszertáns világosan megfogalmazza. A három kutatási kérdés bemutatását követően az értekezés 16. oldalán az alábbiakat rögzíti: „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 disszertáció tartalma álláspontom szerint tökéletesen tükrözi a módszerbeli követelményeket. A folyamatokat leíró, bemutató részek azt szolgálják, hogy megfelelő környezetbe helyezve érzékelhessük ezeknek az irányát, a cselekmények háttérét, az egyes szereplők törekvéseit. Végig nyomon követhető az elmélyült dogmatikai elemzés, amelynek sajátja a kétségek megjelenítése, a vitatott, napjainkban sem egyértelműen értékelhető helyzetek bemutatása, és az ezekkel kapcsolatos álláspontok ismertetése. A normaszöveg és az alkotmányos gyakorlat útfogó jogi elemzése azért is elengedhetetlen, mert meglehetősen nagy mennyiségű joganyagról, döntésről van szó, és már önmagában azoknak a döntéseknek a kiválasztása, amelyekkel a legjobban alá lehet támasztani a disszertáció érvelését is jelentős teljesítmény. Álláspontom szerint ez a törekvés alapvetően sikerült.

3) Az értekezés szerkezete több tekintetben egy (barokk) zenemű felépítését juttatja eszembe. Az általános dogmatikai alapozó (II.) fejezetet (alkotmánybíráskodás, alkotmánybíróság, alapjogvédelem) követően egy konkrét téma – maga az alkotmánybíróság – kibontása következik V4 összehasonlításban (III. fejezet). A IV. (a bevezetést követő harmadik) fejezetben ismét egy szélesebb kontextusba ágyazott dogmatikai, de egyben gyakorlati analízist kívánó téma kifejtése jön, nevezetesen a különleges jogrend mibenlétének feltárása. Az elemzés nem önmagáért való, ugyanis értelmét az alkotmányos kontroll viszonylatában nyeri el. Ez a fejezet rendkívül összetett. Nem csupán azért, mert számos normaanyagot kell rendszerezni, hanem, mert folyamatos összehasonlítást igényel az alapozó fejezettel, nevezetesen a „normál” körülmények közötti helyzettel. Ez a fejezet tatalmában is bonyolult, hiszen foglalkozik az államszervezet működését érintő lehetséges változásokkal, a jogkorlátozások módjával és mértékével, az alkotmánybíróság pozíciójának esetleges változásaival, mindezt összehasonlító elemzéssel. És végezetül megvizsgálja az egyes különleges helyzetek jellemzőit. Az összefoglalás előtti utolsó (V.) fejezet részletes áttekintést és értékelést nyújt az alkotmánybíróságok különleges jogrendben történő működéséről. Pontosabban a kutatás tárgya a Covid19 járvány ideje alatti alkotmánybírósági aktivitás. Lehetne más helyzetet is elemezni, mint például az orosz-ukrán háború, de ennek értékelése nyilvánvalóan korai lenne, ugyanakkor az értekezés a megfelelő helyen és kontextusban a szükséges utalásokat megteszi.

A disszertáció utolsó (VI) fejezetének címe sokatmondó: alkotmánybíróságok veszélyhelyzetben. Ezt a szöveget többféle módon lehet értelmezni. Gárdos-Orosz Fruzsina végigveszi a lehetőségeket és felkínál egy értelmezési lehetőséget, részben a bírálóra, az olvasóra bízva annak megítélését.

4) A tudományos eredmények, a kutatás „hasznosíthatósága” tekintetében úgy vélem, talán nem kell hangsúlyoznom ennek a gyakran használt „elvárásnak” a sematizálásából adódó veszélyeket. Kétségtelen, hogy egyes kutatási területeken magától értetődő a hasznosítási lehetőségek irányába való orientáció, a „hasznosulás” követelménye, míg másoknál ez meglehetősen ellentmondásos. A kérdést csupán felteszem: ennek a konkrét kutatásnak mi lehet a hasznosulása? Az államszerkezet, vagy éppen a hatalomgyakorlás megváltoztatása...? Meggyőződésem, hogy tudományos hatása viszont lesz, amit a Gárdos-Orosz Fruzsina meg is fogalmaz a disszertáció 8. oldalán: „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.”

Gárdos-Orosz Fruzsina doktori értekezéséről az általános értékelés keretén belül azt az álláspontot fogalmazom meg, hogy egy megalapozott, részletes feltáró, analitikus elemzés és átgondolt elméleti-dogmatikai megfontolások alapján elkészített tudományos mű. A disszertáció nem előzmény nélküli, több éve elmélyült kutatómunka alapozta meg létrejöttét. Annak ellenére, hogy egy doktori értekezésnél mintegy alapkövetelmény a „tudományosság” kritériuma, ezt mégis hangsúlyozom. A kutatási téma ugyanis könnyen a tisztán szubjektív-politikai megközelítés irányába is vezetheti a kutatót. A Disszertáns álláspontom szerint mindvégig a tudományos objektivitást tartja szem előtt, ami korántsem jelenti azt, hogy ne lenne véleménye, és ezt elegáns, nagyvonalú megfogalmazásban az olvasó tudomására is hozza. Ez többek között azt jelenti, hogy az értekezésben vannak alaptételek, mintegy „vezérmondatok”, definíciók, amelyek mentén épül fel a disszertáció. Ezeket követve végzem el az értekezés részletes elemzését.

Részletes értékelés

A részletes vélemény elkészítése során alapvetően követem a disszertáció szerkezetét, mert az logikus, az egyes részek tartalmilag összefüggenek. Kiemelem azonban a fentiekben említett alapgondolatokat, amelyek meghatározzák az egyes jogintézmények vizsgálatának megközelítését. Az értekezés számos jogintézménnyel, folyamattal, döntéssel foglalkozik, és több esetben bemutatja az egyes változások mögött meghúzódó jogpolitikai, politikai törekvéseket. Ezeknek szinte mindegyike fontos, de az összes tárgyalása meghaladja ennek az opponenciának a kereteit. Így kiemelem azokat, amelyek szerintem megkerülhetetlenek a disszertáció értékelése során.

1) A kutatás keretének, a kutatás megközelítésének a meghatározása

Gárdos-Orosz Fruzsina az értekezés 9. oldalán így fogalmaz: „*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.*” Ebben a mondatban számomra a lényegi elem az „alkotmányos demokrácia”. Ez a fenomén az, ami végigvonul a disszertáció egészén.

Ebből a szempontból is lényeges a Weimari Köztársaságra való hivatkozás, hatásának, pontosabban bukása okainak és utóhatásainak az érintése a disszertációban. A részletek mellőzésével utalok arra, hogy a Weimari Köztársaság bukását követő időszak jogalkotásában fokozatosan erősödött fel egy tendencia, nevezetesen a köztársaságot megelőző időszak elfelejtése és valamilyen távolba vesző réginek a visszaállítása, misztifikálása. (Jó példa erre az

1937. évi *Das Deutsche Beamtengesetz*, amelynek címe, *Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentum* – utalva a weimari Köztársaság előtti időszak annullálására.

A Weimari Köztársaságra való utalás jól példázza, hogy az államszervezet, a hatalomgyakorlása változása önmagában érzékenyen érinti azt az intézményt, amely éppen az alkotmányos rend öröként hivatott jelen lenni és működni. Egy gyökeres átalakulás nyilvánvalóan szinte a teljes struktúra átgondolását követeli meg. Ha csak a magyarországi folyamatokat tekintjük át, többfajta, eltérő minőségű változás következett be. Az egyik – amit most fogok értékelni – a különleges jogrend, a másik a 2010-utáni alkotmányváltás, állam szerkezetében bekövetkezett hangsúlyeltolódások, amelyek számos elemében változtatták meg az Alkotmánybíróság szerepét, megítélését és működését.

Ami a különleges jogrendet illeti, az első alapgondolathoz kapcsolódva lényeges a disszertáció 11. oldalán olvasható premissza: „***A különleges jogrendi szabályozás célja a kiemelt alkotmányos értékek védelme olyan esetben, amikor annyira súlyos fenyegetéséről vagy válságáról van szó, amely a normális jogrendszer keretei között, annak eszközeivel nem kezelhető vagy nem hárrítható el...***”. Ezt a megállapítást foglalja össze a Disszertáns a 13. oldalon: „***A cél tehát az, hogy az állam mindenféle válságot jogállami keretek között kezeljen.***” Ez egyáltalán nem egyszerű feladat, ugyanis – folytatva a korábbi gondolatot – a különleges jogrendben „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 folyamat lényege: azonban a normális jogrend helyreállítása!

2) Az alkotmányosság, az alkotmány őre – az alkotmánybíróság

A disszertáció II. fejezete a munka megalapozó része. Ennek mintegy felvezetése azonban már a Bevezetésben megtalálható, nevezetesen: azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy az egyéni jogok védelméhez és az intézkedés hatékonyságának növeléséhez fűződő érdekek hogyan hozhatók egyensúlyba. A döntés meghozatala ugyan politikai, és a felelősség is politikai felelősség, de „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?”. (13. oldal).

Ez a probléma átvezet magának az alkotmánybíráskodás létének, megalapozottságának a problematikájához. Ebből a szempontból nem halványul el *Carl Schmitt* és *Hans Kelsen* vitája az alkotmány őreinek intézményéről, pontosabban a jogról, a normáról, az értelmezésről, az állandó értékek megtestesítéséről, a szuverénről, a pozitív jog és a természetjog minősítéséről. A kor más, a probléma artikulálása megtévesztően eltérő, de bizonyos alapkérdések ma is feltehetőek. Nevezetesen: *rex versus lex*; létezik-e általános minősítése a normának vagy csak egyedi alkalmazási ügyre való értelmezés lehet legitim; milyen felhatalmazásra van szüksége az alkotmánybíróknak a választott döntéshozó intézkedésének megsemmisítéséhez. Létezik-e olyan intézmény, amely objektíve, megkérdőjelezhetetlenül az alkotmányosság őre? Ismereteim szerint, a nagyszámú irodalom többnyire ezeket e kérdéseket teszi fel és válaszolja meg különböző felfogások szerint. Vagy még elvontabban, de gyakorlati hatásában nagyon is konkrétan: plurális demokrácia *versus* állandó alkotmányos elvek. Másképpen fogalmazva: abszolút alkotmányosság *versus* konkrét alkotmány.

Ez a probléma egy nagyon határozottan megfogalmazott mondatban ismét előjön az értekezés 45. oldalán: „***Egy állam alkotmánybíráskodásával kapcsolatban a legelső kérdés, amit tisztázunk, hogy mi is az alkotmány, amelynek védelméről beszélünk.***” Ezt úgy is

kifejezhetjük, hogy *milyen* az az alkotmány, amelynek a védelmére hivatott az alkotmánybíráskodás.

Erre a problémára a későbbiekben – az alkotmánybíráóságok felhatalmazásának terjedelmével összefüggésben – visszatérek, most azonban magának az alkotmánybíráskodás létének megalapozására vagy elvetésére vonatkozó érveket érintem, nyomatékosítva, hogy a kettő összefügg egymással. Az alkotmánybíráskodást igazoló vagy elutasító érvek között állandóan előjön a „jurisztokrácia”, a „politika jogiasítása” és a „többségi demokrácia” *versus* alkotmánybíráskodás közötti diszkrépancia. Álláspontom szerint, ha a politikai döntéshozónak biztosítjuk az alkotmány őrzőjének szerepét, úgy egyben magának az alkotmányosságnak az alakítását is rábizzuk. Lehet egy ilyen megoldás mellett is érvelni, de ennek feltételezni kellene egy bizonyos szakaszos állandóságot mindaddig, amíg az adott politikai formáció a döntéshozatal letéteményese. Másképpen fogalmazva, az eredendően meghatározott alapértékeknek kell, vagy kellene változatlanok maradniuk. A kontroll azonban ebben az esetben sem felesleges, hiszen a döntéshozó mozgásteret bármennyire is széles, nem korlátlan. Sarkosabban kifejezve, a többségi demokrácia diktatúrába történő átfordulásának megakadályozása csakis valamilyen „alkotmányörzés” mellett valósulhat meg. Ha az alkotmánybíráskodás vélt vagy valós hátrányait vizsgáljuk – az értekezés az alkotmánybíráskodás elleni több érvet is analizál –, amelyek szerintem eltörpülnek a demokratikus rend torzulásának vagy éppen megszűnésének veszélyével szemben. [Itt nem térek ki arra a végtelennek tűnő problémára, hogy mit értünk „demokrácia”, „demokratikus” alatt, mennyiben eljárási ményiben szubsztantív ez a fogalom (Bragyova 1996), csak utalok arra, hogy mint ez a kettősség vonatkoztatható magára az alkotmányra is.]

És ezen a ponton ismét egy lényeges gondolatra hívom fel a figyelmet a „politika jogiasodása” kitéttel összefüggésben. A politika jogiasítása szükségszerűen együtt jár a döntéshozón kívüli alkotmányvédelemmel, ami persze nem feltétel nélkül jelent kizárólagos objektivitást, de legalább a már meghatározott „jogi normák és elvek” mentén értelmezi a döntéseket. És ebben a kontextusban igaza van Bragyovának: az alkotmánybíráskodás egyáltalán nem demokratikus.

E fejezetben belül az értekezés egyik lényeges része, az alkotmánybíráóság tevékenysége intenzitásának, aktivizmusának, mozgásteret kiszélesedésének, vagy éppen a háritó magatartásának a vizsgálata, az okok feltárása. Az alkotmánybíráóságok magatartása nagyon sok körülménytől, folyamattól, befolyástól függ, amelyek közül nem elhanyagolhatók az alkotmánybíráóságokra ható szubjektív tényezők sem. Ezekkel az irodalom részletesen foglalkozott és az értekezés is szolgál jónéhány adalékkal. Így ezzel kapcsolatban csupán azt emelem ki, hogy az alkotmánybíráóságok eredendően őrei és nem urai az alkotmányoknak. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy egy-egy nagy horderejű döntés, de különösen egy jelentősebb periódus ne befolyásolná hosszabb távon egy adott ország döntéshozóinak hozzáállását. Akár pozitív, akár negatív irányba. Ami pedig a politikai kérdésekben való döntések és az alkotmánybíráóságok kontrollfunkcióját illeti, az értekezés utal a lengyel alkotmánybíráóságnak arra a jogkörére, amely lehetővé teszi, hogy megvizsgálja a politikai pártok tevékenysége és programja alkotmánynak való megfelelését (66. oldal). A fő probléma az, hogy mi számít „politikai kérdésnek”? Két hazai példát említek. Az egyik az ún. gazdaságpolitikai sztrájkjal összefüggésben merül fel. Az 1989. évi VII. törvény 1. §-a értelmében a „dolgozókat” a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására – az e törvényben meghatározott feltételek szerint – megilleti a sztrájk joga. Időközben olyan törekvések erősödtek fel, hogy a munkavállalóknak csak olyan érdekek, illetve jogok védelme érdekében lehet sztrájkolni, amelyek a kollektív szerződés szabályozásának tárgyai lehetnek, azaz munkajogviszonyból származnak. Nyilvánvaló, hogy ez az értelmezés a sztrájkjog gyakorlásának aránytalan korlátozását jelenti – most eltekintve attól, hogy egy ilyen megoldás legalizálása alkotmányellenes lenne-e vagy sem. A másik az ún. jogállásváltóztatási döntésekkel kapcsolatos, nevezetesen amikor a

köztisztviselői vagy a közalkalmazotti jogviszony alakul át munkajogviszonnyá. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az 55/1995. (IX. 15.) AB határozatában kifejtette, hogy „az államnak meglehetősen széles döntési jogosítványa van arra vonatkozóan, hogy milyen típusú intézményeket, illetve intézménytípusokból mennyit működtet költségvetésből. Ez a döntési szabadság magában foglalja az arról való döntést is, hogy az eddig nem ilyen formában működő intézményt ezentúl költségvetésből finanszírozza, vagy az eddig költségvetésből finanszírozott intézménynek más működési, finanszírozási formát talál.” A politikai jellegű döntések tekintetében az alkotmánybíróság szerepének megítélésében osztom a Disszertáns körültekintő megközelítését, hiszen az „aktív” vagy „igazoló” jellegű alkotmánybíráskodás olyan sok tényezőtől függ a különleges jogrend nélkül is, hogy kategorikus igen vagy nem válasz csak elméletileg lehetséges, az adott körülmények ignorálása mellett.

A disszertáció a tárgyalat fejezetben foglalkozik az alapjogvédelemmel, amelynek egyre nagyobb a gyakorlati – mondhatni számszerűségében is kifejezésre jutó – jelentősége, többek között annak függvényében, hogy figyelem az utóbbi időben az államszerkezet működésével kapcsolatos normák kontrollja helyett inkább az egyéni alkotmányossági ügyekre irányult, vagy inkább „irányítódott át”. Ennek a résznek az alapgondolata az értekezés 35. oldalán fogalmazódik meg: amely 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.”**

Ami az alapvető jogok korlátozását illet, csupán néhány rövid megjegyzést teszek. Az arányossági, illetve a szükségességi-arányossági teszt értékelésénél a disszertáció alapgondolata az, hogy ez a teszt is **„szükségképpen elvont módszertani szabály, amely adott ügyben adott esetre vonatkoztatva képes elvezetni konkrét következtetésekre”**. Ezt a megállapítást azért tartom lényegesnek, mert az arányosság megítélését, sőt funkcióját befolyásolhatja az a közeg, amelyben alkalmazzák. A közelmúltban – immár sokadjára – a *Viking* és a *Laval* ügyekkel kellett foglalkoznom (C-438/05, C-341/05). és ismét konstatálnom kellett az egyes eltérő nemzetközi egyezmények és bíróságok megközelítések közötti különbséget, jószerével attól függően, hogy az adott egyezmény, szervezet, bíróság milyen rendeltetéssel jött létre és így mit tekint prioritásnak.

Az alapvető jogok korlátozhatóságára vonatkozó tesztek közül az értekezésben is megemlített ésszerűségi teszthez fűzök egy rövid megjegyzést. Mint ahogyan a Disszertáns helytállóan kifejti, „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”. Más jogterületen – így a magánjogban és a munkajogban az *incomplete contract* tartalmának feltárása során –, szintén kiütköznek a hagyományos tesztek bizonytalanságai, különösen manapság, a megváltozott foglalkoztatási módszerek térnyerése miatt. Ekkor jön be az ésszerűségi teszt, (általában a gazdasági realitás tesztjével együtt), mintegy végső kiegészítő szerepben.

A disszertáció „Alkotmánybíráskodás, alkotmánybíróság, alkotmányos alapjogvédelem” című II. fejezetét úgy értékelem, hogy az értekezés dogmatikai-megalapozó része, és a Disszertáns ennek megfelelő mélységben, részletességgel és tudományos körültekintéssel dolgozta fel az itt található témákat. Annak ellenére, hogy ez a fejezet akár indokálul is szolgálhatna az adott intézmények filozófiai alapú tárgyalására, az elemzések a jogi-dogmatika keretein belül maradtak. Gárdos-Orosz Fruzsina nagy biztonsággal mutatja be és ahol szükségesnek véli, értékeli az egyes elméleteket, doktrínákat.

3) Az első összehasonlító blokk: alkotmánybíróságok a V4 országokban

A disszertáció 45. oldalán lévő felvezető mondat nemcsak ennek a fejezetnek a megalapozó tétele, hanem érvényes a téma egészére. Az opponenciámban már idézett mondat a következő: **„Egy állam alkotmánybírászkodásával kapcsolatban a legelső kérdés, amit tisztázunk, hogy mi is az alkotmány, amelynek védelméről beszélünk”**. A fejezet bevezető része bemutatja azt a folyamatot, amelyben kialakultak és átalakultak az alkotmányok és az alkotmánybíróságok – már ahol –, továbbá ismételten állást foglal egy olyan erkölcsi, politikai, standard mellett, amelynek keretein belül kell az alkotmánynak érvényesülnie.

Az összehasonlító fejezet a magyar alkotmánybírászkodás elemzésével kezdődik, a folyamatot két részre bontva, a kezdetektől 2010-ig, és 2010-től napjainkig – ugyan ez a tagolás elsősorban az alfejezet címében válik nyilvánvalóvá. (Ha a cím sugall egy második periódust, javaslom a szöveg ennek megfelelő tagolását.) Az elemzés nyitányaként *Wojciech Sadurski* 2014-ben, a Springer gondozásában megjelent *„Right before Courts”* című könyvéből idéz a Disszertáns, amely a közép-európai posztkommunista országok alkotmánybíróságai történetének alakulásával foglalkozik. A publikálás ideje 2014, tehát még a 2015. évi lengyel alkotmányos válság előtti időszakban jelent meg a könyv. Sadurski állítása szerint a régióban a legkomolyabb és leghatékonyabb rombolás az alkotmánybírászkodás tekintetében Magyarországon történt. Nem vitatva a Magyarországon 2010-től kezdődő „össztársadalmi átalakítás” mélyen ható eseményeit és jogalkotási produktumait, olvasva a másik három ország alkotmánybíróságai megítélésének, szerepének és befolyásának alakulását, megállapítható, hogy szinte mindenütt megfigyelhetők törésvonalak, ha nem is olyan mélységben, mint ahogyan ez nálunk bekövetkezett.

A 2010 utáni váltás különösen az alkotmánybírászkodás kezdeti időszakához képest szembeötlő. Álláspontom szerint a magyar Alkotmánybíróság egy minden elemében átgondolt, a hatalmi ágak rendszerében és a jogrendben helyét tudatosan kereső, és azt megtaláló intézmény volt. Ezt az állításumat támasztja alá Sólyom László *„Az alkotmánybírászkodás kezdetei”* című munkájának egyik megállapítása. „[Az Alkotmánybíróság] Felállításának történelmi körülményei miatt példátlanul nagy szabadsága volt abban, hogy maga alakítsa ki helyét az alkotmányos rendben: beleértve nemcsak politikai súlyát és szerepét, de szűkebb értelemben vett jogi jellegét is. ... A törvényhozás még mindig nem ismerte fel teljesen tettének súlyát: De már nincs módja, hogy pályáját módosítsa. Pusztán létünk és működésünk politikailag kockázatosabbá teszi, hogy a törvényhozás belátása szerint alakítsa az alkotmánybírászkodás jövőjét”. A monográfia 2001-ben jelent meg.

Nem taglalom részletesen ennek a periódusnak az eredményeit, a magyar alkotmányossági rendet megalapozó akkori döntéseket, az Alkotmánybíróság aktivizmusát, hiszen ezek ismertek, kiváltottak egyaránt dicséretet, elismerést és kritikákat, sőt bizonyos értelemben ellenérzéseket is keltettek. Kétségtelen viszont, hogy létrejött egy olyan intézmény, ami a magyar politikai rendszer, hatalomgyakorlási folyamat, a magyar jogrend magától értetődő részévé vált. Gárdos-Orosz Fruzsina tételesen bemutatja a 2010 utáni átállás egyes szegmenseit, így az Alkotmánynak a 2010. évi CXIX. törvénnyel történő módosítását, amely az Alkotmány 32/A. § módosításával az Alkotmánybíróságtól – idézem Gárdos-Orosz Fruzsínát – „lényegében elvonta a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatának a hatáskörét”. Kérdés, hogy mit értünk „pénzügyi tárgyú” törvényeken: Ebben a tekintetben érdemes utalni az említett törvény indoklására: „A törvény célja, hogy az Alkotmány biztosítsa: a közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthasson meg. Ezzel meghatározza az Alkotmány az elvonás legmagasabb mértékét is.” Nem kívánom ezt a mondatot lefordítani...

Az Alkotmánybíróság nyilatkozatot bocsátott ki, amelyet a Disszertáns azzal a megjegyzéssel idéz, hogy ez a dokumentum jól tükrözi az Alkotmánybíróság akkori szerepfelfogását. Az alkotmánybíráskodás értelmezésének átalakításáról számos tanulmány, elemzés született, értékelésük, végkövetkeztetésük – megfogalmazásbeli intenzitásuktól függetlenül – azonos. A politikai döntéshozó számos eszközzel igyekezett 2010 után az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztási rendszerben elfoglalt helyét megváltoztatni. Ennek a folyamatnak természetesen két szegmense van. Nevezetesen, amennyiben gyengül az egyik elem hatása egy hatalommegosztási rendszerben, szükségképpen annyira erősödik a másik (vagy adott esetben többek) súlya.

A magyar alkotmánybíráskodás alakulásával kapcsolatban még egy elemre hívom fel a figyelmet, ami – álláspontom szerint – túlmutat a jelen vizsgálat tárgyán. Az Alaptörvény „Záró és egyes rendelkezéseinek” 5. pontja értelmében „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Az Indokolás szerint a rendelkezés célja, „hogy az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi Alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre. E rendelkezéssel az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság nincs kötve a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozataihoz.

A lengyel alkotmánybíráskodás kialakulásában, a jogalkotó hatalomhoz való viszonyában, és az egyes intézmények tekintetében (pl. alkotmányjogi panasz) több ponton jelentősen különbözik a magyar alkotmánybíráskodásban végbemenő folyamatoktól. Közös sajátosság viszont a kezdetekhez képest (Lengyelországban valamivel későbbtől) egy lényeges politikai irányváltás, ami megváltoztatta a lengyel Alkotmánybíróság mozgásterét és megítélését. A 2015. évi, az alkotmánybírók választásával összefüggésben eszkalálódott vita olyan lépésekhez vezetett, amelyek jelentősen megnehezítették, egyesek szerint ellehetetlenítették az alkotmánybíróság működését. Az értekezés bemutatja azokat az intézkedéseket, amelyeket akár garanciális jelentőségűnek is minősülhetnének, de az adott helyzetben éppen az ellenkező hatást váltották ki. Ráadásul 2016 után sajátosan alakul a miniszterelnök és az alkotmánybíróság viszonya, amely szintén nem azt alkotmánybíráskodás erősödését szolgálja. Mindezek a változások ahhoz vezettek, hogy feszültté vált az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolata is. Ezen a megosztott helyzeten a 2023. évi kormányváltást követően – mint ahogyan Gárdos-Orosz Fruzsina kiemeli – az alkotmánybíráskodás reformja „nem a tabula rasa, hanem a békés átmenet” mentén kezdődött el. Ezzel kapcsolatban kérdéses, hogy a korábbi drasztikus változásra megfelelő válasz-e egy ilyen módszer alkalmazása.

Viszonylag irigylésre méltó a cseh alkotmánybíráskodás történetének alakulása. Az 1920-ban létrehozott és működését 1921-ben megkezdő Alkotmánybíróság célja az alkotmányos rend védelmének a biztosítása és a jogszabályok alkotmányosságának felügyelete. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az 1993-ban megalakult cseh alkotmánybíróságnak volt mihez visszanyúlni. A disszertáció kiemeli a testület meglehetősen széles hatásköri felhatalmazottságát, amely ennek az intézménynek mintegy „szuperbíróság” szerepet is kölcsönöz. Lényeges egyrészt az a folyamat, amelyben a cseh Alkotmánybíróság meghatározza pozícióját a jogalkotó viszonylatában, és megerősítette helyzetét a rendes bíróságok, illetve az Európai Bíróságirányában, másrészt az „alkotmányos rend” fogalmának önálló értelmezésére tett törekvése, amely mozgásterének kiszélesítésével járt együtt. Találó az értekezésben megfogalmazott következtetés, hogy az Alkotmánybíróság ilyen erőssé váló szerepe a testület munkájának „átpolitizálódásához” is vezethet, amely más intézmények (pl. a rendes bíróságok) működésének zavarait is előidézheti.

Végezetül a szlovák alkotmánybíráskodással összefüggésben érdemes megemlíteni azt a politikai törekvést, amely az alkotmánybíráskodást az alapjogvédelem irányába kívánta eltolni, és így csökkenteni szerepét a kifejezetten politikai tárgyú döntések alkotmányossági

kontrolljában. Ez meglátásom szerint kevésbé sikerült, amelyet jól mutat az alkotmánybíróságnak a korrupcióellenes különbíróóság felállításával kapcsolatos megnyilvánulása, de különösen a szlovák jogalkotási folyamatban gyakori problémának számító, indokolatlanul gyorsított jogalkotási eljárás alapján hozott jogszabályok alkotmányellenességével összefüggő véleménye.

Az értekezés első összehasonlító fejezete elsősorban abból a szempontból értékelendő, hogy a magyar alkotmánybíráskodást el lehet helyezni ebben a nemzetközi kontextusban. Az alkotmánybíróóságok törekvései, előrenyomulásuk és visszavonulásuk története számos hasonlóságot mutat, a módszer, a direkt és az indirekt törekvések azonban eltérnek egymástól, mint ahogyan az államszerkezeti struktúra sem azonos.

4) A különleges jogrend és az alkotmányos kontroll összefüggései

Ezt a fejezetet is két alapvető állítás vezeti be. Az egyik arra a helyzetre vonatkozik, amikor az általános, normális állapottól való eltérés megváltoztatja a döntéshozói intézményrendszert és a döntéshozatali eljárási rendet, és ennek megfelelően **„létrejöhethetnek ezekben az időszakokban, például a válságmenedzsmenre célra létrehozott magas hivatalokból álló tanácsok vagy egyes intézmények, mint például a köztársasági elnök vagy a kormány, új feladat- és hatásköröket kaphatnak”**. Lényeges, hogy éppen ebben az időszakban nem szűnhet meg a hatalomgyakorlás rendszere (101. oldal). A másik megállapítás a kontroll minőségére, illetve mélységére vonatkozik. A Gárdos-Orosz Fruzsina kiemeli, hogy **„a különleges jogrendben hozott döntések alkotmányossági felülvizsgálatának a jellege és a mértéke attól függ, hogy milyen szinten jelenik meg a szabályozás”**. Következtetése szerint, fontos garancia az, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat lehetősége a különleges jogrendben sem szűnhet meg (105. oldal). **Összefoglalásként megfogalmazva: a különleges jogrend is az (általános) alkotmányos rendszer része**. Kétségtelen, hogy a hatáskörök telepítése, valamint a szabályozás szintjei az általános alkotmányos rendszerben elismert, vagy legalábbis megszokott módszerektől eltérő megoldásokat is megkövetelhet.

Ami a különleges jogrend magyar szabályozását illeti, a disszertáció részletesen bemutatja azokat a meglehetősen bonyolult lépéseket, amely a különleges jogrendi állapot egyes fázisait jellemezte. Az értekezésben kellő súlyt kap az Alaptörvény kilencedik módosítása, amelynek értelmében egy széles körű tényállás mellett a Kormány mondhatni korlátlan rendeletalkotási felhatalmazást kapott. Lényeges továbbá meghatározott tényállások „átvezetése” törvényi szintre, annak érdekében, hogy ezáltal azok alkalmazhatóak maradjanak a különleges jogrend megszűnését követően is, hogy ne legyen akadálya a Kormány rendeletalkotási felhatalmazásának. Az ún. kvázi különleges jogrend törvényi tényállásai a Disszertáns szerint azért nem kerültek a különleges jogrend szabályozási körébe, mert ebben a körben **„az Alaptörvény normál jogrendre vonatkozó előírásaitól nem lehet eltérni, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános alapjog-korlátozási mércét kell alkalmazni az alapvetőjogok korlátozása, és az államszervezeti vagy alapelvi kérdések tekintetében”** (115. oldal).

Miután az Alkotmánybíróság működése a különleges jogrend szabályozási időszaka alatt sem függeszthető fel, a kérdés az, hogy egy ilyen helyzet mennyiben hat az Alkotmánybíróság működésére. Mindenesre az Alkotmánybíróság a 2020. március 31-én megjelentetett nyilatkozatában rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény legfőbb őre, mindenkor vizsgálja, hogy a bírói döntések és a jogszabályok megfelelnek-e az Alaptörvényben foglalt alkotmányossági kritériumoknak. Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság elnökének 3/2020. (III. 31.) elnöki utasítása (az Alkotmánybíróság veszélyhelyzetben történő folyamatos

működésével kapcsolatos szervezeti, működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési intézkedésekről) első látásra munkaszervezési, technikai jellegűnek tűnik, amely az Alkotmánybíróság folyamatos működését hivatott biztosítani, már címében is többet sejtet ennél. Az Alkotmánybíróság tartalmi működése a magyar jog szerint, a különleges jogrend szabályainak értelmében tehát nem esik korlátozás alá, azonban mégis létezik egy olyan tényállás, amely közvetve mégis befolyásolja az Alkotmánybíróság működését. Nevezetesen az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdése, amely gyakorlatilag minden korláttól megszabadítja az országgyűlést a központi költségvetést érintő törvényeket illetően a különleges jogrend ideje alatt, kizárva a korábbi módosítás alapján az Alkotmánybírósági kontrollt.

A disszertáció érzékelteti, hogy nem önmagában a különleges jogrend bevezetése volt az, ami a több, mint ezer veszélyhelyzeti kormányrendelet megalkotását tette szükségessé vagy inkább lehetővé. Kimutatható továbbá, hogy a tág felhatalmazás, amellyel a veszélyhelyzeti rendeletek tárgyai tekintetében élt a kormány, szintén megfelelő előkészítésben részesült, még a vészhelyzet legelső időszakában. Ezt emeli ki több kutatás, több ez irányú törvényre. (lásd többek között Horváth Attila: kimerítően részletes elemzését, 2024). E helyütt nem térek azoknak a kormányrendeletekre, amelyeknek a vészhelyzettel való kapcsolata megkérdőjelezhető. Nem véletlenül fogalmazódtak meg azok a kritikák, amelyek a vészhelyzeti kormányzás jónéhány elemében a veszélyhelyzetet ürügyként minősítették bizonyos intézkedések meghozatalára, helyzetek tisztázására, lezárására.

A magyarországi helyzet elemzése különösen a többi V4 ország megoldásainak kontextusában tanulságos. Így szembeötlő, hogy Lengyelországban a Covid19 miatt nem vezettek be különleges jogrendet, amelynek kihirdetése egyébiránt szigorúbb feltételekhez kötött, továbbá a jogalkotó mozgástere is korlátozottabb, mint nálunk. Igaz, hogy a rendszer jó kidolgozottsága mellett az alkotmánybíráskodás korábbi problémái mind a mai napig fennállnak. Úgy tűnik, hogy a Legfelső Közigazgatási Bíróság és az Alkotmánybíróság közötti „rivalizálás” változatlanul fennáll a Cseh Köztársaságban. Figyelemre méltó a szlovák alkotmánybíróság „egy alkotmányos rend” értelmezése Szlovákiában, valamint az, hogy a testület alkotmányossági szempontból a különleges jogrend kihirdetését és meghosszabbítását is ellenőrizheti.

5) Hogyan működtek az alkotmánybíróságok a Covid19 világjárvány alatt?

Ez az összegzés előtti fejezet is értelmezhető egyfajta előzetes mérleg megvonásaként. A Disszertáns rögzíti, hogy a vizsgálat tárgya annak bemutatása, milyen szerepet játszik az alkotmánybíróság az adott országban 1) az alapjog-korlátozási mércék kialakításában; 2) a hatásköri, hatalommegosztási, államszervezeti; 3) jogforrástani kérdések megítélésében. Ebben a felsorolásban egyébiránt az államszerkezeti problémákat akár külön pontban is fel lehetne tüntetni, legalábbis az én értelmezésem szerint. Gárdos-Orosz Fruzsina természetesen foglalkozik az ebben a körben is a leglényegesebb problémával, nevezetesen van-e hatásköre az alkotmánybíróságoknak annak vizsgálatára, hogy a veszélyhelyzet kihirdetése vagy meghosszabbítása alkotmányos keretek között történt-e (lásd erről részletesen Csink 2023)..

A probléma egyszerűnek tűnik, hiszen az Alaptörvény már említett 37. cikk (4) bekezdésének kivételével az Alkotmánybíróság hatásköre nem változott a különleges jogrend alatt sem, a disszertáció azonban példákon keresztül mutatja be az Alkotmánybíróság megközelítését az egyes kormányrendeletek és a Covid19 közötti kapcsolat értékelésénél. A felhozott 28/2021. (XI. 5.) AB határozat mellett figyelmet érdemelnek a be nem fogadott alkotmányjogi panaszok tárgyai is. Ami az alapjogok korlátozásával összefüggő ügyeket illeti (jelesül a gyülekezési jog, vagy az egészségügyi dolgozók kötelező oltásával, illetőleg a védettségi igazolvánnyal kapcsolatos diszkriminációs ügyek), különösebb problémát nem lehet találni az Alkotmánybíróság döntéseiben. Ami a Covid19 pandémiával összefüggő

veszélyhelyzetet illeti, egyetértek Gárdos-Orosz Fruzsínával, hogy a nagyszámú, és meglehetősen tág tárgykörű rendeletalkotás olyan területeken képes átalakítani nemcsak a jogrendet, hanem az adott területeken a gazdasági és szociális, hatásköri stb. viszonyokat, amelyeknek egyébiránt a különleges jogrend indokához egyáltalán nincs köze.

A V4 országok Covid19-el összefüggő problémái közül szeretném kiemelni a jogalkotással okozott kárfelelősséggel kapcsolatos vitát. Csupán emlékeztetni szeretnék arra, – amint erre egyébiránt Gárdos-Orosz Fruzsina is utal, hogy a Polgári Törvénykönyv szakértői javaslatának 5:550 §-a tartalmazott a jogalkotással okozott kárfelelősségi szabályt. A Javaslat Indokolása utalt a magyar bírói gyakorlat és az Európai Bíróság felfogása közötti eltérésre. A hazai megközelítés szerint ugyanis a jogalkotó és a norma kötelezettje között nem jön létre polgári jogi jogviszony, ezért kizártnak tartja a jogalkotással okozott kárért való felelősség megállapíthatóságát. Ezzel szemben az Európai Bíróság azon az állásponton van, hogy az állam felelős azokért a károkért, amelyek az EU jogi aktusok átültetésének elmulasztásából vagy az aktus nem megfelelő átültetéséből származnak. Az Indokolás utal az Alkotmánybíróság 31/1998. (VI.25.) AB határozatára, amelyben az AB a következőt rögzíti: „a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut. A Magyar Köztársaságban az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le.” Az Indokolás végezetül magáallapítja, hogy „azért szükséges külön nevesíteni a közhatalom gyakorlással okott kárnak ezt a formáját, mert – az aktus formájára és tartalmára tekintettel – sem közigazgatási sem egyéb eljárásban hozott aktusnak nem tekinthető”.

A disszertáció részletesen elemzi azt vitát, amely a jogalkotással okozott kárfelelősséggel kapcsolatban bontakozott ki Lengyelországba. Ebben a vitában a miniszterelnöki indítvány – 2020-ban – azt emelte ki, hogy az alkotmánnyal 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”** (164. oldal). Ismét idézek a disszertációból: **„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 jobbiztonság 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”** (165. oldal).

Ez a probléma első látásra a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróságok közötti hatásköri vitának tűnik, de jóval több annál. Egyrésztől összefüggésben van az alapjogok közvetett versus közvetlen hatályával, de valójában akár államszerkezeti problémaként is értelmezhető. Mindenesetre azáltal, hogy Lengyelországban nem került sor a különleges jogrend kihirdetésére, továbbá, hogy az alkotmánybíróság magatartása is visszahúzódó volt ebben a kérdésben, a probléma végső eldöntése még várat magára.

A cseh alkotmánybírósági gyakorlatból kiemelendő az alkotmánybíróságnak az a döntése, amelynek értelmében nem bírálta el a különleges jogrend által kihirdetett döntés alkotmányosságát. Úgy ítélte meg, hogy nincs hatásköre ennek felülvizsgálatára, mert álláspontja szerint a különleges jogrendet kihirdető aktus nem normatív aktus. Csehországban is felmerült a különleges jogrend és az úgynevezett kvázi különleges jogrend közötti eltérés hatásköri következményének a problematikája, nevezetesen a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság és az alkotmánybíróság tekintetében. A különleges jogrend kihirdetésének

alkotmányos vizsgálatáról való elhatárolódás, a döntés politikai síkra való terelése, és ennek megfelelően a politikai felelősség hangsúlyozása egyáltalán nem felesleges, de tartalma és érvényesülése az adott ország politikai, hatalmi viszonyaitól függ, azaz nem tekinthető olyan állandó tényezőnek mint a jogi felelősség bármely formája.

Ettől a megközelítéstől eltér a szlovák alkotmánybíráskodás. Gárdos-Orosz Fruzsina szerint itt alapvetően három problémát kellett feloldani, úgymint a kihirdetés alkotmányosságát, a konkrét intézkedések jogi formájának meghatározását és annak elhelyezését a jogszabályi hierarchiában, végezetül az alapjogi korlátozások mércéjének meghatározását. Az első problémát illetően, annak ellenére, hogy a különleges jogrendet kormányhatározatban hirdették ki, az alkotmánybíróság megállapította hatáskörét. Az értekezés ismerteti a vonatkozó alkotmánybírási döntést, rámutatva annak a realitásokon nyugvó megalapozottságát (194. oldal). Figyelemreméltó az alkotmánybíróság tevékenységének az értékelése az alapjogok korlátozásával kapcsolatos ügyekben. Az alkotmánybíróság a szükségességi-arányossági, egyes esetekben az ésszerűségi teszt alapján – mint negatív jogalkotó – a törvényhozó és a végrehajtó hatalomra bízta az eszközök megválasztását, és csak a bevezetett intézkedések ellenőrzésének jogát tartotta fenn magának.

Ez a fejezet részletesen bemutatja a V4 országoknak a Covid19 időszaka során tett erőfeszítéseinek az azonosságát, és az eltéréseket. Mindkettő fontos tanulságokkal szolgál. Mindegyik országban megfigyelhető az alkotmányos rend, a demokratikus rend, a jogállam követelményeihez való ragaszkodás, ez a keret, ez a viszonyítási pont. Az eltérések okai a felvetődött problémák megítélésében nem a Covid19 ideje alatt keletkeztek, azokban felfedezhetők az elmúlt évtizedek politikai küzdelmeinek nyomai, hatásai, amelyet az értekezés korábbi részei részletesen elénk tártak.

Összefoglalás, a disszertáció értékelése az MTA doktori fokozat megítélése szempontjából

Gárdos Orosz Fruzsina „Alkotmánybíróság(ok) veszélyhelyzetben” című akadémiai doktori értekezése alaposan előkészített, tudományosan megalapozott munka. A Disszertán több éves folyamatos kutatómunkájának az eredménye. Szerkezete világos, érvelése logikus. A munka széles szakirodalmi bázisra támaszkodott, továbbá felhasználta a vizsgált alkotmánybíróságoknak a témában hozott legfontosabb döntéseit. Nyomon követi a V4 országok alkotmánybírási működésének meghatározó csomópontjait, kimutatva a hasonlóságokat és a lényeges különbségeket. Annak ellenére, hogy az értekezés témája szükségszerűen összefüggésben van az említett országok politikai változásaival, a disszertáció nem tér le a leíró, kontextualizáló, analitikus és dogmatikai jogtudományi módszer alkalmazásáról, a politikai döntések eredményeképpen megszületett normaszövegek és az alkotmányos gyakorlat elemzéséről.

Mindez nem jelenti azt, hogy az értekezés egyszerű leíró, állásfoglalást mellőző, az eseményeket csupán bemutató munka lenne. Azok az iránytűként szolgáló vezérmondatok, amelyek végigvezetik az olvasót a disszertáción, pontosan tükrözik a Disszertán tudományos álláspontját a jogállam, az alkotmányosság, az alkotmányos rend és az alkotmánybíróságok működését illetően. Megállapításaival nyilvánvalóan lehet, illetve kell vitatkozni. Az értekezés többszöri elolvasása, valamint a témához kapcsolódó nagyszámú, fontos irodalom több opusának elolvasása, újraolvasása és értékelése után úgy vélem, hogy a hosszabb ideje szükségszerűen meglévő tudományos diskurzus túlmutat a disszertáció egyébként meglehetősen tár témakörén. Ez magától értetődő, sőt az jelentene problémát, ha nem lenne ilyen vita. Ebben a tudományos diszkusszióban Gárdos Orosz Fruzsina elméletileg megalapozott, a gyakorlat által igazolt egyértelmű álláspontot képvisel és jelenített meg az értekezésben.

Az opponensi véleményben leírtak alapján Gárdos Orosz Fruzsina „Alkotmánybíróság(ok) veszélyhelyzetben” témakörében benyújtott értekezése megfelel az MTA Doktora fokozat követelményeinek és Szerzője méltó e fokozat elnyerésére. Javasolom Gárdos Orosz Fruzsina részére az MTA Doktora fokozat megítélését.

Budapest, 2025 február 24. napján

Kiss György
az MTA rendes tagja