

Hivatalos bíráló

Gárdos-Orosz Fruzsina: Alkotmánybíróság(ok) veszélyhelyzetben. Az alkotmánybíróságok szerepe a V4 országok különleges jogrendjében, különös tekintettel a Covid19-világjárvány tapasztalataira című doktori értekezéséről

A doktori értekezés három kutatási kérdéscsoport megválaszolására keresi a választ. Az első arról szól, vajon kiteljesedett-e az 1989-1990-es demokratikus rendszerváltás során elképzelt alkotmánybírói funkció a négy visegrádi országban, különös tekintettel a 2019-ben kezdődött Covid19-világjárvány során kihirdetett különleges jogrendekre. Maga a szerző ezt a kérdést tekinti a munka 'központi kutatási kérdésének' (16. oldal). Az értekezés elemzéseit összefoglaló VI. fejezetben erre a kérdésre a cseh és a szlovák alkotmánybíróság esetében eltérő indokkal ugyan, de igenlő választ ad, míg a magyar és a lengyel testület tekintetében pedig azt állapítja meg, hogy a testületek válságban vannak, mert nem tudják maradéktalanul betölteni eredeti funkciójukat (194. oldal). Valójában a válasz általános értékelés a négy alkotmánybíróság munkájáról az elmúlt közel három és fél évtizedben, a magyar és a lengyel testület esetében különösen függetlenségük 2010, illetve 2015 utáni elvesztése óta eltelt időszakban. Ilyen típusú kérdésfeltevések gyakoriak a magyar és a külföldi alkotmányjog-tudományi irodalomban. A talán az első ilyen munka Paul Blokkernek a szerző által is hivatkozott monográfiája (*New Democracies in Crises? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia* (London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2013), amely a V4 országok mellett még Romániát is bevonta vizsgálódási körébe, és már akkor az alkotmánybíráskodás válságáról beszélt, amikor még csak a magyar Alkotmánybíróság került a kormány befolyása alá. A könyv azzal a következtetéssel zárult, hogy 'jogi alkotmánybíráskodás' 1989-es modellje a válság fő oka. A jelen értekezésnek Blokkeréhez és más korábbi munkákhoz képesti tudományos újdonsága, hogy az ismert következtetésre a különleges jogrendek (főleg a pandémia) kapcsán feltett második és harmadik kutatási kérdés megválaszolása során jut el. A második kérdés az alkotmánybírói funkció különleges jogrend általi változásait, a harmadik az alkotmányvédelem gyakorlatát vizsgálja a különleges jogrendben. Ezekkel összefüggésben az alkotmánybírói döntéseken, és impresszív mennyiségű jogirodalmon alapuló elemzésében a szerző a következő tudományos újdonságnak számító megállapításokat teszi:

- 1) Az alkotmánybíróságok funkciója különleges jogrendben ugyanaz, mint normál esetben, de hatásköreik terjedelme és gyakorlásuk módja nem azonos.
- 2) A hatáskörök terjedelmének alakulása a négy államban eltérő, mert a különleges jogrend kihirdetéséről eltérő jogi formában rendelkeznek, és az intézkedések jogi formája is eltérő.
- 3) Az alkotmánybíróságok szerepfelfogása – a lengyel kivételével, amely ebben nem kapott szerepet - eltérő a különleges jogrendi mérce kialakításában, és az alapjogi alkotmánybíráskodás területén a hatáskör gyakorlása eltérően alakul a változatlan funkció mellett is: a szlovák tekinthető a legaktívabb testületnek, a cseh kifejezetten tartózkodó volt, és a parlamenti kontrollnak engedte át a főszerepet, a magyar eltérő mércéket alkalmazva ugyan, de egyszer sem állapított meg alkotmányellenességet a kormány intézkedéseivel kapcsolatban.

Mindezen új tudományos eredményeket elegendőnek tartom az MTA doktori cím eléréséhez, ezért is javasoltam a nyilvános vita kitűzését.

Az alábbiakban néhány kérdésben jelzem a szerzőtől eltérő véleményemet, amelyek egyike sem vonja kétségbe az ő álláspontjának tudományos értékét:

- a) Felvethető a kérdés, hogy ha a szerző alkotmánybíróságok veszélyhelyzeti gyakorlatának eltéréseire kíváncsi, ahogy azt a főcím sejteti, miért éppen a V4 országokat választotta, és miért éppen a COVID19-világjárványt által kiváltott különleges jogrendben, ahogy az az alcímben szerepel. Ahogy azt a dolgozat számos helyen hangsúlyozza, a négy visegrádi ország közül Lengyelországban egyáltalán nem hirdették ki a különleges jogrendet a pandémia során. (A szerző fel is veti, hogy “ha ragaszkodnánk az alkotmányi szintű különleges jogrendi alkotmánybíráskodási gyakorlat vizsgálatához, akkor (Lengyelország esetében – H.G) a vizsgálatnak nem lenne tárgya.” 160. oldal). De ha kihirdették volna is, akkor is nehezen lett volna összehasonlítható egy, a kormánytól nem független testület joggyakorlata a kormány különleges helyzetben hozott intézkedései kapcsán egy olyan testület álláspontjával, amely intézményi autonómiát élvez a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal szemben. Ugyanez a fenntartás, ami persze nem csak a különleges jogrend kapcsán teszi nehezzé az alkotmánybíróságok gyakorlatának szakmai elemzését, vonatkozik a kormányfüggő magyar Alkotmánybíróságra is. Marad tehát a független cseh és

szlovák testület eltérő gyakorlatának összevetése, de a cseh testület esetében is nehezíti az összehasonlítást, hogy – ahogy a szerzői is írja – “a pandémiás jogkorlátozásokkal kapcsolatos ügyek elbírálása, és ezekkel összefüggésben így a jogállami, alkotmányos követelmények részletesebb értelmezése nem az Alkotmánybíróság, hanem a Legfelső Közigazgatási Bíróság feledata volt” (171. oldal).

A pandémia mint különleges jogrend persze legitim választás a különleges helyzetek megítélését illetően, de a bevezető fejezet első pontjának címe (‘Válságok és alkotmánybíráskodás’) azt a benyomást kelti, mintha az alkotmánybíráskodásnak minden válsághelyzetet azonosan kellene kezelnie. Eleve vannak globális válsághelyzetek, amelyek főszabály szerint nem is igénylik különleges jogrend bevezetését, mint például a szerző által elsőként említett nemzetközi pénzügyi- és adósságválság (7. oldal).

- b) Az értekezés II. fejezete elég nagy terjedelemben tárgyalja az alkotmánybíráskodás, az alkotmánybíróságok és az alkotmányos alapjogvédelem általános kérdéseit (18-44. oldalak), illetve a III. fejezet a V4 országok alkotmánybíróságainak történetét, szerepét (45-99. oldalak), anélkül, hogy azok közvetlenül érintenék a dolgozat témáját, az alkotmánybíráskodás funkcióját különleges jogrendek esetében. Mindehhez a szerző azt a magyarázatot fűzi, hogy „ha...arra vagyunk kíváncsiak, hogy a különleges jogrendben milyen jogi funkciót töltenek be a testületek, akkor ehhez kiindulópontot nyújt az intézmény eredeti működésével kapcsolatos eredeti elképzelések elemzése” (18. oldal).
- c) A IV. fejezet a V4 országok különleges jogrendjével foglalkozik, különös tekintettel az alkotmányossági kontroll szerepére. A bevezető megjegyzések között a szerző helyesen megjegyzi, hogy „a különleges állapotoknak ...csak alkotmányos jogállamban van értelmük, értelmezésünk is ebben az értelmezési keretben marad” (100. oldal). Ez újra felveti a kérdést, hogy vajon Magyarország, amely 2011 óta kérdésesen, de 2013, a 4. Alaptörvény-módosítás óta bizonyosan nem alkotmányos jogállam, és a különleges jogrendet illetően – a szerző véleményével ellentétben (102. oldal) - inkább Carl Schmitt követője, illetve Lengyelország, ami 2016 és 2023 között szintén nem volt az, indokoltan szerepelnek-e a vizsgált országok között.
- d) Mind IV. fejezet magyarországi szabályozásával, mind az V. fejezetben szereplő magyar alkotmánybírósági gyakorlattal kapcsolatban a szerző korrekt leírását adja a helyzetnek, de annak alkotmányjogtudományi értékelésére általában nem vállalkozik,

a kevés kritikai vélemény rendszerint más szerzők munkáira való hivatkozásban jelenik meg. Hadd említsek néhány példát. A szabályozás tekintetében: a Honvédelmi Tanács megszüntetése, és a kormány rendeletalkotási jogosítványainak kiterjesztése (112. oldal), a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fenntartása 2016 márciusa óta (114. oldal, hivatkozás Mészáros Gábor írására), a veszélyhelyzeti rendeletek feletti parlamenti ellenőrzésről való lemondás, mint 'komoly szakirodalmi viták tárgya' (116. oldal).

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatával kapcsolatban a szerző 'értékelésként' említi a testület nyilatkozatát tervezett szerepvállalásával kapcsolatban, és leszögezi, hogy az ügyteher és a befejezett ügyek száma nem változott, 'vagyis a mindennapi működés stabil volt' (152. oldal), miközben megállapítja, hogy „az Alkotmánybíróság elismerte az összes rendeletalkotás alkotmányosságát tehát nem talált olyan alkotmányossági hibát a COVID19- világvilágjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet időtartama alatt, amely az alkotmányellenesség kimondását indokolta volna” (153. oldal). Több alkotmányjogi panasz elutasítása kapcsán a szerző utal arra, hogy a testület alkotmányos követelményt fogalmazott meg (155-156. oldalak), nem említve, hogy az nem orvosolja a panaszos által elszenvedett jogsérelmet. A magyar rész összegzésében szerepelnek döntésekkel kapcsolatos kritikai megjegyzések ugyancsak más szerzők, illetve jogvédő szervezetek álláspontjára hivatkozással (159-160. oldalak).

Mindezek megjegyzések ellenére, a munka újdonságnak számító tudományos eredményei alapján meggyőződtem arról, hogy a szerző és értekezése alkalmas a doktori fokozat odaítélésére, és ezt javaslom is a Bizottságnak.

Budapest, 2024. december 29.



Dr. Halmai Gábor
az állam- és jogtudomány doktora (az MTA doktora)
Professzor emeritus, ELTE, TáTK