

A magyar Alkotmánybíróság 2005 és 2017 közötti döntéshozatalának empirikus vizsgálata

K-17: 124224 – NKFI kutatás

A kutatás eredményeinek záró szakmai beszámolója

A kutatásunk a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának empirikus elemzésére irányult. Ennek során az Alkotmánybíróság 2005 és 2017 között teljes ülésben hozott, a Magyar Közlönyben közzétett határozatait vizsgáltuk, mellőzve az Országos Választási Bizottság határozatainak felülvizsgálatára irányuló eljárásokat. A projekt célja egy olyan nyilvános adatbázis létrehozása, amelyet a kutatók is széles körben használhatnak a saját kutatási érdeklődésüknek megfelelően. A kutatás eredményeként létrejött és közzétett adatbázis ezen a honlapon bárki számára hozzáférhető.

1. Módszertani alap kutatás, az adatbázis szerkezetének pontos kidolgozása

Az adatbázis létrehozása hosszú kutatómódszertani előkészítést igényelt, a kutatás első két éve a megfelelő kutatási módszer kifejlesztésének szenteltük. A kutatás első hónapjaiban a legfontosabb feladatunk a kutatáshoz szükséges módszertani alapok kidolgozása volt. Ennek érdekében év közben több kutatóülést tartottunk, ahol a tervezett adatbevitel kódolási problémáit beszéltük át Györfi Tamás vezetésével, és Murányi István segítségével. Szeptemberben pedig a munkatervünknek megfelelően a módszertani kérdésekhez kapcsolódóan az MTA Közjogi Albizottságával együttműködve egy [konferenciát](#) szerveztünk a hasonló témában kutatási tapasztalattal rendelkező kutatók és az alkotmánybírósági gyakorlatot belülről ismerő volt alkotmánybíró és alkotmánybírósági tanácsadók részvételével.

Az adatok rögzítése közben arra a következtetésre jutottunk, hogy a kutatásunk elején mintaként kezelt adatbázis, az amerikai Legfelsőbb Bíróság döntéseit feldolgozó Supreme Court Database módszertanától jelentősen el kell térnünk. Ennek fő oka, hogy a magyar Alkotmánybíróság jellemzően több, analitikailag eltérő jogi kérdéssel foglalkozik minden döntésében. Éppen ezért az adatbázis alapegységét nem az egyes határozatok, hanem az alkotmánybírósági határozat rendelkező részébe foglalt döntések egyes pontjai képezik, amelyeket alkotmánybírósági rendelkezéseknek nevezünk. Az alkotmánybírósági rendelkezés - amennyiben az ügy érdemében való döntésről szól - általában azt mondja ki egy adott rendelkezésről, hogy az megfelel-e az Alkotmánynak/alaptörvénynek. az adatbázisunk 386 határozat 1093 rendelkezését tartalmazza.

A módszertani vizsgálatok egyik fontos eredménye a kódkönyv, amelyen az adatbevitel alapul. A kódkönyv ezen a [linken](#) érhető el.

Az adatokat az Airtable adatbázis kezelő felületen keresztül rögzítettük, amelynek nagy előnye, hogy sok irányba konvertálható, bárholnan elérhető, az összesítések és az elemzések vizualizációjában is segít, kiválóan alkalmas rá, hogy egy nyilvános adatbázis alapja legyen.

Az adatbázis az alkotmánybíróági gyakorlat különböző nézőpontú elemzését teszi lehetővé, mivel a gyakorlat számos vonatkozásáról tartalmaz adatokat. Minden alkotmánybíróági rendelkezésnek több mint 40 jellemvonását (változóját) rögzítettük, így például gyűjtöttünk adatokat az indítványozókról, az ügyben gyakorolt hatásköréről, a rendelkezés tárgyáról, az Alkotmánybíróság által megállapított jogkövetkezményről és a bírák szavazatairól. A vizsgált változók részletes felsorolását és ezek magyarázatát az adatbázishoz tartozó kódkönyv tartalmazza.

A bírákról külön táblázatunk van, amelyhez hozzá vannak rendelve az ügyek adatai (ténylegesen mely ügyek elbírálásában vett részt, mikor, hányszor volt előadó, hány különvélemény, párhuzamos - külön jelölve, ha mással közösen vagy csatlakozott).

A bírói megbízatásának időtartama napra pontosan, a jelölő párt, a jogterület, amelyről bíró érkezik, szakmai háttér, újraválasztották-e és melyik évben, volt-e elnök és mettől meddig.

Minden bíróhoz hozzá vannak rendelve azok az ún. természetes bíróságok, amelyeknek tagja volt. Ugyanis egy külön táblán összegyűjtöttük, hogy a vizsgált időszakban hogyan módosult a bíróság összetétele. Minden alkalommal, amikor egy bírót megválasztottak vagy távozott (vagy esetleg egyszerre több), akkor létrejön egy új természetes bíróság. Ez tehát az, amely egy adott időpontban az AB hivatalban lévő tagjainak összessége. A határozatoknál mindig jelöljük, hogy melyik természetes bíróság hozta.

Az adatbázis alapegységének kiválasztásával kapcsolatos módszertani dilemmáinkat két nemzetközi szakmai konferencián is bemutattuk, 2019. májusában Berlinben német („[Empirische Analyse von verfassungsrechtlichen Urteilen](#)“), illetve a „[Judicial Ideology under Empirical Scrutiny](#)” konferencián szeptemberben Ljubljanában angol nyelven. A módszertani kérdésekkel kapcsolatos vizsgálódásainkat végül egy magyar nyelvű tanulmányban foglaltuk össze, amely a [Közjogi Szemle 2019/4-es](#) jelent meg.

2. Összehasonlító vizsgálatok

A kutatás második évében egy összehasonlító vizsgálatot is elvégeztünk. A CONREASON adatbázisban ([https://www.cambridge.org/files/1214/9017/5084/00 --_CONREASON_Dataset.xls](https://www.cambridge.org/files/1214/9017/5084/00_-_CONREASON_Dataset.xls)) lévő döntések kapcsán az adatbázisban meglévő adatokat egészítettük ki egy általunk gyűjtött adatsorral. Az egyes döntésekhez kapcsolódóan a résztvevő bírók számát, a bíróság közös (többségi) véleményének számát, a párhuzamos vélemények számát, a különvélemények számát, illetve a különvéleményen lévő bírók számát kódoltuk, és ez alapján rendszereztük és hasonlítottuk össze a vizsgált bíróságokon belül a “módszertani individualizmus” mutatót, illetve a bírák közötti véleménykülönbségek mutatóját. Ez az elemzés a magyar Alkotmánybíróságon kívül 12 bíróság gyakorlatára terjedt ki. Ennek a vizsgálata az eredménye a [Vienna Journal of International Constitutional Law, 2020/3-as számában](#) jelent meg.

3. Az alkotmánybírósági adatbázis véglegesítése és az adatok ellenőrzése

(1.1.) A kutatás harmadik évének legfontosabb eredménye az adatbázis adatainak véglegesítése és ellenőrzése. A bevitt adatok ellenőrzését 2019 áprilisában kezdtük meg és 2020. szeptember végére fejeztük be. Ennek során az összes általunk bevitt adatsort felülvizsgáltuk, az alapjául szolgáló döntések újraolvasásával együtt. Ennek során elsősorban azt ellenőrizzük, hogy a kód könyvben rögzített adatbeviteli módszertan alapján végzett adatbevitel következetes és átlátható döntéseken alapuljon. De az ellenőrzés mellett ki is egészítettük a táblázatot a rülingok alkotmányjogi tartalmára vonatkozó adatsorokkal. Minden "rulinghoz" kapcsolódó adatsorhoz hozzákapcsoltuk az alkotmányos tárgyszavakat, és az alkotmányos felülvizsgálathoz kapcsolódó jogi problémát megvilágító tárgyszavakat. Minden ruling eldönt egy alkotmányos kérdést, a ruling jogi tartalmának feltárása lehetővé tette, hogy a döntésben kifejezésre jutó értéktartalmat is az adatbázis részévé tegyük. Így minden sorban rögzítettük, hogy a bíróság döntése az alapjogokat védte-e az állammal szemben, az egyenlőség elvét erősítette-e, a gazdaságilag kiszolgáltatottabb helyzetben lévőket védte-e, a jogállamiság elvére támaszkodva állapította-e meg az alkotmányellenességet. Ezek az adatok segítik az alkotmánybíróság gyakorlatának általában, de az egyes bírának is különösen, az ideológiai profilját megrajzolni. Ennek a kutatási időszaknak a másik a multiplikáció szempontjából is jelentős eseménye volt, hogy a kutatócsoport tagjai 2019 októberében egy hetet közösen Heidelbergben töltöttek az Max Planck Összehasonlító Alkotmányjogi Intézet vendégeként. Itt egyfelől intenzív kutató üléseket tartottunk, könyvtári kutatásokat végeztünk, illetve a hét második felében az Intézet rendezvényein is részt vettünk. Az itt végzett intenzív munka teremtette meg a módszertani alapját az adatbázisban rögzített rülingok alkotmányjogi, dogmatikai tartalmának feltérképezéséhez.

A 2020. márciusában kitört koronavírus járvány, és az annak kapcsán elrendelt távolságtartási szabályok és kivételes jogrend alapjaiban érintették a kutatási céljainkat és a kutatási tevékenységet. Mivel 2020. tavaszán még meglehetősen nagy volt a bizonytalanság, hogy meddig fog elhúzódni a járvány, a tervezett kutató ülések és konferenciák szüneteltek vagy elmaradtak. Csupán a kutatási időszak végére alakult ki a tudományos műhelyek között az online kapcsolattartásnak egy kiszámítható rendje, így az online konferencia megszervezésére is csak a kutatás meghosszabbított időszakában került sor.

4. Az adatbázis nyilvánossá tétele és az első eredmények közlése

Az adatbázis adatsorait 2020 őszére véglegesítettük, a kutatás utolsó szakaszának a legfontosabb célja a kutatás eredményeinek a megosztása volt. Ennek előkészítéseként különböző szempontokból elkezdtek vizsgálni az adatbázisból kinyerhető adatsorokat. Az eredményeket először a Jogtudományi Intézettel és az MTA Közjogi Albizottsággal közösen szervezett hibrid [műhely-beszélgetésen](#) osztottuk meg a szakmai közönséggel 2021. július 1-én, melyen közel 40-50 kutató vett részt. Ezen a rendezvényen részletesen bemutattuk az adatbázis működését, majd néhány kutatási kérdés mentén megosztottunk olyan adatsorokat is, amelyek

szélesebb érdeklődésre is számot tarthattak. Az adatbázis adatsorain alapuló első átfogó elemzésünket a [Fundamentum 2021/1-es](#) számában tettük közzé.

4.1. Az empirikus kutatás publikált elemzéseinek következtetései

A tanulmányban az empirikus adatok elemzésével azt vizsgáltuk, hogy mennyire tarthatóak az Alkotmánybíróság 2011 utáni gyakorlatával kapcsolatban megfogalmazott két tézis az alkotmánybíróság gyengüléséről, és politikai elfogultságáról. Az alkotmánybíróság erősségével kapcsolatos állításokat az alkotmányellenesség megállapításával kapcsolatos gyakorlat empirikus adatainak segítségével vizsgáltuk felül.

Az alkotmányellenességet megállapító rendelkezések arányát évenkénti bontásban, valamint ún. természetes bíróságokra vonatkoztatva is elemeztük.

Külön vizsgáltuk, hogy az Alkotmánybíróság mennyire volt képes betölteni a jogalkotást ellenőrző funkcióját, és hogy empirikus adatokkal igazolható-e az Alkotmánybíróság kormányzatot ellensúlyozó funkciójának megszűnése. Az elemzésünkben megállapítottuk, hogy amikor Magyarország demokráciamutatói minden mértékadó nemzetközi felmérés szerint jelentősen romlani kezdtek, és a jogszabályok alkotmányossági kontrolljára még nagyobb szükség lett volna, a jogszabályok alkotmányellenességét vizsgáló rendelkezések és a megállapított alkotmányértékek száma nagyjából a felére csökkent a korábbi időszakhoz viszonyítva. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a parlamenti többségnek a vizsgált időszak nagy részében lehetősége volt az alkotmánybírósági döntések alkotmánymódosítással történő felülírására, akkor igenis megalapozottnak tűnnek a szakirodalmi megállapítások az Alkotmánybíróság gyengüléséről. A gyengülésnek ez a dimenziója az Alkotmánybíróság hatásköreit érintő, 2010 után bekövetkezett változásoknak volt köszönhető.

Kutatásunk azt is vizsgálta, hogy az egyes alkotmánybírák milyen gyakorisággal állapítanak meg alkotmányellenességet. Mivel Magyarországon az egyes alkotmánybírák által leadott szavazat nem megismerhető, az alkotmányellenesség kérdésében kialakított álláspontokat aszerint kódoltuk, hogy az egyes bírák írtak-e különvéleményt, vagy csatlakoztak-e különvéleményhez.

Az egyes bírák aktivizmusának két külön mutatóját vizsgáltuk. Egyfelől azt néztük, hogy egy-egy bíró az érdemi rendelkezések hány százalékában tartotta a vizsgált jogi aktust alkotmányellenesnek. Ezt neveztük az aktivizmus abszolút indexének. Másfelől azt néztük, hogy az egyes bírák a részvételükkel hozott összes testületi döntéshez képest gyakrabban vagy ritkábban találtak-e alkotmányellenesnek a vizsgált normát. Ezt az értéket az aktivizmus relatív indexének neveztük el.

Az aktivizmus abszolút indexével kapcsolatban az adatok elemzése nyomán arra a következtetésre jutottunk, hogy az számok azt bizonyítják tehát, hogy a Fidesz a maga szempontjából rendkívül sikeresen szabta át a testület karakterét, amikor 2011-ben megnövelte a bírák számát, mivel a legkevésbé aktivista bírák közül többet is ekkor neveztek ki. Ugyanakkor fontos azt is megjegyezni, hogy az antiaktivista bírói tömb a 2011-et követő első időszakban még sokszor kisebbségben maradt. Éppen ez az öt alkotmánybíró – Salamon, Dienes-Oehm, Szívós, Balsai és Pokol – volt az, aki a 2005–2017 közötti időszakban a leggyakrabban szavazott a többséggel szemben. A testület belső dinamikájának átalakulását az is jól jelzi, hogy 2012–2017 között

konzisztensen magasabb volt a kisebbségben maradt bírák aránya, mint 2005–2011 között, illetve szisztematikusan nőtt a nem egyhangú döntések aránya.

Kiinduló hipotézisünk az volt, hogy egyes bírák a testület egészénél lényegesen többször, míg más bírák lényegesen kevesebbszer találnak alkotmányellenességet, a testület egésze tehát valahol az aktivizmusrangsor közepén helyezkedik el. Ez a hipotézis azonban nem bizonyult helytállónak, ugyanis a testület egészéhez képest az egyes bírák pozíciója közel sem szimmetrikus. Egyetlen bíróról, Lévay Miklósról mondható el, hogy magasabb arányban állapított meg alkotmányisértést, mint a testület egésze (azokat a rendelkezéseket tekintve, amelyek meghozatalában részt vett). Ha átlagoljuk az egyes bírák vonatkozó mutatóját (ami az alkotmányellenességet megállapító álláspontok aránya az összes érdemi rendelkezésen belül), az mindig a testület egészének mutatója alatt maradt.

Milyen következtetéseket lehetett levonni az adatokból a politikai elfogultságra vonatkozóan?

Mivel a 2011 után megválasztott bíráknak nagyon kevés alkalmuk volt arra, hogy baloldali kormányokhoz köthető jogszabályok alkotmányosságáról döntsenek, a mi kvantitatív módszert alkalmazó elemzésünk nem tud egyértelmű választ adni arra a kérdésre, hogy ezeknek a bíráknak az ítélezési gyakorlatát általános antiaktivista szerepfelfogás vagy a jobboldal iránti politikai elfogultság magyarázza-e inkább. A rendelkezésre álló adatok egyes bírák esetében az előbbi értelmezést erősítik, Varga Zs. András esetében azonban inkább az utóbbi tűnik relevánsnak.

4.2. Az adatbázist közzétevő honlap leírása

Végül a kutatás utolsó hónapjaiban az adatbázis nyilvános hozzáférhetőségét biztosító honlap kidolgozásán dolgoztunk, amely a kutatási időszak végére elkészült. (<http://www.hunconcourtdatabase.hu/>)

A magyar és angol nyelvű honlapon hozzáférhetővé tettük az adatbázis egészét az adatbázis alapjául szolgáló kódkönyvvel együtt. A 'Rulings' nevű fájl tartalmazza a kereshető adatbázis összes adatát. A fájl minden egyes sora egy alkotmánybírói rendelkezésről tartalmaz információkat, beleértve a bírói szavazatokat is. A változók, illetve a változókhoz kapcsolódó lehetséges értékek felsorolása és magyarázata - a tárgyszavak kivételével - megtalálhatók a kódkönyvben.

A kódkönyv nem tartalmazza a tárgyszavak listáját. Ez a lista a 'SubjectMatter' nevű fájlban található. Az alkotmányos tárgykörök két, esetenként háromszintű rendszerét alakítottuk ki. Ez a fájl segít az adatbázis használóinak az alkotmánybírói rendelkezés tárgykörét elhelyezni az alkotmányjogi fogalmak rendszerében.

A 'ConstitutionalProvisions' nevű fájl az egyes alkotmányhelyeket azonosító rövidítéseket sorolja fel. Az azonosító nagybetűs részei az 1949-es Alkotmányra (CON), illetve a 2011-es Alaptörvényre (FL) utalnak, amelyeket az alkotmányhelyek száma vagy betűjele követ.

A 'Judges' nevű fájl a bírákra vonatkozó adatokat, többek között azok szakmai előéletére és szakterületére vonatkozó információt tartalmaz. A fájl ugyancsak felsorolja azoknak az alkotmánybírói rendelkezéseknek az azonosítóját, amelyeknek a meghozatalában az adott bíró részt vett, annak előadója volt, vagy

amelyhez párhuzamos- vagy különvéleményt csatolt, vagy ilyen véleményhez csatlakozott.

Az adatbázis nyilvánossá tétele most már lehetővé teszi, hogy a nemzetközi kutató közönség figyelmét is felhívjuk rá. Ez a következő hetek feladata lesz még.

A célunk az, hogy a következő években egy új kutatási projekt keretében az adatbázis állományát teljessé tegyük és kiterjesszük mind az 1990-2005 közötti időszakra, s mind a 2017 utáni korszakra.

5. Közlemények

Boda-Balogh Éva, Deák Izabella, Fazekas Flóra, Győrfi Tamás, Kovács Ágnes, Sólyom Péter: Módszertani kérdések az alkotmánybírászkodás gyakorlatának empirikus elemzéséről. *Közjogi Szemle*, 2019/4, 11-20.

Boda-Balogh Éva, Győrfi Tamás: Judicial individualism and Judicial Disagreement in Constitutional Reasoning, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2020/3, 231-251.

Boda-Balogh Éva, Fazekas Flóra, Győrfi Tamás, Kovács Ágnes, Sólyom Péter: A magyar alkotmánybírák ítélkezési gyakorlatának változásai az autokratikus fordulat idején, *Fundamentum*, 2021/1, 75-92.

Győrfi, Tamás; Sólyom, Péter; Boda-Balogh, Éva; Deák, Izabella; Fazekas, Flóra; Kovács, Ágnes (2021), "HunConCourt database", Mendeley Data, V1, doi: 10.17632/n5gcbkjrpg.1