

Záró beszámoló

A PD 138047 számú, Tíz éves az Alaptörvény: alkotmányozás a többszintű alkotmányosság rendszerében című OTKA kutatás a pályázatban benyújtott munkatervnek megfelelően valósult meg.

A hazai alkotmányozás aktusának különös jelentőségét adta, hogy a 2004-ben csatlakozott országok közül Magyarország volt az első és eddig egyetlen olyan állam, amely immár az EU tagállamaként fogadott el új alkotmányt. A kutatás fő célkitűzése az volt, hogy megvizsgálja az Alaptörvény elfogadása és későbbi módosításainak hazai és európai kontextusát, illetve a többszintű alkotmányosság keretrendszerének működését. Fentiekből kiindulva a kutatás azt vizsgálta, hogyan értékelhető egyes nemzetközi szervezetek ráhatása az alkotmány tartalmára, illetve azt, hogy az alkotmányösszöveg változásai és az azokat övező szakmai viták hogyan csapódtak le a hazai tudományos közvéleményben. A hároméves kutatás első fázisa az Európa Tanácsra, azon belül elsősorban a Velencei Bizottságra, a második fázis az Európai Unió intézményeire, különös tekintettel az Európai Unió Bíróságára, az Európai Bizottságra, a Tanácsra és az Európai Parlamentre, végül a harmadik fázisa a hazai tudományos közéletre fókuszált. Utóbbi tekintetében társadalomtudományi módszerekkel (kérdőív, adatelemzés) megkíséreltem megvizsgálni az Alaptörvény és módosításainak a hazai tudományos életben történő lecsapódását. E reflexiók empirikus elemzése úgy vélem, hogy képes hozzájárulni a többszintű alkotmányossággal és az alkotmányos demokráciával kapcsolatos szakmai elvárások mélyrétegeinek értelmezéséhez.

A WP1 A Velencei Bizottság és Emberi Jogok Európai Bíróságának [EJEB] hatása az Alaptörvényre címet viselte. Ennek keretében elemeztem mindkét szervezet hatását a hazai alkotmányozásra. Be kellett látnom, hogy a két szervezet közül elsősorban a Velencei Bizottság Magyarországot érintő jelentései a relevánsak, hiszen konkrét EJEB ítélet az alkotmányozás folyamatát nem befolyásolta. Ugyanakkor Velencei Bizottság rendszeresen idézi az EJEB gyakorlatát, így az EJEB által kialakított emberi jogi standardok közvetett módon, a Velencei Bizottság véleményein keresztül érvényesültek. E megfigyelésből adódóan elsősorban a Velencei Bizottság dokumentumaira fókuszáltam, és e szervezet lett a WP1-et lezáró

tanulmányom központi szereplője. E témakörhöz kapcsolódóan áttekintettem a Velencei Bizottság honlapján elérhető összes releváns nemzetközi publikációt, valamint nem pusztán az Alaptörvényre, illetve az azt kísérő jogalkotásra vonatkozó, hanem az 1995-ös alkotmánykonceptióra vonatkozó véleményt is megvizsgáltam.

A WP2 az Értékviták az Európai Unióban címet viselte. Ennek keretében az uniós intézmények és a magyar kormány közti dialógus, illetve annak hatását tanulmányoztam. Be kellett látnom, hogy konkrét alkotmányozási hatások nem mutathatók ki, helyette egyes alkotmánymódosítások, bizonyos alkotmányértelmezési kérdések, illetve néhány alkotmány alatti kérdés voltak relevánsak. Az alkotmányértelmezés terén a jogi dialógus két fontos aktora az Európai Unió Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság, a diskurzus kulcsfogalmai pedig az EUSZ 2. cikkében foglalt alapértékek, illetve az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt nemzeti identitás fogalma voltak, amelyek közül utóbbit az alkotmánybíróságok előszeretettel értelmeznek alkotmányos identitás alapú fenntartásként. Talán ennek is köszönhető, hogy egy ideje az identitások korát éljük, és az európai szakirodalom kiapadhatatlan bőséggel „termeli” az európai, nemzeti és alkotmányos identitásokhoz kapcsolódó eszmefuttatásokat. E tekintetben a hazai diskurzus kiindulópontja a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat volt, amelyet egy újabb jelentős döntés követett 2021 végén [32/2021. (XII. 20.) AB határozat], amelyet a Közjogi Szemlében szerzőtársammal, Szabó Patrikkal, elemeztem. Mindemellett az Európai Unió Bíróságának döntéseire is fókuszáltam, így ezen intézmény lett a WP2-höz tartozó egyik tanulmány központi szereplője. Utóbbi keretében megvizsgáltam az EUB összes, az identitás klauzulát illetően meghozott döntését, amelyeknek legújabb hozadéka az ún. visszalépés tilalmának megfogalmazása és az EUSZ 2. cikkében foglalt értékekre épített közös uniós identitás nevesítése. Ennek értelmében az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek valójában az alkotmányos keretét képezik minden tagállami értéknek, így a tagállami egyediséget kifejezni hivatott identitásigényeknek is.

Az Európai Unió Bíróságán felül ugyanakkor más uniós intézmények is bekapcsolódtak az értékvitába, így elsősorban az Európai Bizottság az ún. jogállamisági keret és a jogállamisági jelentések révén, az Európai Parlament az állásfoglalásai és a 7. cikk szerinti eljárás kezdeményezése révén, továbbá a Tanács a 2020/2092/EU rendelet, tehát az uniós pénzügyi érdekek védelmét biztosító rendelet révén. E fejlemények áttekintésére az Alkotmányjogászok 3. Vándorgyűlése kínált megfelelő alkalmat, és az ebből származó, a WP2-t lezáró tanulmányt a Közjogi Szemléhez nyújtottam be.

A WP3 az Alkotmányossági viták a hazai akadémiai diskurzusban címet viselte. E téren a kutatás azt tűzte ki célul, hogy az Alaptörvény körül felmerülő szakmai-tudományos vitákat rendszerezze. Itt nem pusztán a publicisztikákban deklarált álláspontok feltérképezése volt a célom, hanem anonim kérdőív révén értem el a hazai tudományos közvélemény meghatározó hányadát annak érdekében, hogy teljesebb képet nyújthassak az álláspontok sokféleségéről, a többszintű alkotmányosság körében felmerült vitatott elemekről, továbbá az artikulálódó tendenciákról. Mindezt az az általános felismerés előzte meg, hogy az alkotmányos rendszer legitimációja és hatékonysága meghatározó módon a jogrendszer alapját képező alkotmány és annak társadalmi környezete közötti összhang függvénye, amelyben kiemelt szerepet játszik a szakmai publikum. A kutatás során összegyűlt eredményekkel a nemzetközi tudományos diskurzusban is meg kívántam jelenni, így a felmérésből született eredményeket tárgyaló tanulmányt az *International Journal of Constitutional Law* folyóiratba nyújtottam be.

Az első két WP-hez kapcsolódó kutatás első lépése egyes, az itthon még széles körben nem ismert újabb szakirodalmi források recenzió formájában történő feldolgozása volt, amely egyúttal kiváló origót szolgáltatott a témához kapcsolódó szakmai anyag feldolgozásához. Bár csak az első két WP-ben vállaltam, végül mindhárom fázisban írtam egy-egy *review essay* típusú recenziót. Az első WP-ben Sergio Bartole, *The Internationalisation of Constitutional Law A View from the Venice Commission* című 2020-ben megjelent művét ismertettem az olvasókkal. A második WP-ben a David Landau és Hanna Lerner által szerkesztett, 2019-ben megjelent, *Comparative Constitution Making* című könyvet elemeztem. Végül a harmadik WP-ben, Chronowski Nóra, *Alkotmányosság három dimenzióban* című kötetét vettem vizsgálat alá.

Mindhárom fázist zárótanulmány összegezte. Az első írás *A Velencei Bizottság helye a többszintű alkotmányosság rendszerében és hatása a hazai alkotmányozási folyamatokra* címet kapta. Ebben bemutattam, hogy a Velencei Bizottság tevékenysége három nagy területen valósul meg: (i) jogállamiság, demokratikus intézmények és alapjogok; (ii) alkotmánybíráskodás és bírászkodás; (iii) választások, népszavazások és politikai pártok. A testület Magyarországgal összefüggésben huszonhárom véleményt fogadott el a tanulmány megírásáig: az 1995-ben előkészített alkotmánykoncepcióval kapcsolatos véleményét követően sokáig nem foglalkozott Magyarországgal, aztán 2011-et követően, az Alaptörvény elfogadása kapcsán ismét a hazai szakmai diskurzus aktív résztvevőjévé vált. A tanulmányom célja a

Velencei Bizottságonak a többszintű alkotmányosság rendszerében való elhelyezése, valamint működés módjának és hatásmechanizmusainak, illetve annak részeként a magyar alkotmányosságra gyakorolt hatásának értékelése volt.

A második WP-t lezáró írás az *Európai uniós értékviták és alkotmányos kérdések* címmel jelent meg. Ezen írás kiindulópontja, hogy 2013-ban Viviane Reding többek közt éppen Magyarországgal összefüggésben nevesítette az ún. jogállamisági válságot mint olyan kihívást, amelyre az Európai Uniónak reagálnia kell. A téma azóta is aktuális, rengeteg kutatót, politikust és közéleti iránt érdeklődőt foglalkoztat, ráadásul több fontos közjogi jelentőségű változást eredményezett úgy a hazai jogrendszerben, mint az európai uniós jogrendben. A tanulmány azt igyekezett körüljárni, hogyan változott a hazai és az uniós közjogi helyzet e bő évtized alatt, illetve ezek hogyan reflektáltak egymásra. A tanulmány először a közjogi berendezkedés, illetve a szabályozás szintjét vizsgálta, ezt követően az alkotmányértelmezés, illetve jogalkalmazás területét mutatta be, zárásként pedig időbeli dimenzióval próbálta elhatárolni a Magyarországgal összefüggésbe hozható uniós értékviták egyes állomásait.

A harmadik WP kérdőíves módszerrel kísérelt meg utánajárni az Alaptörvény és módosításainak, valamint a nemzetközi és európai uniós viták lecsapódásának a hazai tudományos életben. Ennek alapja, hogy Magyarország új alkotmányának elfogadása jelentős polarizációhoz vezetett a magyar alkotmányjogászok körében. Míg a 2010-es évek elejének heves tudományos vitái később alábbhagytak, a közelmúlt politikai fejleményei – például a számos alkotmánymódosítás és az illiberális demokrácia felé való elmozdulás – újra fellobbantották a tudományos diskurzust 2022-ben. E megfigyelésből kiindulva a tanulmány alapját képező kérdőíves felmérés azt vizsgálta, hogy a tudományos közvélemény továbbra is megosztott-e az alkotmányos kereteket illetően, vagy a nézetek valamiféle konvergenciája következett be.

A kérdőívet a LimeSurvey segítségével állítottam össze, hogy a válaszadók teljes anonimitását biztosítani tudjam. A kérdőív kitöltésére szóló felhívásban külön felhívtam a résztvevők figyelmét arra, hogy válaszaik nem kapcsolhatók össze személyazonosságukkal. A felmérés webalapú volt, és 2024 júniusában szűk három hétig volt nyitva. A kérdőív kitöltésére való jogosultság fő kritériuma az volt, hogy a válaszadónak 2010-től napjainkig valamely magyarországi felsőoktatási intézményben alkotmányjogot vagy uniós jogot kellett oktatnia akár rövid ideig. Számításaim szerint a kérdőív 143 személyhez jutott el (közvetlenül e-mailben vagy valamely hazai szakmai szervezet levelezőlistáján), akik közül 75 teljes választ kaptam.

Ezenkívül 32 potenciális válaszadó megnyitotta a kérdőívet, de nem, vagy csak részlegesen töltötte ki azt. Az eredmények értelmezhetőségének biztosítása érdekében az értékelés során csak a teljes válaszokat vettem figyelembe. Ezzel együtt a felmérést sikeresnek tekintem, mivel a 143 potenciális válaszadóból a kérdőív 107 főhöz ért el ténylegesen (74,8%), a teljes válaszadási arány pedig 52,4%-os volt (75 kitöltött kérdőív).

Fentiekén túlmenően kutatási eredményeimet nemzetközi és hazai konferenciákon ismertettem, illetve az arsboni.hu és a [JTIBlogon](https://jtiblogon.hu) elhelyezett blogbejegyzésekkel népszerűsítettem. Mindemellett 2023. április 12-én az NKE Oktatási Központjában előadást tartottam a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola hallgatóinak, ahol a kutatásaim tartalmi ismertetésén felül az OTKA pályázatot népszerűsítettem. Ezen kívül kidolgozom egy új egyetemi szabadon választható tantárgy tematikáját, amely a többszintű alkotmányosság témaköreit tárgyalja, és amely komplex módon mutatja be a globalizálódó alkotmányjog jelenségeit. A témák a szuverenitás fogalmát, a jogrendszerek átalakulását, a nemzetközi és nemzetek feletti szervezetek demokratikus legitimációját, az alkotmánybíráskodást és a bíróságok közötti párbeszéd megváltozott szerepét, valamint az alapjogok védelmének többszintű rendszerét érintik. A tantárgyat a 2024/2025-ös tanévben meghirdetem.

A pályázatban vállaltakon felül az első évben egy további Q2-es cikket írtam, amely a többszintű alkotmányosság terében értékelte a magyar Alkotmánybíróságnak az Egységes Szabadalmi Bírósággal kapcsolatos döntését, összehasonlítva azt a német Szövetségi Alkotmánybíróság azonos tárgyú döntésével. A második évben a pályázatban vállaltakon túlmenően a Közjogi Szemlében elemeztem Szabó Patrikkal a magyar Alkotmánybíróság uniós kapcsolatokat érintő legújabb döntését, valamint a Q4-es Hungarian Journal of Legal Studiesban jegyeztem egy írást az Európai Unió Bíróságának a nemzeti alkotmányos kérdéseket érintő döntéseinek vizsgálatáról. Végül a harmadik évben a Q4-es Hungarian Yearbook of International Law and European Law című folyóiratban a magyar Alkotmánybíróságnak az európai bírói párbeszédben meghozott két jelentős határozatát vettem kritikai vizsgálat alá.

A pályázatban vállalt műszaki feladat volt két nemzetközi szervezetbeli tagság (International Society of Public Law, illetve International Association of Constitutional Law) megszerzése, illetve fenntartása, ami egyes nemzetközi konferenciákon való részvételnek az előfeltétele. Ennek segítségével részt tudtam venni a pályázatban megjelölt ICON-S éves konferenciákon. Mivel a pandémia miatt a konferenciasorozat 2021-ben szünetelt, ezért a pályázati anyagban az első évre betervezett új-zélandi kiutazás a második évre csúszott, de ettől függetlenül mind a

2022-ben online térbe kerülő konferencián, mind a pályázatban vállalt éves konferencián részt vettem.

Ezen túlmenően előadást tartottam egy további nemzetközi konferencián a budapesti Jogtudományi Intézet (HUN-REN TK-JTI) szervezésében, ahol az alkotmányos identitás problémakörét jártam körbe, amely a WP2-höz kapcsolódó Q4-es publikációt tette lehetővé. Emellett – az OTKA finanszírozási keretén kívül – részt vettem a IACL által 2022. decemberben Johannesburgban megszervezett Alkotmányjogászok Világkongresszusán is, ahol a tagállamok és az uniós intézmények viszonyát vizsgáltam az ún. principal-agent fogalmi keretben. Végül, részt vettem az Alkotmányjogászok 3. Vándorgyűlésén Baján az Alkotmányjogászok Egyesülete és a Jogtudományi Intézet (HUN-REN TK-JTI) szervezésében, ahol a magyar jogállamiság helyzetét vizsgáltam az uniós jog fényében.

2024. 09. 08.

Orbán Endre