

## A KÖZJOG ÉS TUDÓSAI?

*Sólyom Péter<sup>1</sup>*

*Az, hogy kik számítanak a közjog tudósainak, politikai kérdés. A közhatalomgyakorlás igazolásának autentikus értelmezése a politikai tét. A közjog tudósának a státuszában markánsan összekapcsolódik a nyilvánosság fölötti hatalom igénye a nyilvánosság hatalmával, és a közhatalom nyilvánosság előtti igazolási kényszerével. Ma Magyarországon már nem a jogászok a közjog „tudósai”.*

*A közjognak abban a kontinentális hagyományában, ahová a magyar alkotmányos kultúra is tartozik, alapvetően két tudás- és hivatásrend, a jogászság és a jellemzően a központi kormányzathoz kötődő bürokratikus hatalom küzdelme határozza meg a közjogi viszonyok autentikus értelmezéséért folytatott politikai csatákat. A jogászság a közhatalomgyakorlás jogállami kereteinek megtartásában, a bíróságok függetlensége és az egyéni jogosultságok védelmében érdekelték. A bürokratikus hatalom pedig a hatalomgyakorlás hatékonyságában és stabilitásában.*

E két hivatásrend harca tulajdonképpen "Kié a közjog?" kérdésre is visszavezethető. Az állam és a közszektor minden formációja a közösségeké – olvashatjuk Horváth M. Tamás korábbi tanulmányában<sup>2</sup> – és a (köz)jogászi tudás egyik fontos hivatása éppen az, hogy ennek a demokratikus alapvetésnek értelmét a jogalkotás és a formális közjogi aktusok értelmezése során érvényre jutassa. A bürokratikus hatalom ellenben nem az önkormányzó közösség eszméjére építi a jogfelfogását, hanem az állam fogalmának kisajátítására.

Ahogy a 48-as hagyományt folytatni akaró XIX. századi magyar szabadelvű hagyomány a jogászság által vezetett politikai vállalkozás volt, a századforduló után egyre autokratikusabbá váló közhatalomgyakorlás már az erősödő központi kormányzati hatalom felfogását tükrözte, és ez a tendencia a második világháború után csak tovább erősödött. A magyar közjog a XX. században alapvetően egy bürokratikus (és autokratikus) közjogi kultúra volt.

A 89-90-es rendszerváltás a 48-as hagyományokat követve alapvetően egy, a jogászság által vezetett alkotmányos demokratikus átalakulás volt, amelynek eredményeként a politikai rendszer működtetését alapvetően jogászokra bízta. A bírói hatalom függetlensége és az alkotmánybíróság tekintélye a közhatalomgyakorlás igazolhatóságával kapcsolatos kérdések autentikus és megkerülhetetlen szakértőjévé tették a jogászokat. A közjog jogász tudósainak megnőtt a társadalmi presztízse.

Ennek ma már vége. Az Alaptörvény új rendje látványosan elfordult a jogászságtól. Nem abban az értelemben, mintha ennek a rendszernek ne lenne szüksége bíróra, ügyészre és ügyvédre, és továbbra is ne a jog lenne a társadalmi koordináció egyik legfontosabb eszköze. Hanem elsősorban abban az értelemben beszélhetünk fordulatról, hogy megrendültek a jogászság pozíciói a közhatalomgyakorlás igazolásának autentikus értelmezésében.

Az alkotmányok a politikai közösség tagjainak politikai és erkölcsi meggyőződéseit fejezik ki, éppen ezért különösen fontos, hogy kik számítanak az alkotmány mértékadó értelmezőinek. Az irodalom<sup>3</sup> megkülönböztet elsődleges és másodlagos értelmezőket. Elsődleges alkotmányértelmezők azok az intézmények vagy személyek, akik fel vannak hatalmazva arra, hogy az alkotmány önértelmezésük szerinti legitim és más intézménytől független, jogilag releváns értelmezését adják. Másodlagos értelmezőknek azok számítanak,

<sup>1</sup> Sólyom Péter, egyetemi docens, DE-ÁJK

<sup>2</sup> HORVÁTH M. Tamás: *Kié a közjog?* Közjavak, 2015. június-szeptember, 1 évfolyam, 1. szám, Debrecen,

<sup>3</sup> HAILBRONNER, Michaela: *WetheExperts*. Die geschlossene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten. Der Staat: Vol. 53, No. 3, pp. 425-443.

akiknek az alkotmány-értelmezései az alkotmány elsődleges értelmezői számára különleges jelentőséggel bírnak, és amelyekkel a saját értelmezéseiket szembe kell állítaniuk.

A mai alkotmányos demokráciákban az alkotmány elsődleges értelmezője tipikusan az Alkotmánybíróság, ahogy Magyarországon is. Az elsődleges értelmezői szerephez rendszerint kapcsolódik az értelmezés kötelező ereje.

Ettől különböző modell érvényesül Kanadában, ahol a parlament és a Legfelső Bíróság egyaránt fel van ruházva az alkotmányértelmezés jogával. Itt mind a parlament, mind a bíróság elsődleges értelmezőnek számít, az alkotmány autentikus értelme a két intézmény dialógusának<sup>4</sup> lesz az eredménye. A kanadai Legfelső Bíróság megsemmisítheti az alkotmányellenes rendelkezéseket, a törvényhozó azonban az alkotmány felhatalmazása alapján ezt felülbíráhatja. A briteknél ez a dialógus némileg kiegyensúlyozatlanabb, a bíróság itt csupán megállapítja egy törvény alkotmányellenességét, de ennek nincs kihatása a törvény érvényességére.

E modellek azonban korántsem statikusak. Az Egyesült Államokban a Legfelsőbb Bíróság a végső alkotmányértelmező, de az értelmezői autoritása vitatott. Erre vonatkozóan ugyanis nincs kifejezett alkotmányos rendelkezés. Az amerikai elnökök egész sora kérdőjelezte már meg ezt az autoritást (Andrew Jackson, Abraham Lincoln, Franklin D. Roosevelt vagy Ronald Reagan). Az általuk képviselt doktrína szerint minden hatalmi ágnek saját joga van az alkotmány értelmezésére (Departmentalism).<sup>5</sup> De nemcsak ez a felfogás jelent időről időre kihívást az alkotmány elsődleges értelmezőjének tekintett Legfelsőbb Bírósággal szemben, hanem az a radikális demokrata protestáns hagyomány is, amelyet Sanford Levinson is képvisel;<sup>6</sup> azaz, hogy minden egyes polgárnak alkotmányos joga van az alkotmány értelmezésére. E felfogás szerint törekedni kell a nép jogainak erősítésére az alkotmány értelmezésében.

Magyarországon a „felülalkotmányozás” gyakorlata szintén az alkotmány elsődleges értelmezéséért folytatott küzdelem részeként írható le. A magyar „dialógus” sajátossága, hogy az alkotmányos szabályok kifejezetten az alkotmánybíróságot ruházzák fel az Alaptörvény végső értelmezésével, és a szabályok rögzítik azt is, hogy az alkotmánybíróság határozatai mindenkire kötelezőek.<sup>7</sup> Ezzel szemben állt a parlamenti képviselők kétharmados többsége, amely egyben alkotmányozói többséget is jelentett. Ez a rendszeresen „szolgálatba helyezett”<sup>8</sup> alkotmányozói többség ebben az időszakban nagyon viszonylagossá tette az alkotmánybíróság elsődleges alkotmányértelmezői szerepét, amit leglátványosabban a negyedik alaptörvénymódosítás fejezett ki.

A magyar „dialógus” másik sajátossága, hogy a másodlagos értelmezői szerepekben is fontos változások történtek. A közjogtudomány képviselőinek a véleménye meghatározó volt az alkotmánybíróság számára, a bíróság gyakorlatára döntő befolyással volt a szakmai közvélemény. Az alkotmányozói többséggel rendelkező parlamenti többségre azonban már ez a szakmai közösség nincs nagy hatással, számára a közvélemény hangulatának való megfelelés fontosabb, mint a jogászai nyilvánosságot meggyőző érvelés (alkotmányos populizmus).

A harmadik, és számunkra most a legfontosabb sajátossága a magyar vitáknak az, hogy az elsődleges értelmezők közötti küzdelmek Magyarországon az alkotmányosság egymással nehezen összeegyeztethető változatainak az ütközetei is voltak egyben, ahol nemcsak az alkotmányértelmezői szerepek megosztása volt a tét, hanem az alkotmányos demokrácia

<sup>4</sup>[http://robarts.info.yorku.ca/files/2012/03/cw\\_8\\_1-3.pdf](http://robarts.info.yorku.ca/files/2012/03/cw_8_1-3.pdf) (letöltés dátuma: 2015. december 01.)

<sup>5</sup><http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1333&context=lcp> (letöltés dátuma: 2015. december 01.)

<sup>6</sup><http://press.princeton.edu/titles/9559.html> (letöltés dátuma: 2015. december 01.)

<sup>7</sup>Abtv. 39.§ (1)

<sup>8</sup><http://szuveren.hu/jog/az-elkulonbozodes-kenyszerei> (letöltés dátuma: 2015. december 01.)

alapvető elveinek a tekintélye is. Emiatt a magyar közjogi vitákat nem az alkotmányos demokráciákon belüli családi vitákhoz, hanem inkább a jogállami demokrácia és az autokrácia határmezsgyéjén folyó küzdelmekhez lehet hasonlítani.<sup>9</sup>

A „felülalkotmányozási csaták” a bürokratikus politikai tudás győzelmét hozták. Ezen a politikai sikeresség és az igazgatási hatékonyság koordináta-rendszerében mozgó tudás számára a jogállamiság, a bírói függetlenség és az alapvető jogok eszméi másodrendűek. Ennek köszönhetően ezek az elvek a közhatalomgyakorlás igazolhatóságában is elvesztették a meghatározó szerepüket. Ami tovább rontotta a jogászság pozícióját, hiszen komoly lelkiismereti problémákat okozhat tagjainak a hagyományos jogászi elveket megkérdőjelező politikai rendszerrel való együttműködés. (A meggyőződés hiányát az anyagi előnyök ideiglenesen azonban felülírhatják.)

Ezeknek a változásoknak egy sajátos történeti dimenziója is van. Az alkotmánnyal rendelkező államok alakulástörténete egyfajta fejlődéstörténetként is leírható, ahol a fejlődés irányát a demokratikus alkotmányosság és a joguralom eszméinek való minél erőteljesebb megfelelés igénye vezérli. A mai alkotmányos demokráciák alkotmányos identitásai is ilyen elbeszéléseken nyugszanak, amelyeknek az irányát az alkotmányos elvek és különösen az emberi jogok eszméjének jövőbevetett, utópikus szerkezete szabja meg. A közjogtudomány mai kérdésfelvetéseit is alapvetően meghatározza az alkotmány fejlődéstörténetéhez való viszony. Az alkotmányos gondolkodásnak ezen evolúciós változata melletti elköteleződés azonban nem magától értetődő. Az Alaptörvény elfogadása kifejezetten elbizonytalanította ezt az elbeszélést. A jogászság és a bürokratikus hatalom az alkotmány kívánatos fejlődési irányairól eltérően gondolkodik, és a közjog igazi „tudósainak” ma már nem a jogászok számítanak.

---

<sup>9</sup> [http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-12-4-tga\\_interju.pdf](http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-12-4-tga_interju.pdf) (letöltés dátuma: 2015. december 01.)