

STUMPF ISTVÁN

Hatalmi ágak megosztása egykor és most

„Ha az államhatalmak elválasztásának problémáját vetjük fel, ez valamiképpen a 17–18. század szellemét idézi. Úgy jelenik meg ez a kérdés, mint ami elmúlt korokat érdekelt hevesebben, ma azonban csak elméleti jelentőségű, aminél sokkal fontosabb problémáink is vannak. Minden olyan hang, mely e kérdés aktuális voltából indul ki, úgy jelenik meg, mint konzervatív hang, s az egész problematika úgy, mint egy régimódi, defenzívában lévő gondolatcsoport. Kérdés: helyes-e ez így, igaz-e ez így?”¹ — teszi fel a kérdést Bibó István *Az államhatalmak elválasztása egykor és most* című akadémiai székfoglalójában 1947. jan. 13-án.

Ma is hallhatóak olyan hangok, amelyek szerint az egyes állami, alkotmányos szervek helyzete, hatásköre, működése másodlagos (vagy sokadlagos) probléma, miközben a valódi problémákat a gazdaság, az államháztartás állapota, a családok (háztartások) jóléte, és más hasonló — materiálisabb, életközelibb — kérdések jelentik.

Az állami hatalomgyakorlás problémájának nem teljesen avított jellegét jelzi ugyanakkor, hogy téma körüli politikai és elméleti viták ismét kiújultak hazánkban azoknak a változásoknak a kapcsán, amelyek az államhatalom szerkezetében az elmúlt másfél esztendő során Magyarországon végbementek, illetve még folyamatban vannak.

Tanulmányomban két tárgykört szeretnék érinteni: egyrészt, felidézem, hogy mit jelent a hatalmak elválasztásának elve Bibó felfogásában; másrészt, áttekintem, hogy ebből a bibói szemszögből milyen változásokat hoz az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény hatalommegosztási rendszere.

¹ Bibó István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok. II.* (Válogatta: Huszár Tibor; Szerkesztette, jegyzeteket készítette: Vida István és Nagy Endre) Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, 369. o.

Hatalmak elválasztása Bibó felfogásában

Bibó István az európai államelmélet, hatalomelmélet fordulatát *Szent Ágostonhoz* köti, aki elvetette annak a gondolatnak a magvait, amely később minden teológiától függetlenül is közös kincsévé vált az európai politikai tudatnak, és amelynek lényege, hogy a hatalom demoralizál, ezért a hatalom erkölcsi igazolásra szorul, és a hatalomgyakorlás csakis morális célja révén kaphat igazolást.²

Most azonban Bibónak nem a hatalom *legitimitásával* kapcsolatos felfogásáról szeretnék bővebben beszélni, hanem arról, hogy a legitimációs igénynek milyen *következményei* vannak a hatalom birtokolására és gyakorlására nézve.

Az állami főfunkciók kategorizálásának ókori kísérleteivel szemben ugyanis ez az eszmei kiindulópontja a *hatalmak elválasztása modern elvének*. E szerint a hatalomgyakorlást a hatalomkoncentráció megbontásával, belső, szervi tagozásával kell az „igazságosságra” kényszeríteni, azaz, hogy a hatalomgyakorlás helyessége feletti ítélkezésnek ténylegesen (hatalmi szempontból is) alávesse magát.³ Az *általános* cél tehát a hatalomkoncentráció veszélyének a csökkentése.

Bibó szisztematikusan bemutatja, hogy ehhez az általános célhoz képest *Locke*-nak, *Montesquieu*-nek vagy *Constant*-nek a hatalmi ágak tipizálására és egymástól történő határozott elválasztására irányuló elméletei mindig egy nagyon is *konkrét* politikai és társadalmi helyzet talaján jelentek meg, abban a kontextusban akartak egy aktuális problémára választ adni. Tették mindezt olyan módon, hogy mindeközben megvolt bennük a törekvés, hogy általános érvényű igazságokhoz jussanak, olyan általános sémák felállításával, amelyek a pillanatnyi helyzetnek is frappánsan megfelelnek. Ezek a sémák könnyen dogmává válnak, és később erősen problematikus lehet egy más szerkezetű valóságra alkalmazni őket.⁴

Különösen is elmondható ez *Montesquieu*-nek a három hatalmi ág elválasztására vonatkozó formulájáról. Ez a formula viszonylagosan ugyan megfelel az amerikai alkotmányos rendszer működésének, viszont nem írta le hűen az angol közjogi berendezkedést — amelyben *Montesquieu* konkrétan a sémát felfedezni vélte —, és végképp

² i.m: 371-372.o.

³ i.m.:377.o.

⁴ i.m: 378-379.o.

nem valósult meg tisztán a kontinentális Európa államaiban. Az összehasonlító alkotmányjogban közismert tény, hogy az európai kormányzati rendszerekben mind politikai, mind jogi értelemben az említett formulával ellenkező helyzet a jellemző: a törvényhozás és a kormány erőteljes összefonódása. Ez ugyanakkor nem feltétlenül „baj” a hatalommegosztás szempontjából.

Bibó felhívja a figyelmet arra, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elkülönítése jóval összetettebb kérdés az általános szabályalkotás és a konkrét jogalkalmazás elválasztásának sémájánál, amiből az eredeti *arisztotelészi* és *locke-i* gondolat kiindul. A kormány parlamenti felelőssége Bibó szerint nemhogy káros, hanem nagyon is szükséges. Az a funkció, amelyre a népképviselőt leginkább alkalmas, és amelyet a végrehajtástól függetlenül kell berendezni, nem *kizárólagosan* minden általános szabályalkotás, hanem a legfőbb irányítás (azaz a keretjelleget szabályozás) és az ellenőrzés funkciója. Ezzel összefüggésben logikus következmény, hogy az általános szabályalkotásból a parlament egyes területeket átengedhet más szerveknek, akár a „végrehajtó” hatalomnak⁵ (amelyet éppen ezért célszerű nem is így, hanem „kormány”-ként megnevezni, mert ez nem sugall egy egyoldalúan sematikus funkciót) — az általános szabályalkotás ilyen átengedését nevezzük a magyar alkotmányjogban *felhatalmazásnak*.

Az előbbi megállapítás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy egy adott általános szabály megalkotása és konkrét esetben történő alkalmazása ne lenne továbbra is elkülönítendő, csak éppen nem feltétlenül a „három hatalmi ág” szerinti funkcionális sémában: a Kormánynak alárendelt közigazgatási szervek például a Kormány és a miniszterek által alkotott rendeleteket is alkalmazzák.

Bár Bibó a parlament esetében alapvetően nem lát olyan hatalomkoncentrációs veszélyt, mint egy esetlegesen ellenőrizetlen kormányzati működésben; mindazonáltal felhívja a figyelmet egy erősen diszfunkcionális „korabeli” gyakorlatra: Idézem: „[...] a törvényhozás fenntartotta a végső határozásnak, főleg pedig a *végsőleges fokon való módosításnak* a jogát, ami a gyakorlatban igen gyakran arra vezetett, hogy szakértő szerveknek gondos és az elmélyült európai szakszerűség jegyében elkészült tervezetei a törvényhozásban teljességgel kicsinyes hatalmi és politikai szellemű változtatásoknak voltak

⁵ i.m.:392.o.

kitéve. Ez azután bőséges adalékokat szolgáltatott a kontárság modern térfoglalásának illusztrálására. Ami annál súlyosabb volt, mert hiszen a hatalmak elválasztásának értelmét adó, alapvető gondolatnak, a hatalomkoncentráció visszaszorításának a szempontjából nem következett a törvényhozásnak a szakszerűséggel szemben való kijátszása, sőt ez inkább a törvényhozásban ilyen módon megjelenő hatalomkoncentráció romboló hatását illusztrálta.”⁶ A probléma megoldása érdekében Bibó felveti egyik lehetőségként „a törvényhozó szerv szakbizottságainak erősebb kifejlését”, másik lehetőségként pedig „külön szakszerű törvényszerkesztési szerv” beállítását, akár a bírói hatalommal összekapcsolva.⁷

Ebben a kontextusban kézenfekvő módon felmerül az *Alkotmánybíróság* potenciális szerepe és felelőssége. A szűk értelemben vett jogszabály-szerkesztési, kodifikációs hibák legtöbb esetben nem érik el az alkotmányellenesség szintjét, orvosolásuk nem az Alkotmánybíróság feladata. Ettől eltérő megítélés alá esik azonban a jogalkotási, közelebbről a törvényalkotási *eljárás* hibáinak megítélése és esetleges szankcionálása. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata értelmében ugyanis a jogalkotás formalizált eljárási szabályainak betartása a jogszabály *érvényességének* feltétele. A törvényhozási eljárás szabályainak súlyos megszegése alááshatja a képviselők lehetőségét és jogát a törvény megalkotásában való érdemi részvételre, megghiúsíthatja a törvény megalkotására irányuló akaratuk megalapozott kialakítását, és mindezzel együtt gyakran a jogalkotás tartalmi szakszerűségét is veszélyezteti.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az eljárási szabálytalanságok kivédésére a parlamenttől hatalmilag közvetlenül függő szerv nem alkalmas; különösen igaz ez a parlamenti bizottságokra, amelyekben a mindenkori parlamenti többségnek megfelelő erőviszonyok uralkodnak, ezért nem jelentenek önálló hatalomkoncentrációs centrumot a „plenáris többség” akaratával szemben. Felvethető viszont a kérdés, hogy a jogalkotási eljárás szabályainak alkotmánybírósági kikényszerítése nem jelent éppen az Alkotmánybíróság oldalán újabb és túlzó hatalomkoncentrációt? A válasz véleményem szerint: *nem*.

Az ilyen típusú hatáskörgyakorlás nem eredményez veszélyes túlhatalmat, egyrészt, mert az Alkotmánybíróság meglévő szabályokat tartat be, kényszerít ki; másrészt, mert ezek a szabályok egyébként is az ésszerű demokratikus hatalomgyakorlás garanciáiként szolgálnak.

⁶ i.m.:386.o.

⁷ i.m.:393.o.

Bibó a törvényhozó és a végrehajtó hatalom sematikus elválasztását tehát elveti. Ehhez képest érintetlenül érvényesnek ismeri el a bírói hatalom függetlenségének az elvét, sőt, a bírói hatalom ebben a kontextusban még hangsúlyosabb gyakorlati szerepet kap. Itt fontos megjegyezni, hogy Bibó szerint minden tapasztalat csak megerősítette azt, hogy a bíraskodás funkciója a hatalomkoncentráció legkisebb érintésétől óhatatlanul megromlik.

Hatalommegosztás az Alaptörvény rendszerében

Milyen a látkép az Alaptörvény hatalommegosztási rendszeréről ebből a bibói szemszögből?

A hatályos Alaptörvény az Országgyűlés és a Kormány viszonyát lényegében változatlanul hagyja.

Az Alkotmánybíróságot sújtó *tárgyi alapú* hatáskör-korlátozás beláthatatlan időre⁸ állandósul, az *actio popularis* megszűnésével pedig ritkábban, és főszabályként időben késleltetéssel kerülhet csak sor jogszabályi rendelkezések, így törvények felülvizsgálatára, így az Alkotmánybíróságnak az Országgyűléssel szembeni hatalmi egyensúlyi szerepe csökken, míg ebből a szempontból az országgyűlési hatalomkoncentráció megnövekszik. Az Országgyűlés fiskális hatalmának viszonylag kemény, de behatárolt és kiszámítható fékét képezi az alaptörvényi szabály, amely szerint az államadósság csökkentésének betartása érdekében Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához.

A Kormány hatalmát — az Alaptörvény szintjén még csak potenciálisan, de a sarkalatos törvények szintjén már aktuálisan is — csökkenti az önálló szabályozó szervek alapításának a lehetősége, amelyek az Alaptörvény szövege szerint kifejezetten „a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására” hozhatók létre. Ezáltal sarkalatos törvény egyes felelősségi területeket — mind szabályozás, mind felügyelet, végrehajtás — terén elvonhat az egyébként általános feladat-és hatáskörű Kormánytól. Az önálló szabályozó szervek képében tehát *újabb hatalmi gócpontok* tűnnek fel a hatalommegosztási rendszer palettáján. Megjegyzendő, hogy azáltal, hogy az önálló szabályozó szervek a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával

⁸ 37. cikk (4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja [...].

elfogadott törvényben létesülnek, a vezetőik kinevezése pedig túlnyúlhat egy parlamenti cikluson, nem csak a Kormány mozgásterét korlátozzák, hanem a mindenkori Országgyűlés hatalmát is megbontják.

A bírói hatalom az Alaptörvény révén új területet nyer azáltal, hogy a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről. Ehhez képest az ítélező hatalom egységének a megbontását, további tagolását eredményezi az úgynevezett valódi *alkotmányjogi panasz* bevezetése, azaz, hogy az Alkotmánybíróság nem csak jogszabályokat, hanem az ügy érdemében hozott bírói döntéseket is felülvizsgálhat majd az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából (és ez nem csak a *bírói döntésben alkalmazott jogszabályok* alkotmányosságának a vizsgálata, mint a jelenlegi, hagyományos alkotmányjogi panaszban; hanem magának a *bírói jogértelmezésnek* az alkotmányossága is vizsgálat alá kerül). Ami a bíróságok és a Kúria oldalán a hatalomkoncentráció csökkenése, az az Alkotmánybíróság oldalán a hatalom megerősödése; mindeközben az Alkotmánybíróság az *absztrakt normakontroll* terén hatalmat veszít, ami együttesen azt eredményezi, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányvédő tevékenységének súlypontja eltolódik a jogalkotás felülvizsgálatától a *jogalkalmazás felülvizsgálatának* irányába.

Záró gondolatok

Tanulmányom lezárásként újból Bibóhoz szeretnék visszatérni: „A probléma ilyen felvetésével szeretném gondolatmenetemet befejezni és ezzel érzékeltetni, mennyire nem az az absztrakt kérdés érdekel bennünket, hogy hogyan *kategorizálhatók* az államhatalom működésének a megnyilvánulásai, hanem az, hogy miként nyer új meg új problémákon örök aktualitást az államhatalmak elválasztásának elve, mely az államérettel foglalkozó európai gondolkodás legtermékenyebb erőfeszítésében, az *államhatalomnak szolgálattá*, erkölcsi feladattá való *átnemesítésében* gyökerezik.”⁹

Az Alaptörvény hatalmi rendszerének palettáján egyes hatalmi góccok elhalványulnak, mások megerősödnek, illetve újabb hatalmi gócpontok jelennek meg; ezek között különféle kapcsolatok vannak és alakulnak. Tagadhatatlan, hogy a hatalmi rendszer mozgásban van, ez

⁹ Bibó: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. 397.o.

a mozgás pedig sokirányú. Lehet-e ezt a mozgást általános jelleggel minősíteni, és például egyszerűen „hatalomkoncentrációként” megnevezni?

Azt gondolom, hogy ha már egyszer Bibóval együtt „[kiemeltük a hatalmak elválasztásának elvét] abból a lomtárból, ahová a *politikai intenciók* és a *nehézkés elméletiesség* vaskalapossága vetették”¹⁰, akkor óvakodnunk kell a sablonos megközelítésektől és az aktuálpolitikai ízű hangzatos „címkék” használatától.

Megközelítésünk akkor képes tudományos igényű, szakmai mélységű maradni, ha a rendszer általános minősítésének csábító gondolatát valamelyest háttérbe szorítjuk. Ezáltal a vizsgálódásunk oda tud figyelni egy-egy állami szervre, jogintézményre, sőt, konkrét szabályra. Így lehet alaposan szemügyre venni, hogy az *adott szabályban* megjelenő hatalomgyakorlási lehetőség az igazságosság szempontjából igazolt-e, és a célhoz viszonyítva ésszerű mértékű, funkcionálisan kellően tagolt-e; avagy olyan túlzó hatalomkoncentrációt eredményez, amely az önkényes hatalomgyakorlás súlyos kockázatát hordozza.

Azt gondolom, hogy ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság számára is erkölcsi imperatívusz az, amit Bibó *a szabadságszerető ember (4.) parancsolataként* megfogalmaz:

*„örkődik a maga és minden ember egzisztenciájának a szabad és biztosított volta felett, illetéktelen vagy önkényes behatástól való mentessége jogvédelemmel és garanciákkal ellátottsága felett”.*¹¹

¹⁰ i.m: 391.o.

¹¹ A kézirat lelőhelye: Magyar Tudományos Akadémia Kézirattára MS 5111/15.16