

Stumpf István

Hatalmi ágak megosztása egykor és most¹

„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?” – teszi fel a kérdést Bibó István *Az államhatalmak elválasztása egykor és most* című akadémiai székfoglalójában 1947. január 13-án. (BIBÓ 1986, 369.)

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, életközeli – kérdések jelentik.

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

Előadásomban 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.

HATALMAK ELVÁLASZTÁSA BIBÓ FELFOGÁSÁBAN

Bibó István az európai hatalom- és államelmélet fordulatát Szent Ágostonhoz köti, aki elvetette annak a gondolatnak a magvait, amely később minden teológiától függetlenül is közös kincsévé vált az európai politikai gondolkodásnak, és amelynek lényege, hogy a hatalom demoralizál, ezért a hatalom erkölcsi igazolásra szorul, és a hatalomgyakorlás csakis morális célja révén kaphat igazolást. (BIBÓ 1986, 371–372.)

Most azonban Bibónak nem a hatalom *legitimitásával* kapcsolatos felfogásáról szeretnék bővebben beszélni, hanem arról, hogy a legitimációs igénynek milyen *következményei* vannak a hatalom birtoklására 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, abban az értelemben, hogy a hatalomgyakorlás helyessége feletti ítélke-

¹ A tanulmány az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2011. november 25–26-án *Bibó István, az államtudós és államférfi* címmel rendezett konferencián elhangzott előadás tanulmányváltozata.

zésnek ténylegesen, azaz hatalmi szempontból is, alávesse magát. (BIBÓ 1986, 377.) 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. (BIBÓ 1986, 378–379.)

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 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 népképviselő leginkább alkalmas, és amelyet a végrehajtástól függetlenül kell berendezni, nem *kizárólagosan* minden általános szabályalkotás, hanem a legfőbb irányítás (azaz a keretjellegű szabályozás) és az ellenőrzés funkciója. Ezzel összefüggésben logikus következmény, hogy az általános szabályalkotásból a parlament egyes területeket átengedhet más szervezetnek, akár a „végrehajtó” hatalomnak (BIBÓ 1986, 392), amelyet éppen ezért célszerű inkább „kormány”-nak nevezni, hogy ezzel egyoldalúan ne sematikus funkciót, hanem átfogóbb rendeltetést tulajdonítsunk neki. A magyar alkotmányjogban az általános szabályalkotás ilyen típusú átengedését nevezzük *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: „A törvényhozás fenntartotta a végső határozásnak, főleg pedig a *végsőleges fokon való módosításnak* a jogát, ami a gyakorlatban igen gyakran arra vezetett, hogy szakértő szervezetek gondos és az elmélyült európai szakszerűség jegyében elkészült tervezetei a törvényhozásban teljességgel kicsinyes hatalmi és politikai szellemű változtatásoknak voltak kitéve. Ez azután bőséges adalékokat szolgáltatott a kontárság modern ténnyeljárásának illusztrálására. Ami annál súlyosabb volt, mert hiszen a hatalmak elválasztásá-

nak 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.” (BIBÓ 1986, 386.)

A probléma megoldása érdekében Bibó felveti egyik lehetőségként „a törvényhozó szerv szakbizottságainak erősebb kifejlesztését”, másik lehetőségként pedig „külön szakszerű törvényszerkesztési szerv” beállítását, akár a bírói hatalommal összekapcsolva. (BIBÓ 1986, 393.)

Ebben a kontextusban kézenfekvő módon felmerül az Alkotmánybíróság potenciális szerepe és felelőssége. A szűk értelemben vett jogszabály-szerkesztési, kodifikációs hibák a legtöbb esetben nem érik el az alkotmányellenesség szintjét, orvoslásuk nem az Alkotmánybíróság feladata. Ettől eltérő megítélés alá esik azonban a jogalkotási, közelebről 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.

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 bíráskodás funkciója a hatalomkoncentráció legkisebb érintésétől óhatatlanul megromlik.

Az államhatalmak elválasztása elvének mai érvényességével és alkalmazhatóságával kapcsolatos bibói fejtegetések után áttérünk az Alkotmány és az Alaptörvény viszonyának elemzésére.

HATALOMMEGOSZTÁS AZ ALAPTÖRVÉNY RENDSZERÉBEN

A kérdés az, hogy bibói nézőpontból milyen kép rajzolódik ki az Alaptörvény hatalommegosztási rendszeréről. A ma már hatályos Alaptörvény az Országgyűlés és a Kormány viszonyát lényegében változatlanul hagyja.

Az Alkotmánybíróságot egy éve sújtó tárgyi alapú hatáskör-korlátozás beláthatatlan időre² 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, és 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 a 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 a szabályozás, mind a 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 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 azzal, hogy a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről. Ehhez képest az ítélkező hatalom egységének a megbontását, további tagolását eredményezi az úgynevezett valódi alkotmányjogi panasz bevezetése. Eszerint az Alkotmánybíróság nem csak jogszabályokat, hanem az ügy érdemében hozott bírói döntéseket is felülvizsgálhat az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság nemcsak a *bírói döntésben alkalmazott jogszabályok* alkotmányosságát vizsgálja, mint a korábbi, hagyományos alkotmányjogi panasz esetén, hanem magát a *bírói jogértelmezést*. A bírói jogértelmezés alkotmányossági szempontú vizsgálata a bíróságok és a Kúria oldalán a hatalomkoncentráció csökkenésével, míg az Alkotmánybíróság oldalán a jogi hatalom megerősödésével jár. Ennek során 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.

A sort még folytatni lehetne az önkormányzatokkal, kormányhivatalokkal és a többi alkotmányos szervekkel; és az elemzést tovább lehetne mélyíteni az egyes intézményekre vonatkozó sarkalatos és egyéb törvényi szabályok vizsgálatával, amire a területi korlátok miatt nincs lehetőségünk.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Az alkotmányelméleti fejtegetések lezárásaként, az érvelés menetét mintegy igazolva, ismét Bibó szavait kell emlékeztetnünkbe idézni: „A probléma ilyen felvetésével szeretném gondolatmenetemet befejezni és ezzel érzékeltetni, mennyire nem az az absztrakt kérdés érdekel bennünket, hogy hogyan *kategorizálhatók* az államhatalom műkö-

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

désének a megnyilvánulásai, hanem az, hogy miként nyer új meg új problémákon örök aktualitást az államhatalmak elválasztásának elve, mely az államélettel foglalkozó európai gondolkodás legtermékenyebb erőfeszítésében, az *államhatalomnak szolgálatá*, erkölcsi feladattá való *átnevelésében* gyökerezik.”

Az Alaptörvény hatalmi rendszerének palettáján egyes hatalmi góccok elhalványulnak, mások megerősödnek, illetve újabb hatalmi gócpontok jelennek meg; ezek között különféle kapcsolatok szerveződnek és alakulnak. Tagadhatatlan, hogy a magyar társadalom hatalmi rendszere mozgásban van, ez a mozgás pedig sokirányú. A kérdés csak az, hogy lehet-e ezt a mozgást általános jelleggel minősíteni, és leegyszerűsítő módon „hatalomkoncentrációként” leírni és mint erkölcsileg megvetendő tendenciát elítélni?

Meggyőződésem, ha már egyszer Bibóval együtt „[kiemeltük a hatalmak elválasztásának elvét] abból a lomtárból, ahová a *politikai intenciók* és a *nehézkés elméletiesség* vaskalaposága vetették” (BIBÓ 1986, 391), akkor mindenekelőtt óvakodnunk kell a sablonos megközelítésekől, [és] az aktuálpolitikai ízű hangzatos „címkék” használatától. Az általunk ajánlott megközelítés akkor képes tudományos igényű és szakmai mélységű maradni, ha a rendszer általános minősítésének csábító gondolatát, amennyire csak lehet, háttérbe szorítjuk. Ez teszi lehetővé vizsgálódásunk kiterjesztését és konkretizálását az egyes állami szervekre, jogintézményekre, sőt, konkrét jogszabályokra. Így alaposan szemügyre lehet venni, hogy az *adott jogszabályban* megjelenő hatalomgyakorlási lehetőség az igazságosság szempontjából igazolható-e, illetve milyen módon igazolt, a jogalkotói célhoz viszonyítva mértéke vajon a politikai ésszerűség határain belül marad-e, valamint funkcionálisan kellően széttagolódik-e az állami szervezetrendszer elemei között; vagy olyan túlzó hatalomkoncentrációt eredményez, amely az önkényes hatalomgyakorlás súlyos kockázatát hordozza.

Megítélésem szerint ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság számára is erkölcsi imperatívusz az, amit Bibó a szabadságszerető ember negyedik parancsolataként megfogalmaz: „Örködik a maga és minden ember egzisztenciájának a szabad és biztosított volta felett, illetéktelen vagy önkényes behatástól való mentessége jogvédelemmel és garanciákkal ellátottsága felett.”

IRODALOM

- BIBÓ István 1986. Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In uő: *Válogatott tanulmányok*. 2. köt. 1945–1949. Vál. Huszár Tibor, szerk.: Vida István. Budapest: Magvető Könyvkiadó. 367–397.
- BIBÓ István 1990. Az 1956 utáni helyzetről. In uő: *Válogatott tanulmányok*. 4. köt. 1935–1979. Szerk.: Ifj. Bibó István, vál.: Ifj. Bibó István, Huszár Tibor. Budapest: Magvető Könyvkiadó. 711–758.
- FUKUYAMA, Francis 2005. *Államépítés*. Kormányzás és világlend a 21. században. Ford.: Kitta Gergely. Budapest: Századvég Kiadó.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István 2008. Neoweberi állam és a jó kormányzás. In *Nemzeti érdek*, 7. Budapest: Századvég Kiadó. 5–23.
- KORINEK, Karl 2003. A hatalommegosztási tan aktualitásáról. In Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Budapest: Szent István Társulat. 675–697.
- SAMU Mihály 2000. *Hatalomelmélet*. Budapest: Korona Kiadó.
- SÁRI János 1998. A hatalommegosztásos eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történelmi irányai. In Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest: Osiris Kiadó. 69–76.
- STUMPF István 2009. Állam és kormányzás. *Jog Állam Politika*. I. évf. 3. sz. Universitas–Győr, Győr. 150–172.
- STUMPF István 2011. Közigazgatási bíráskodás az alkotmányos jogállamban. In Varga Zs. András – Fröhlich Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. 13–20.



„Firkák”

Forrás: Bibó és társai. Tanácsvezető bíró, népbírák, ügyvédek jegyzetei. ÁBTL 3.1.9. V-150003. 8. füzet