

---

# TANULMÁNYOK

---

SCHMIDT PÉTER

## A hatalmi ágak megosztásának aktuális problémáiról\*

Először is köszönetet szeretnék mondani a Bibó István Alapítvány Kuratóriumának és a Politikatudományi Társaság Elnökségének azért a megtiszteltetésért, hogy 1994-ben nekem ítéltek oda a Bibó Istvánról elnevezett díjat. Ezt annál is inkább megtiszteltetésnek veszem, mert jómagamat soha nem tartottam és neveztem politológusnak, hanem csak olyan közjogásznak, aki szakmáját, az alkotmányjogot csak a társadalom teljes mozgásának fényében tudta vizsgálni. De azt hiszem, ez a korombeli társadalomkutatók jelentős részére igaz, akik éppen ennél fogva voltak megalapozói a ma már tudatosan művelt politikatudománynak.

A kezdeti időkre visszaemlékezve eszembe jut a politikatudomány szovjetunióbeli elismeréséért harcoló Burlackij professzor. Valamikor a hetvenes évek végén, amikor Magyarországon járt, fehér asztal mellett provokáltam őt azzal, hogy nem tudom, mi a politológia. Mert magam – mondtam – a választójoggal foglalkozom, de nem tud kielégíteni, hogy ezzel kapcsolatosan megálljak az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választási elvek érvényesítésének problematikájánál. A választójog a képviseleti rendszert szolgálja, ettől el nem választható. A képviselet viszont a társadalom, az emberek, embercsoportok érdekeit, törekvéseit fejezi ki, mert ha nem ezt teszi, üres formalitás. Most – kérdeztem – nem tudom, jogász vagyok-e, vagy politológus. Az ő válasza határozott volt – ez politikatudomány. De

\* Schmidt Péter a Bibó István Alapítvány és a Magyar Politikatudományi Társaság 1994. évi Bibó-díját a Magyar Politikatudományi Társaság 1994. decemberi közgyűlésén vette át. A díj átvétele alkalmából immár hagyományossá vált előadások mindegyike kapcsolódik a bibói életműhöz. Schmidt Péter a közgyűlésen tartotta meg előadását, amelyet teljes terjedelemben közlünk.

én tovább provokáltam: engem a tágabb összefüggés nem azért érdekel, mert a képviselő társadalmi összefüggésének problémáit akarom megoldani, hanem azért, mert ebből akarok következtetéseket levonni a választójogi szabályok fejlesztésére. Tehát mégis jogász vagyok.

Erre ő a következőképpen reagált: elárulom – mondotta –, hogy végzettségemet tekintve én is jogász vagyok, de a Szovjetunióban a mai jogtudomány annyira dogmatikus, kizárólag jogi formákban gondolkodó tudomány, hogy a társadalom számára semmit nem tud mondani, üres formalitás. Ezért vagyok én politológus – mondta –, mert ez ad nekem lehetőséget arra, hogy a társadalom gondjairól elmélkedjek, kiutakat keressek.

Ezt már értem – mondtam én –, és ebben az értelemben vállalom a politológus szerepet és megközelítést.

Ezért kell nekem kétszeresen is köszönetet mondani a Bibó-díj odaítéléséért, mert úgy érzem, ez egyben annak a generációnak is szól, amelyik megpróbálta a maga szakmája művelése kapcsán megalapozni azt a politikatudományt, amely sok vonatkozásban komplexen, összefüggéseiben, több társadalomtudományi ág eredményeinek felhasználásával igyekszik a társadalom politikai mozgásának törvényszerűségeit kutatni.

Úgy gondolom, nem véletlen az sem, hogy a politikatudomány elismerő díját Bibó Istvánról nevezték el. Hivatását tekintve Bibó jogász, az állam- és jogelmélet, az alkotmányjog, de szélesebben a közigazgatási jog és a nemzetközi jog művelője is. Olyan jogász, aki csak nemzetében, a magyar társadalom problémáiban gondolkodva tudta szakmáját művelni. Ha áttekintjük a négy kötetben megjelent írásainak gyűjteményét, egyértelmű, hogy tudását egy élő, ellentmondásokkal terhes társadalom gondjaiba ágyazva kívánta értékesíteni.

Hadd tegyek itt egy kitérőt, hadd emlékezzem meg én is a néhány hónappal ezelőtt elhunyt Halász József barátomról, aki részese volt a Bibó-hagyaték felkutatásának és közreadásának, alapító tagja volt a Politikatudományi Társaságnak és mindvégig tagja volt az elnökségének is. Úgy gondolom, nemcsak neki, de önmagunknak is tartozunk azzal, hogy kegyelettel emlékezünk meg róla.

Visszatérve Bibó Istvánhoz, neki az jutott osztályrészül, hogy a jogállamiságot és az alkotmányosságot először a fasiszta jellegű törekvésekkel, majd a proletár diktatúrát valló állami berendezkedéssel szemben védelmezze. A kor, amelyben élt, nem kedvezett eszméinek. Munkásságát az 1930-as évektől az 1979-ben bekövetkezett haláláig végig kísérték a hatalommal való ütközések. Levegőt számára csak az 1945-től 1948-ig terjedő idő és 1956 októberének néhány napja adott.

1943/44 fordulóján önmagáról így szólt: „E sorok írója magyar, s hazáját forrón szereti, de nem tudja azonosítani magát azokkal az uralmi igényekkel, amelyeket egyes honfitársai a környező népekkel szemben támasztanak; demokrata, és leghőbb vágya, hogy Kelet-Eu-

rópa népei is a demokratikus fejlődés útjára kerüljenek...; szocialistának vallja magát, és hívója a jövő osztály nélküli és kizsákmányolástól mentes társadalmának, de mégis azt állítja, hogy e háború befejezése nem a szocialista berendezkedések egyszerre való megvalósításának pillanata kell legyen, hanem mindenekelőtt a stabilitás, a törvényesség és az európai módszerek uralma helyreállításának pillanata; végül híve az európai államszövetségnek, de mégsem tágít attól, hogy e könyv hatvan százalékában a régi önálló államokra szabdalt Európa területi kérdéseit taglalja, mert szilárdan meg van győződve, hogy az európai államszövetség nem teszi feleslegessé a területi kérdések megoldását, sőt ellenkezőleg: a területi kérdések stabilitása előfeltétele az európai államszövetség működésének.”

Ezek a gondolatok máig aktuálisak és követendőek. Hadd ragadjam ki belőlük a szerző önvallomásának azt a momentumát, hogy szocialistának mondja magát. Valószínűleg ma már egy szocialistának nevezett, egypártrendszerű diktatúra 40 éve után a szerző, ha vállalná is azt, amit 1943-ban vallott, rögtön számos feltételt tenne hozzá.

De most nem erről, hanem a mondat folytatásáról akarok beszélni, arról, „hogy e háború befejezése nem a szocialista berendezkedések egyszerre való megvalósításának pillanata kell legyen, hanem mindenekelőtt... az európai módszerek uralma helyreállításának pillanata”.

Igen, egy hatalmas, az egész társadalmat megrázó, embereket lealacsonyító vargabetű után jutott el a magyar társadalom ehhez az igazsághoz. Ezt az igazságot meg lehet hirdetni az „örökké való” alkotmányossági eszme alapján, meg lehet hirdetni az elmúlt negyven év diktatúrájának kritikájaként, de meg lehet hirdetni a kisiklott 40 év tapasztalataként is.

Én magam az utóbbi álláspontot vallom, azt, hogy az elmúlt 40 év zsákutcája abból adódik, hogy elhitték vagy elhittük, hogy az európai alkotmányossági eszmények érvényesítésének történetileg vége szakadt, hogy más eszményekkel és jogintézményekkel felválthatók. A történelem ezt nem igazolta, és – keserves tanulságok árán – jutottak el ennek felismeréséhez. Napjainkban a bibói intelmekhez való visszatérés, visszakanyarodás van napirenden. Vita csak a körül folyik, hogy ezek a 18–19. századi eszmények a 20. század végén megvalósíthatók-e, mennyit változott a világ az elmúlt száz, ezen belül különösen az elmúlt ötven évben.

Bibó István gondolatai nyomán most egyetlen alkotmányossági eszmény, az államhatalom megosztása eszményének változása vagy változatlansága alapján közelítem meg a fenti gondolatokat.

Bibó több művében foglalkozott az államhatalmak elosztásának elvével. Ezek közül kétségtelenül legjelentősebb és legátfogóbb az 1947 januárjában megtartott akadémiai székfoglaló előadása. Kitért erre a Magyar Zoltán körül kialakult vita kapcsán „Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom” című írásában is. Érinti a témát „Az 1956 utáni helyzetről” címmel 1978-ban megjelent tanulmánya is.

E megközelítések közös nevezője a hatalommegosztás eszményének mindenki vel szembeni védelme. Ez 1944-ig döntően a fasizálódási tendenciák, 1949 után a szocialistának nevezett állami berendezkedés elleni állásfoglalást jelentett.

Napjainkban azonban egyre többször merül fel a magyar társadalomtudományi, politológiai irodalomban – de szélesebben az egész tudományos világban is – az államhatalmi ágak megosztásának, vagy elosztásának meghaladottsága. Kérdés, hogy a 18–19. század eszméi, többek között az államhatalmi ágak megosztásának eszméje alapján a 20. század államhatalma rendezhető-e.

Találkoztam olyan véleménnyel, amely szerint az államhatalom megosztásának elve a polgári átalakulás időszakában a nemesi érdekek és a polgári átalakulás erőinek kompromisszuma volt. A kompromisszum meghaladásával értelmét veszítette az államhatalom megosztásának elve is.

Ismertes olyan vélemény, amely az államhatalmi ágak megosztásának már Montesquieu által kimunkált elvét szembeállítja Rousseau népszuverenitás elvével, és ezért azt állítja, hogy az európai államfejlődésben megjelenő népszuverenitás eleve kizárta az államhatalom megosztásának érvényesülését.

Mások már a parlamentáris kormányzati rendszerek kialakulását is ellentétesnek vélik az államhatalom megosztásával, mondván, hogy ez az elv kizárólagosan az Amerikai Egyesült Államok államszervezetében érvényesül.

Ismét mások a jogállamiságot felváltó szociális jogállam létrejöttében, általában az állam társadalmat formáló szerepének növekedésében látják az okot, amely miatt az államhatalom megosztását ma lehetetlen érvényesíteni.

Vannak, akik az új hatalmi struktúrák létrejöttét, ezen belül különösen a sajtó változó szerepét, valamint a pártok egyre meghatározóbb hatalmi pozícióját tartják ellentétesnek az államhatalmi ágak megosztásával.

Gyakran ilyen gondolatokra jutnak azok is, akik az állam változó struktúráját, az államszervezetben belüli autonómiák számának növekedését bizonyítják. Ilyenként jellemzik az alkotmánybírók létét, az országgyűlési biztos szerepét, a testületi és területi önkormányzatok létét, a közigazgatás kormánytól való elszakadását, függetlenedését, a közigazgatási bíróság szerepét stb. Egyesek e kétségtelen tendenciákból az államhatalmi ágak hármasságának végét és ezzel az elv érvényesíthetetlenségét fogalmazzák meg, mások ellenkezőleg hét vagy nyolc – mindenesetre több – államhatalmi ágat következtetnek ki ezekből a tendenciákból.

Nem folytatom, hanem a kérdést úgy teszem fel, hogy napjainkban – Bibóval együtt – meg kell-e védeni az alkotmányos állam egyik alapintézményét, az államhatalmi ágak megosztását, vagy igazat kell adni azoknak, akik ennek az ellenkezőjét állítják.

Azt a véleményt, hogy az államhatalom megosztásának montesquieu-i elve kompromisszumon alapul, s miután e kompromisszum értelmét veszítette, az elv maga is értelmét veszti, a magyar irodalomban elsősorban Bihari Ottó képviselte.

Nyilvánvaló, hogy ha történetileg igaz is, hogy az elmélet társadalmi okait, gyökereit tekintve egy politikai kompromisszumon nyugodott, abból még nem következik automatikusan, hogy az ok megszűnésével maga az elv érvénytelenné válik. Az állam, de különösen a jog világában számtalan példát lehet felhozni arra, hogy egy jogi norma, jogintézmény kialakulásának társadalmi okai megszűnnek, és ez mégsem jelenti magának az intézménynek a megszűnését. A jogi norma, államszervezési elv objektívizálódhat, gyakran más tartalmat is kaphat anélkül, hogy értelmét vesztené. Az államhatalom megosztásának elve az államszervezet felépítésének és működésének olyan szervezeti és működési követelménye, amelyet létrejötté idején lehetett meghatározott okokkal magyarázni, de azóta – gyakran változó tartalommal – olyan szervezési elvvé szilárdult, amely napjainkig egyik meghatározója az állam alkotmányos működésének.

## AZ ÁLLAM HATALMÁNAK KORLÁTAI ÉS AZ ÁLLAMHATALMI ÁGAK MEGOSZTÁSA

Érvélésemet – amely, hadd bocsássam előre: az államhatalom megosztása elvének védelmét, máig ható érvényesülésének bizonyítását célozza – látszólag messziről kezdeném. Az alkotmányosság igényét megfogalmazó eszmények ugyanis két kérdéskörben mozogtak.

Először az állam hatalmának korlátait keresték.

Másodszor az állam demokratikus berendezkedésének alapvető garanciáit kutatták.

Vegyük az első alkotmányossági igényt. Az államhatalom korlátainak kereséséhez a kiinduló pontot a jogegyenlőség, az állam előtti egyenlőség megteremtése adta. Míg a rendiség feltételei között a rendek előjogaiból eredeztették a királyi hatalom korlátait, és a király abszolút hatalma csak ennek ellenében jöhetett létre, addig a polgárok állam előtti egyenlősége, a rendiség felszámolása a hatalom ilyen korlátait kizárta. Helyébe hozták létre a magántulajdon szentségét és sérthetetlenségét, a szerződési szabadságot, de ilyen korlátként fogalmazták meg az emberi jogokat is.

Az államhatalom megosztását jelenti-e az állam hatalmát korlátozó tulajdonhoz való jog, vagy az alkotmányosság alapintézményének tekintett emberi jogok léte? Az egyszerűség kedvéért nevezzük ezeket olyan jogintézményeknek, amelyek az ember, vagy embercsoportok autonómiáját védik az állam hatalmával szemben, és végső soron a jog eszközeivel teremtik meg azt a „civil” társadalmat, amely elkülönül, elválasztódik a társadalom állami mozgásformáitól.

A válasz egyértelműen nem. A tulajdonhoz való jog, a vallásszabadság, a gyülekezési- és egyesülési jog, a sajtószabadság éppen kitiltja az államot meghatározott társadalmi viszonyok rendezéséből. Ez a hatalom megosztása az állam és a „nem állam” között. Ez a „nem állam”, vagy másként ez a civil jelleg adja a társadalom szabadságát. Ezen nem változtat az sem, ha itt is van – de nem állami eszközökkel fenntartott – alá- és fölérendeltség, lehet monopolhelyzet, ha úgy tetszik, vannak hatalmi viszonyok.

Az államhatalom megosztása csak az állam hatalma alatt álló társadalmi viszonyok terén érvényesülhet és annyit jelent, hogy az állam ilyen, eleve korlátozott hatalmát kell megosztani a különböző típusú állami szervek között annak érdekében, hogy tirannikus hatalom ne jöhessen létre, hogy az államhatalom teljessége ne tartozhasson egyetlen szervhez vagy személyhez.

Ezért tartom értelmetlennek államhatalmi ágként jellemezni a sajtó „hatalmát”, mert ez a hatalom éppen az állam kitiltásából keletkezett autonóm társadalmi mozgás. Jogilag kifejezve a sajtó szabadsága, pontosabban a sajtó államhoz viszonyított szabadsága az állam hatalmát korlátozó emberi jognak a következménye. Az állam kitiltásából keletkező társadalmi mozgásban ettől még lehetnek hatalmi jelenségek, de ezek semmi esetre sem jelentik az államhatalom megosztását.

Ugyanígy alapon nem értem azokat a gondolatokat sem, amelyek a pártok hatalmát, mint az államhatalom megosztásán alapuló hatalmat fogják fel. A pártok az egyesülési jog szabadságából merítik létüket, és az államtól elkülönült civil társadalmi lét részei. Az államilag gyakorolt hatalomra ugyan jelentős, sőt napjainkban meghatározó hatást gyakorolnak, különösen a képviselői szervek útján, ennek ellenére az államhatalomnak nem részei, nem az állam hatalma van megosztva az állami szervek és a pártok között. A civil társadalom jogilag garantált léte is a társadalom demokratikus működésének nagyon fontos része, de elvileg semmi köze az államhatalom megosztása elvéhez.

Vagyis az első tézisem az, hogy az államhatalom megosztásáról csak az állami közhatalom tekintetében lehet beszélni abban az értelemben, hogy az állam hatalmát kell megosztani a különböző típusú állami szervek között.

De ezzel még nem válaszoltam azokra az érvekre, amelyek az állam hatalmának fokozatos kiterjedését bizonyítják és erre alapozzák az államhatalom megosztása elvének érvénytelenné válását.

Kétségtelen tény, hogy az állam hatalma és a civil társadalom kiterjedésének határai a 20. századra jelentősen megváltoztak. Hol vagyunk ma már a magántulajdon szentsége és a szerződéses szabadság államilag korlátozhatatlan voltának 20. századi eszményétől. Ma a szociálisan korlátozott tulajdonról, az államilag garantált szociális biztonságról szólnak az alkotmányok. A szerződéses szabadságon alapuló tanszabadság helyett a művelődési jogról, az állam ilyen kötelezettségeiről beszélnek.

Az állam hatalmának ilyen, most nem részletezhető kiterjesztése – amely körül jelentős viták vannak a konzervatív és a szociális állam hívei között – tény. A kérdés az, hogy az állam így kiszélesedő hatalma megszervezhető-e az államhatalom megosztásának elve alapján vagy sem. Válaszom egyértelműen igen. Az állam hatalmának ilyen fokozatos kiterjedése nem változtat a jogállam ama jellegén, hogy az állam szervei csak törvényekre alapíthatják hatalmukat. A jognak az a korlátozó szerepe, hogy az állam szervei, a végrehajtó hatalom csak a jog által történt pozitív felhatalmazás alapján cselekedhetnek, még fokozottabban érvényes. Nem véletlen, hogy századunkban felerősödik az igény a jogviszonyok törvény útján való rendezése vagy legalább a törvényi és a rendeleti jogalkotás pontos elhatárolása iránt. Az sem tekinthető véletlennek, hogy napjainkban éppen ezért van felfokozott várakozás a jogállamisággal szemben is.

Vagyis a fent vázolt változások ellenére az állam hatókörének módosulásai nem idéztek elő az állam felépítésében, működésében alapvető minőségi változásokat. Az az elhatárolás, hogy más szervekre kell bízni az állami akaratkijelentést, törvényhozást, és másra azok végrehajtását, valamint mindkettőtől meg kell tagadni az igazságszolgáltatást, nem változott.

## A NÉPSZUVERENITÁS ÉS A HATALOMMEGOSZTÁS

Az állam- és jogtudományi, de a politikatudományi irodalomban kétszáz éve vitatják a rousseau-i népszuverenitás elmélet és a Montesquieu-nek tulajdonított hatalommegosztás elvének ellentmondását. Az, hogy ellentmondanak egymásnak, közhely.

Rousseau a radikális, forradalmi átalakulás ideológusa, aki a népszuverenitásból a nép ellenállási jogát vezette le, és ha nem is ellensége a monarchiának, de azt a nép szolgálataként hajlandó csak elfogadni. Ehhez igazítja a társadalmi szerződés egész koncepcióját, amely szerződést szerinte nem a nép és az uralkodó között, hanem az emberek egymás között kötötték. Ismert az is, hogy Rousseau a népszuverenitás alapján csak mint tényt fogadja el az államhatalom korlátait, köztük az emberi jogokat is. A nép nem mond le, nem adja át szuverenitásának egy részét az állam javára – mondja –, de végső soron a hatalommegosztás elvét sem ismeri el.

Ezzel szemben Montesquieu az állam alkotmányos átalakulását kompromisszumos, kiegyezéssel úton képzelel el. Ő a király hatalmát korlátozni akarja, és az angol példa alapján el akarja tőle venni az állam akaratkijelentő, jogalkotó szerepét, és az igazságszolgáltatást is. Nála a népszuverenitást kifejező népképviselőt csak a törvényhozó hatalmat gyakorolhatja, a királynak viszont csak a végrehajtó hatalmat adná.

Elméletileg a két álláspont egymást kizárja. Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az állam alkotmányos felépítésének és

működésének 18. és 19. századi megoldása olyan kompromisszum, amely mindkét elmélet elemeit felhasználta. Számomra a kérdés úgy merül fel, hogy lehet-e és érdemes-e a kétségtelenül létező elméleti ellentmondás bizonyítása után azt állítani, hogy az, ahol a népszuverenitás megvalósult, az államhatalom megosztásának elve soha nem is érvényesülhetett. Tény ugyanis, hogy az államhatalmi ágak elválasztása és egyensúlya létező, érvényes követelmény volt.

De hagyjuk az absztrakt megközelítést. Gyakorlatilag a kérdés lényege az, hogy a parlamentáris kormányzati berendezkedés – amely jogilag kétségtelenül nagyobb súlyt ad a képviselői szerveknek, mint az alkotmányos monarchia, vagy az elnöki rendszer – megfelel-e az államhatalom megosztása követelményének, vagy sem. Azt ugyanis senki nem vitatja, hogy az elnöki köztársaság, legalább is úgy, ahogy az Amerikai Egyesült Államokban megvalósították, kielégíti ezt a követelményt. Az a kérdés tehát, hogy van-e ellentmondás a népszuverenitás és az államhatalom megosztása között, arra konkretizálódik, hogy a népszuverenitás elvének jobban megfelelő parlamentarizmus ellentétes-e az államhatalom megosztásával, vagy sem.

Kiindulópontként azt hangsúlyoznám, hogy az előbb érintett elvek olyan megalapozó elméleti tételek voltak, amelyeket az alkotmányos állam kiépítése során országonként a létező politikai feltételeknek megfelelően alkalmaztak. Ez az oka annak, hogy nincs két ország, amely az elv, vagy elvek alkalmazása során azonos kormányzati megoldásra jutna. Ezért értelmetlen absztrakció az államhatalmi ágakat dogmákká változtatva egyes országokat az elvet követő, másokat az elvet nem követő, azzal ellentétes csoportba sorolni.

## PARLAMENTARIZMUS ÉS HATALOMMEGOSZTÁS

A parlamentarizmus lényege az, hogy a végrehajtó hatalmat vagy meghatározott részét gyakorló kormány politikai felelősséggel tartozik a képviselői szervnek. E mondatból két dolgot kell megmagyarázni.

Az egyik, hogy a kormány a végrehajtó hatalomnak csak egy részét gyakorolja ott, ahol az államfő is egyértelműen részese a végrehajtó hatalomnak. Ilyen tipikusan az alkotmányos monarchia. Erre az államfői hatalom mint önálló hatalmi ág elemzésénél még visszatérünk.

A másik, hogy a kormány politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek, ami annyit jelent, hogy felelőssége nem teljes, és lényegében a parlament joga a kormány megbuktatásáig terjed. Ha ugyanis a felelősség az irányítási jogig terjedne, úgy ez már a végrehajtás parlament alá rendelését jelentené, ami valóban nem egyeztethető össze az államhatalom megosztásával. Ezért a francia jakobinus diktatúra időszakában az alkotmányban szabályozott, de soha életbe nem léptetett kormányzati rendszer nem felelt meg az államhatalom megosztása elvének.



Ugyanígy nem felelt meg az 1949. évi magyar alkotmány sem ennek az elvnek, mert jogilag korlátlanul rendelte az országgyűlés alá a kormányt. Az más kérdés, hogy az egypártrendszerű struktúrában ennek kizárólag elvi jelentősége volt, hiszen a valóságban mind a kormányt, mind az országgyűlést a hatalmon lévő párt irányította.

A parlamentáris kormányzati rendszerben tehát a végrehajtó hatalom vagy annak leglényegesebb szerve, a kormány felelős a képviselőknek. Nincs most mód annak elemzésére, hogy ez a felelősség miért jött létre Angliában, milyen társadalmi okok miatt vette át ezt a szisztémát az európai kontinens országainak jelentős része a múlt század végén, vagy miért követte 1848-ban Magyarország ezt a megoldást. Tény, hogy ez a felelősség fennáll.

A kérdés csak az, hogy ezzel a ténnyel hátat fordított-e Európa nagy része a hatalommegosztás alkotmányos elvének, vagy sem. Megítélésem szerint nem. A parlamenti kormányzással az államhatalom megosztásának új modellje született, ami megmarad az államhatalom megosztásának keretén belül mindaddig, amíg ez a felelősség nem jelent alárendeltséget.

Akik az ellenkező állásponton vannak, azok a hatályos magyar alkotmány jó néhány rendelkezését az alárendeltség kiszélesítéseként idézhetik. Ilyen, alkotmányban szereplő előírás a kormány és a miniszterek beszámolási kötelezettsége az országgyűlés előtt. Én fordítva gondolom: a beszámolási kötelezettség idegen test az alkotmányi rendelkezések között, amelyet a klasszikus parlamentarizmus nem ismert és nem ismer. Az 1949. évi alkotmány maradványa ez az alkotmányosan rögzített mai kormányzati rendszerünkben, amelyet éppen az államhatalom megosztása elvének védelmében el kell törölni, meg kell szüntetni.

Vagyis meggyőződésem szerint a kormány parlament előtti politikai felelősége az államhatalom megosztásának konkrét formája mindaddig, amíg nem jelent korlátok nélküli felelősséget és főleg irányítási jogot, mindaddig tehát amíg a képviselőt kizárólag törvényekkel, jogi normák alkotásával befolyásolhatja a kormány tevékenységét. Az államhatalom megosztása védi a társadalmat a végrehajtó hatalom egyedüli korlátlan hatalmával szemben, de védi a pártok által eluralt képviselői szerv, vagy annak többsége korlátlan hatalmával szemben is. A parlamentarizmust jellemző többségi kormányzás szociológiai értelemben összeolvaszthatja a parlamenti többséget a kormánnyal, de ez a szociológiai tény nem adhat alapot az államhatalom megosztása elvének tagadásához. Az államhatalom megosztása szervezeti, jogi alapelvvé változott, amelynek csak múltjában van köze azokhoz a társadalmi okokhoz, amelyek létrehozták. Ezért tartom pontatlannak a parlamentarizmus olyan meghatározását, hogy az a képviselőt meghatározó szerepén nyugszik. Hogy ki vagy mi a „meghatározó”, az ténykérdés. A két világháború között az Amerikai Egyesült Államok kongresszusa „meghatározóbb” volt, mint az akkori magyar parlament, pedig a magyar

kormányzati rendszer volt a parlamentáris. A „meghatározóbb” politikai, szociológiai kategória, a parlamentarizmus szervezeti, jogi megoldás. A kettőt büntetlenül nem lehet összekeverni.

## AZ ÁLLAMSZERVEZETEN BELÜLI AUTONÓMIÁK ÉS A HATALOMMEGOSZTÁS

Vitathatatlan, hogy századunkban az államszervezeten belül szaporodnak az olyan állami szervek, amelyek más szervekhez képest autonómiával, jogilag védett önállósággal, gyakran ellensúlyt adó funkcióval rendelkeznek. Mint már jeleztem, egyesek ebből az államhatalmi triász vagy a hatalommegosztás elvének végét, mások pedig a többszöröződő hatalmi ágak létrejöttét állapítják meg. Ide sorolható a sajtót és a pártokat önálló hatalmi ágaknak tekintő felfogás is, amellyel fentebb már foglalkoztam, az ott tett megállapításokat nem kívánom megismételni. Néhány további ilyen jellegű szervezetet szeretnék a továbbiakban bonckés alá venni.

Ilyen kérdés az államfő mint önálló hatalmi ág megítélése. Az alkotmányos monarchiában az államfőt a végrehajtó hatalom teljessége megilleti, de ugyanígy a parlamentáris rendszerek kialakulása idején a királyt (pl. Angliában) a végrehajtó hatalom letéteményesének tekintették. Az 1946. évi I. törvény Magyarországon a magyar múlt hagyományainak, de az akkori európai szokásoknak megfelelően is a köztársasági elnököt a végrehajtó hatalom fejének nevezi azzal, hogy az elnök ezt a hatalmat csak kormánya útján gyakorolhatja.

Angliában a parlament erősödésével a király szerepe szociológiai értelemben feltétlenül csökken, és fokozatosan az a politikai igény fogalmazódik meg a királlyal szemben, hogy a politikai pártok csatározásaitól tartsa magát távol. Legfontosabb jogosítványait ugyan formailag megtartotta, de például a parlament feloszlatási jogát ma már úgy értelmezik, hogy el kell rendelni a feloszlatást, ha a kormány erre javaslatot tesz. Az európai parlamentáris köztársaságok fejlődése során is – különösen a második világháború után – egyre határozottabban fogalmazzák meg a köztársasági elnöknek a parlamenti politikához viszonyított semlegességét. Ez azzal is jár, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlása során az államfő szociológiai értelemben – de egyáltalán nem biztos, hogy jogi értelemben is – veszít szerepéből, és hozzá képest növekszik a kormány szerepe. Így előtérbe kerül itt is az a politikai igény, hogy a köztársasági elnök legyen semleges.

Ez játszódik le 1989 után Magyarországon is, ahol ezt az igényt csak növelte, hogy a köztársasági elnöki pozíciót több éven át nem a kormánypártok adták. Egyesek ezektől a tendenciáktól indítatva ma már mintegy negyedik államhatalmi ágként, mintegy „semleges” hatalomként jellemzik az elnöki funkciót.

Ezzel csak az a gondom, hogy milyen értelemben lehet politikailag „semleges” az az elnök, akit a többpártrendszeren alapuló parlament

választ. Mint politikai igényt, törekvést értem, mint önálló államhatalmi ágat nem. Miért nevezem például a végrehajtó hatalomtól elkülönülő „semleges” hatalomnak azt az elnököt, aki továbbra is gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyeket ezt megelőzően azon a címen gyakorolt, hogy ő a végrehajtó hatalom feje. Aki elnapolhatja és feloszlathatja a parlamentet, és a törvényalkotás folyamatában vétőjoggal rendelkezik, az a végrehajtó hatalom parlamenttel szembeni jogosítványait gyakorolja, így az a végrehajtó hatalom része.

Ezzel szemben a ma hatályos magyar alkotmány több rendelkezése hozható fel. Az egyik, hogy a kormány elnökét nem a köztársasági elnök, hanem a parlament választja, az államfő a kormányelnök előterjesztésére csak a minisztereket nevezheti ki. Ennek megfelelően a kormány, amelynek megbuktatására a parlament csak nagyon korlátozott lehetőségekkel rendelkezik, nem is az államfőnek nyújtja be lemondását. Felhozható az is, hogy a feloszlatási jog ma Magyarországon nagyon korlátozottan valósítható meg. Eltér az általános parlamentáris szabályoktól az is, hogy az államfőnek törvénykezdeményezési joga van.

De ezekkel a „semleges” jellegű hatalmat védő álláspontokkal szemben ismét az az ellenérvem, hogy ezek az eltérések nem okvetlenül törvényszerűek, nem biztos, hogy a száz éves fejlődés törvényszerűségeit hosszú ideig át lehet törni napi politikai, vagy legalábbis rövid távú politikai érdekek miatt. A parlamentarizmus mint az államhatalom megosztásának egyik megoldása nem törí meg az államhatalom megosztásának elvét, és az államfőnek azon a jellegén sem változtat, hogy funkciói a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódnak, és ha politikailag felmerül is a pártok napi politikájához viszonyított semlegesség igénye, az nem érinti az államszervezetben való elhelyezkedését.

Gyakori érv, hogy a rendes bíróságoktól elkülönült alkotmánybíróság létrehozásával új hatalmi ág keletkezett. Erre az érve az a válaszom, hogy az igazságszolgáltató hatalmat gyakorló független bírótól soha nem vitatták el azt a jogot, hogy a tényállás megállapítását követően – a törvényesség betartásának követelményén belül – maga határozza meg, hogy ítéletében milyen jogszabályokat alkalmaz. Ez a felhatalmazás, legalábbis elvileg, kiterjedt az alkalmazandó jogi normák alkotmányosságának, törvényességének vizsgálatára is. A bírónak joga és kötelessége volt nem alkalmazni azt a jogszabályt, amely jogalkotó hatáskörrel nem rendelkező szervtől eredt. A bíró vizsgálhatta a rendeletek törvénnyel való ellentétét is. Ugyanakkor kétségtelenül nem volt joga a jogi normákat hatályon kívül helyezni, de joga volt a jogellenes normákat nem alkalmazni.

Mi az új a második világháború után tért hódító alkotmánybíráskodásban? Az, hogy alkotmányellenesség címen – de miután a jogi normák hierarchiája alkotmányban szabályozott, ezért törvényellenesség címen is – az alkotmánybíróság meg is semmisítheti a normát, megtilthatja alkalmazását. Ez kétségtelenül többlet jogosítvány,

amellyel az igazságszolgáltatás szervei az alkotmánybíróságok felállítására előtt nem rendelkeztek.

Egyesek erre alapozzák az alkotmánybíráskodás negyedik, vagy nem tudom hányadik államhatalmi ág jellegét. Magam azon az állásponton vagyok, hogy az alkotmánybíráskodás a bírói hatalom része. Az alkotmánybíráskodással az igazságszolgáltató hatalom kapott – igaz külön bíróságok útján – többlet hatalmat. Ez elvitathatatlan az alkotmánybíráskodás őshazájában, az Amerikai Egyesült Államokban, ahol szokásjogi úton a bírói szervezet részeként funkcionáló Legfelsőbb Bíróság kapta meg ezt a jogosítványt. A magyar szabály szerint ha az ítélező bíró alkotmányellenes normát lenne kénytelen alkalmazni, akkor csak felfüggesztheti az eljárást és a norma alkotmányellenessé nyilvánítását kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál. Ez a szabály már korlátozza a bírók „hatalmát”, mert megtagadja a nem alkalmazás lehetőségét, mert kiszélesített tartalommal azt egy külön bíróságra, az Alkotmánybíróságra bízta. Nem látom elvi indokát annak, hogy az Európában létrehozott alkotmánybíróságokat – mint külön bíróságokat – ne tekintsük az igazságszolgáltató hatalom részének.

Nem látom elvi indokát annak, hogy az Európában létrehozott alkotmánybíróságokat – mint külön bíróságokat – ne tekintsük az igazságszolgáltató hatalom részének.

Legalább két évszázada folyik az állam- és jogtudományban a vita az önkormányzatok jellegéről, ezen belül önálló államhatalmi ág mivoltukról is. Ez utóbbi attól függ, hogy autonómiájukat, amely kétségtelenül megilleti őket, elméletileg honnan eredeztetjük.

Egyes álláspontok szerint a területi önkormányzatok autonómiája a civil társadalomban gyökerezik. Ez azt jelenti, hogy a települési közösségeknek van az államhoz viszonyított önrendelkezési joga. Mások ezt úgy fejezik ki, hogy az önkormányzathoz való jog emberi jog. Ha ezt elméletileg elfogadom, úgy az önkormányzás állami jellegét tagadom, a települések önkormányzathoz való jogát a civil szervezkedés szabadságaként fogadom el, amelyet ugyanúgy ki kell utasítanom a hatalommegosztás koncepciójából, mint a pártokat. Más kérdés, hogy különösen a kontinentális Európában mennyire bizonyítható ez a kiindulópont. De ennek elemzése most nem feladatom.

Levezethetjük a területi autonómia létjogosultságát az állami szuverenitás osztozottságából. Valami ilyesminek vagyunk szemtanúi Németországban és Ausztriában a tartományi jogállás esetében. De ha az autonómiát innen vezetem le, akkor az állam föderatív eszméje alapján ismerem el az autonómia létjogosultságát. Ennek viszont ismétetlen semmi köze nincs az államhatalom megosztásához. Mert az az egyszerű állam, az unitárius állam központi hatalmának megosztását jelenti, és nem a tagállamok államisággal bíró szuverenitását.

Levezethetjük a területi autonómiát a közhatalom gyakorlásának decentralizációjából, abból, hogy megkülönböztetjük a közigazgatás két nagy ágát: az államigazgatást és az önkormányzati igazgatást.

Európában – most a bizonyítástól eltekintek – ennek van leginkább létjogosultsága. Ebben az esetben viszont alapvetően a megvalósító hatalom, ha úgy tetszik, a közhatalom, a végrehajtó hatalom decentralizációjáról van szó, amellyel az önkormányzatokat védik a kormány túlzott beavatkozásával szemben. Ez a védelem az alkotmányozás szintjén is megjelenhet, és meg is jelenik anélkül, hogy itt az államhatalom megosztásáról lenne szó, azaz arról, hogy az önkormányzat, mint önálló hatalmi ág növekszik fel a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom mellé.

Az államszervezetben más területeken is megfigyelhető további olyan differenciálódás, hogy egyes szervek viszonylagos autonómiát kapnak más szervekhez képest. Ilyen lehet akár az Állami Számvevőszék, amelyet ennek ellenére az országgyűlés közvetlenül alárendelt szervének kell tekinteni, tehát ha úgy tetszik a törvényhozó hatalmat gyakorló országgyűlés segítő szerve. Ha a hatalommegosztásból adódó autonómiával rendelkezne, akkor a parlamenttől való elválasztás gondolata sem lenne idegen.

Államelméletileg aligha lehet más minősítést adni az országgyűlési biztosoknak.

Ha az állami szerv autonómiáját azonosítjuk az államhatalmi ágak megosztásával, akkor akár a minisztériumokat is tekinthetjük önálló hatalmi ágaknak. Ma már joggal vitatják például – önállóságuk növelését kívánva – a minisztériumok mai teljes alárendeltségét a kormánynak, amit Magyarországon az 1949. évi alkotmány teremtett meg. De ebből a korlátlan alárendeltségből fakadóan sem 1972-ben, sem az 1990-es években nem tudták tartalmasan elrendezni a miniszteri felelősséget.

Nem folytatom a felsorolást. Készséggel elfogadom, hogy a mai modern államszervezetben – többek között a demokratikusabb államhatalom gyakorlás céljából – növekedőben vannak autonómiával rendelkező szervezetek. Ennek jele többek között a szakszerű államigazgatás leválása, függetlenedése a politikai kormányzásról, amiről Bibó István is szólt. Nem a tényt vitatom, hanem ennek az államhatalom megosztása elvére gyakorolt hatását. Bibó Istvánnal együtt vallom, hogy a történetileg a polgári állami berendezéssel együtt született hatalommegosztás elméletét, annak hármasságát napjainkig nem lehetett meghaladni. Nem sikerült ez a kelet-európai szocialista berendezkedésekben sem, de nem sikerülhet a modernítésra hivatkozó államelméleti irányzatoknak sem.

Hadd fejezzem be azzal, amivel Bibó 1947-ben fejezte be akadémiai székfoglalóját: „...nem az az absztrakt kérdés érdekel bennünket, hogy hogyan kategorizálhatók az államhatalom működésének megnyilvánulásai, hanem az, hogy miként nyer új meg új problémákon örök aktualitást az államhatalmak elválasztásának elve, amely az állami étellel foglalkozó európai gondolkodás legtermékenyebb erőfeszítésében, az államhatalomnak szolgálattá, erkölcsi feladattá való átnemesítésében gyökerezik”.

Úgy gondolom, hogy azok az államelméleti irányzatok, amelyek az új állami jelenségekből az államhatalom megosztása elvének végét, vagy a hatalmi ágak osztódását jósolják, rossz szolgálatot tesznek, mert egy olyan törvényszerűség felszámolását segíthetik vagy készíthetik elő, amely az európai alkotmányossági gondolat középpontjában volt és amelyet eddig az európai fejlődés sem tudott meghaladni.