

Az Alkotmánybíróság és a hatalmi ágak kérdése

Gyakran vetődik fel a kérdés, hogy az alkotmánybíróság – mint intézménytípus – vajon hol helyezkedik el a hatalmi ágak rendszerében.¹ Független, de legalábbis *elvileg független* pozíciója, a tagok *nem közvetlen* választása, nem utolsó sorban tevékenységének bizonyos esetekben *konkrét jogvitákkal* való összefüggése alapján gyakran a rendes bírósági szervezeten kívüli *bíróságnak* tekintik. Más felfogások a normakontroll funkciója alapján *negatív jogalkotóként* határozzák meg, mely ugyan nem része a jogalkotásnak, mint hatalmi ágnek, ám ebben az értelmezésben a helye valahol a jogalkotás környékén keresendő. A legtöbb vitára ez az egyébként jól védhető álláspont ad alapot. Az a körülmény nevezetesen, hogy az alkotmánybíróság (és itt most kifejezetten a viszonylag erős jogosítványokkal rendelkező alkotmánybíróságokra – így a többek között a magyar Alkotmánybíróságra – gondolunk) anélkül képezheti hathatós ellensúlyát a jogalkotásnak, hogy az Országgyűléshez hasonló legitimitással rendelkezne.²

A rendszerváltás kezdetén működő Alkotmánybíróság tevékenységével különösen rászolgált ezekre az ellenvetésekre, noha célszerűbb lett volna előbb, illetve e mellett a döntések szakmai fogyatékosságaira rámutatni. Az alkotmánybíróság helyének kijelölése a hatalmi ágak rendszerében ráadásul több előzetes kérdés megválaszolását igényli. A legfőbb problémát ugyanis az jelenti, hogy egy XVIII. században meghatározott struktúrában kellene elhelyezni egy merőben XX. századi intézményt. A kérdés tehát legelőször is az, hogy mennyire tartható a hatalmi ágak struktúrájának XVIII. századi elképzelése későbbi korokban. Önálló, új hatalmi ágak elméleti kimunkálása szükséges és lehetséges-e? Ragaszkodnunk kell-e tehát a hatalmi ágak hármas felosztásához, vagy a XVIII. századi struktúra kiegészítendő-e további kategóriákkal, esetleg teljesen új kategóriákban kell-e gondolkodnunk?

Rendszeresen visszatérő kérdés a jogirodalomban, hogy vajon a *sajtó* önálló hatalmi ág-e. Az ezzel kapcsolatos kérdések részben relevánsak vizsgálódásunk tárgya szempontjából is, így néhány mondat erejéig célszerű kitérnünk e problematikára. Számosan abból indulnak ki – különösen a

¹ Jakab Dénes Barna: *Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében.* Jogelméleti Szemle 2003. 2. <http://jesz.ajk.elte.hu/jakabd14.html>

² Gyórfi Tamás: *Az Alkotmánybíróság politikai szerepe.* Politikatudományi Szemle, 1996/4. szám. 76.; Szabó József: *„Quo usque tandem abutere, Catilina, patientia nostra?” Avagy a rendszerváltás és a kommunizmus átmentődésének jogi logikája.* PoLisz 2010. tavasz 127. 3-16. A tanulmány ekkor csupán napvilágot látott, azonban megírására közel két évtizeddel korábban, 1991-ben, nem sokkal a szerző halála előtt került sor. Szabó a kommunista hatalomátmentés egyik fontos eszközének látta a testületet, amely mindenféle valós legitimitáció nélkül gyakorolt kontrollt a szabadon választott Országgyűlés döntései felett. Ezek a felvetések még akkor is elgondolkodtatóak, ha tudjuk jól, az Alkotmánybíróság mentette meg az országot a Bokros-csomag legbrutálisabb rendelkezéseitől, vagy (már más személyi összetételben) az arányos közteherviselés elvének ellentmondó tartalommal megalkotott vagyon- illetve ingatlanadóktól. Amiként – az ún. négy igenes népszavazás nyomán – a köztársasági elnök megválasztásával is bevárta az ország az új parlament megalakulását, ugyanígy kívánatos lett volna, hogy az első alkotmánybíráknak is az új törvényhozás kölcsönözzön vitathatatlan legitimitációt.

szociálpszichológiának az emberek befolyásolhatóságáról szolgált adatai nyomán³ – hogy a sajtó nem csupán önálló hatalmi ág, de egyenesen a leghatalmasabb és legmeghatározóbb a társadalom életére. Az ellenvetések azonban helyesen mutatnak rá arra, hogy a *hatalom* nem azonos a *közhatalommal*, így a közhatalmi ágak felosztását felesleges és indokolatlan kiegészíteni a tömegtájékoztató-tömegbefolyásolás kategóriájával. Ez a megalapozott ellenérv nem számol azonban azzal, hogy a hatalmi ágak XVIII. századi felosztásakor a tömegtájékoztató még nem létezett és tömegdemokráciák sem alakultak ki, így elvi *megfontolás tárgya sem lehetett* a tömegkommunikációnak a hatalmi (tehát nem kifejezetten közhatalmi) rendszer vonatkozásában való vizsgálata. A kérdés továbbá azért sem vetődhetett fel, mert a késői feudalizmus időszakában a közhatalom és a magánszféra volt szembeállítható egymással, azonban nem léteztek még olyan *magánkézben* lévő struktúrák, amelyek a közhatalomhoz hasonlóan, a *társadalom egészének* vonatkozásában voltak képesek jelentős hatást kifejteni. A közhatalomtól különböző egyetlen ilyen struktúrát az *egyházak* képviselték (kiváltképpen a katolikus egyház képviselte), és jellemző módon fel is merült az igény az *állam* és az *egyház* hatalmának *szétválasztására*, mégpedig az állami hatalom megőrzése, és az egyházi hatalom visszaszorítása mellett. E *közhatalom centrikus* koncepció tehát az – egyházak szerepének meghatározásához hasonlóan – vélhetően figyelemmel lett volna a *társadalmak egészére* hatást kifejteni tudó *magánentitások* helyének kijelölésére is. Feltéve, hogy azok akkor valóban léteztek volna, és a kisszámú és nem jelentős példányszámú sajtótermékek a másikat képviseltek volna, mint a gondolat és szólásszabadság apró orgánumait.

Az ellenvetés másik hibája az, hogy nem lép túl a hatalom-köz hatalom közötti distinkció megtételén, így érdemben nem is tesz javaslatot egy új jelenség, a sajtó, mint tömegtermék hatalmának a megfelelő kezelésére.

Az alkotmánybíróság vonatkozásában nem lehet vita tárgya, hogy hatalma *köz hatalom*. Pontosan ebből adódóan az alkotmánybíróság funkciói akár meghatározhatóak volnának egy negyedik hatalmi ágként is. Az alkotmánybíráskodás újabb hatalmi ágként való meghatározásának egyúttal az sem mond ellent, hogy az Alkotmánybíróság és tagjainak legitimitása „pusztán” az Országgyűlés döntésén nyugszik, hiszen a végrehajtó hatalom legfőbb szerve, a Kormány sem rendelkezik több, nagyobb legitimitással, mint a parlamenti felhatalmazással. Nagyjából ugyanez vonatkozik természetesen a bíróság szervezetére is.

Az alkotmánybíráskodás önálló hatalmi ágként való meghatározása szempontjából – álláspontom szerint – a *funkcionalitás* kérdéséből célszerű kiindulni. Abból nevezetesen, hogy az alkotmánybírásnak van-e a *jogalkotó hatalomtól markáns módon elkülöníthető funkciója*, vagy nincs. A végrehajtó hatalom – miközben (bár származékosan) maga is rendelkezik jogalkotási jogkörökkel – nyilvánvalóan fel tud mutatni a jogalkotó hatalomtól markánsan elkülöníthető, hangsúlyos hatalmi funkciókat. Ezek – többek között – a társadalomirányítási célok meghatározására vonatkozó javaslatok megtételének feladatát és jogát, valamint jellemzően az eszközök kiválasztásának lehetőségét (ide értve a kinevezési, bizonyos ellenőrzési, utasítási, kötelezettségvállalási jogköröket és lehetőségeket is) foglalják magukban. Természetesen lehetséges, hogy a törvényhozó hatalom e körben rövidebb pórázon tartsa a kormányzatot, ez azonban a parlamenti demokráciák több mint kétszáz éves gyakorlatától és a társadalomirányítás *szervezetpszichológiai törvényszerűségeitől* meglehetősen idegen. Vitássá tehető tehát, hogy a végrehajtó hatalom – amennyiben valóban alá van vetve a parlamentnek – önálló hatalmi ágat képvisel-e. Az azonban kétségtelen, hogy ha a végrehajtó hatalmat önálló hatalmi ágként elfogadjuk, ki kell tudnunk mutatni az *alkotmánybíráskodás* esetében is olyan *sajátos funkciókat*, amelyek ahhoz hasonlóan különböznek el más hatalmi ágak funkcióitól, mint a végrehajtó hatalom funkciói.

Funkcionális oldalról meg kell azonban állapítanunk, hogy az alkotmánybíráskodás nem rendelkezik olyan részfunkciókkal, amelyekkel maga a törvényhozás ne rendelkezne. Sőt az

³ Solomon E. Asch.: *Studies of independence and conformity: A minority of one against a unanimous majority*. 1956. Psychological Monographs: General and Applied 70 (9), Whole 416, 1-70.; Stanley Milgram: *Obedience to Authority: An Experimental View*. Harper and Row. New York. 1974.

De iurisprudéntia et iure público

alkotmánybíróságok ennél kevesebbel rendelkeznek. Az alkotmánybíróság – mint szervtípus – először is *nem határozhat meg jogpolitikai célokat*. Legfeljebb arra van lehetősége, hogy vizsgálja, hogy a *normákban megfogalmazott* illetve a normaszöveg alapján *felismerhető jogpolitikai célok összhangban állnak-e az alkotmányos szabályokkal* és berendezkedéssel. Ha a jogalkotás céljai ebből a szempontból legitimek, alkotmányos céloknak tekinthetők, az alkotmánybíróság felhatalmazása és tevékenysége arra korlátozódik „csupán”, hogy ítéletet mondjon arról, hogy a jogalkotó által az adott célhoz rendelt *eszközök, módszerek, jogtechnikai megoldások* maradéktalanul alkotmányosak-e, azok nem sértik-e valamely alkotmányos szabály (vagy a vizsgálatnál magasabb szintű jogszabály, nemzetközi jogi norma) vagy elv előírását. E kérdést azonban – a jogszabálynak az alkotmányos célokkal való összhang vizsgálatával együtt – *magának a jogalkotónak is* vizsgálnia kell. Tehát az alkotmánybíróság e vonatkozásban – legjelentősebb funkciójával – összefüggésben nem mutat fel olyan minőséget, vonatkozást, ami alapján megállapítható volna, hogy markánsan különböző, olyan funkcióval rendelkezne, amivel a jogalkotó hatalom ne rendelkezne.⁴

Ennyiben tehát az alkotmánybíróság sokkal inkább a jogalkotó hatalom *sajátos szakmai szervének* tekinthető, mint önálló hatalmi ág gyakorlójának. Más kérdés azonban, hogy az alkotmánybíróság *nem az országgyűlés szerve*, attól szervezetileg független. A hatalmi ágak hagyományos felosztásával az egyik probléma éppen az, hogy olyan ideál-típus sémát képez, amelyre az állami hatalomgyakorlás – különösen a XIX században megszilárduló polgári demokráciák korában – ténylegesen nincs tekintettel.⁵ A XVIII. századi eredetű elmélet érthető módon *törvényhozó* hatalomról szólt egy olyan korban – az abszolutizmus időszakában – amikor a jogszabályok hierarchikus rendszere még nem alakult ki, bár már a XVI. században Bodin⁶ felveti a hivatalnokok parancskiadási jogának korlátozottságát. A törvényhozó hatalom (Montesquieu kifejezésével „*puissance législative*”, magyarul tehát inkább *jogalkotó hatalom*) XVIII. századi kategóriája nem vesz tudomást arról, hogy a joganyag jelentős része a végrehajtó hatalom tevékenysége során születik,⁷ de arról sem, hogy a *kormányzati szándékok szociológiailag* (tehát nem közjogilag) *meghatározó jellegűek a törvényhozás munkájára*. A normaalkotás és a végrehajtás a valóságban tehát távolról sem határolódik el egymástól oly élesen és határozottan, amint azt a *fékek és ellensúlyok* (checks and balances) Montesquieu-i eredetű elmélete sugallja. Még az USA-ban sem, ahol pedig a legfontosabb végrehajtó hatalmi tisztséget, az elnöki posztot a törvényhozó szervek megválasztásától jogilag elkülönülő választással töltik be. Amint tehát a normaalkotás funkciója is megoszlik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között (a helyi rendeletalkotás kérdéseiről már nem is szólunk), akképpen egy hatalmi ág funkcióját is betölthetik különböző hatalmi szervek. Így az alkotmánybíróság nélkül része a jogalkotó hatalomnak, hogy őt a törvényhozásra rendelt országgyűlés szervének kellene tekintenünk. Létezik tehát bizonyos mellérendeltség a két szerv között, azonban viszonyuk kényes egyensúlyára éppen ezért különösen ügyelni kell.

Abban a helyzetben ugyanis, ha az országgyűlés döntő pozícióban van az alkotmánybíróság határozatait illetően, az alkotmánybíróság létjogosultsága legalábbis elviekben megkérdőjelezhető.⁸

⁴ Az alkotmányossági vizsgálat nyomán megtehető norma-megsemmisítést sem tekinthetjük kizárólag az alkotmánybíróságra jellemző funkciónak és jogkörnek, ugyanis az országgyűlés maga is hatályon kívül helyezhet bizonyos normákat, és rendelkezhet a norma-megalkotástól a hatályon kívül helyezésig terjedő időszak jogviszonyairól, azok esetleges felszámolásáról, az in integrum restitutio érvényesítéséről. Legfeljebb jogtechnikai és terminológiai különbség állapítható meg tehát az országgyűlés és az alkotmánybíróság bizonyos cselekményei között, de semmi esetre sem lényegi.

⁵ Vö. Cservák Csaba: *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása*. Jogelméleti Szemle 2002/1. http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html#_ftn1

⁶ Jean Bodin: *Az államról*. Gondolat. Budapest 1987. Lásd különösen a Harmadik könyvet.

⁷ Vö. Maurice John Crawley Vile: *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Oxford, Clarendon Press, 1967. 12-14.

⁸ Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a magyar Alkotmánybíróság eredetileg lényegesen gyengébb jogkörökkel rendelkezett volna. Az Országgyűlés ugyanis még 1989. január 10-én – miközben érintetlenül hagyta az 1984-ben

De iurisprudencia et iure publico

Akkor azonban, ha az alkotmánybíróság a jogalkotás hatalmi ágának körébe eső egyes funkciókat úgy gyakorol, hogy a végső szót ő mondja ki, olyan közhatalmi jogosítványokkal rendelkezik, amelyek – bizonyos vonatkozásban – a legitim országgyűlés fölé helyezik őt. Ez lehet, hogy a normakontroll funkciójának, e funkciógyakorlás *hatékonyságának* szempontjából megkerülhetetlennek is nevezhető, azonban vitathatatlanul visszaélésekre adhat (és adott is) alkalmat. Platón kérdése továbbra is aktuális: *Ki őrzi az őrzőket?*

A kérdés megválaszolása ez esetben sem egyszerű. Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról sem, hogy valamely társadalmi hatás nem pusztán *erős jogosítványok* (például vétó, vagy megsemmisítési jog) gyakorlásával érhető el. Nagy súlya lehet pusztán annak is, ha egy olyan tekintélyes állami szerv, mint az alkotmánybíróság *alkotmányos aggályait* fejezi ki valamely normával kapcsolatban. Kevés szó esik arról, hogy az Alkotmánybíróság intézményi elődjének (tehát nem jogelődjének) tekinthető, még 1984-ben létrehozott *Alkotmányjogi Tanács*⁹ a kormányrendeletek végrehajtását is felfüggeszthette, a magasabb szintű normák esetén pedig a kibocsátót észrevételeivel megkereste. Az egykori Alkotmányjogi Tanáccsal elsősorban nem az volt a baj, hogy *gyenge* jogosítványai lettek volna, hanem az, hogy a pártállam időszakában jogosítványait *nem gyakorolhatta függetlenül*, mérsékelten aktív tevékenysége pedig nem kapott *kellő nyilvánosságot* az MSZMP Agitációs és Propaganda Osztálya által irányított sajtóban.¹⁰

Az mindenesetre talán könnyen belátható, hogy ha egy alkotmánybíróság nem a francia *Alkotmánytanácséhoz* (Conseil Constitutionnel) hasonló, viszonylag gyenge jogkörökkel¹¹ rendelkezik, célszerű markánsan körülhatárolni azokat a szempontokat és jogi lehetőségeket, amelyek alapján egy alkotmánybíróság távol kerül a kísértéstől, hogy a parlament jogkörébe tartozó, a jogpolitika irányainak meghatározására vonatkozó jogokat gyakoroljon. A magyar Alkotmánybíróság jogkörének jelenlegi – nem minden vitán felül álló – szabályozása mindenesetre alighanem inkább kielégíti ezt a kritériumot, mint az eredeti, 1989-es alkotmánybírósági törvény.

létrehozott, ám gyakorlatilag tevékenységet alig folytató Alkotmányjogi Tanácsot – az 1989. évi I. törvénnyel módosította az Alkotmányt, és az Alkotmányjogi Tanácsnál némileg erősebb jogkörrel (lásd pl. a *törvények* végrehajtásának felfüggesztési jogát), ám az Alkotmányjogi Tanács létevel *párhuzamosan* létrehozta az Alkotmánybíróságot, mint *szervtípust*. Az Alkotmányjogi Tanácsot aztán a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások nyomán született 1989. évi XXXI. törvény szüntette meg, egyúttal tovább bővítette az Alkotmánybíróság szervtípusának jogkörét. A *ténylegesen* létrejövő Alkotmánybíróság már e jóval kibővített, a törvények megsemmisítését is magában foglaló jogkörrel rendelkezett.

⁹ Lásd az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény

¹⁰ Takács Róbert: *A sajtóirányítás szervezete a Kádár-korszakban*. Médiakutató 2009. ősz http://www.mediakutato.hu/cikk/2009_03_osz/07_sajtoiranyitas_kadar

¹¹ Vö. Alec Stone: *The Birth of Judicial Politics In France. The Constitutional Council in Comparative Perspective*. New-York, Oxford, Oxford Univ.Press, 1992.; Vörös Imre: *Csoportkép Laokoóonnal. A magyar jogrendszer és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – Hvgorac, Budapest, 2012.

De iurisprudencia et iure publico