

Csűrös Gabriella: Az államhatalmi ágak elválasztása az ókortól a

XIX. század második feléig

Debreceni Jogi Műhely, 2007. évi (IV. évfolyam) 1. szám (2007. január)

A hatalmi ágak elválasztásának tana több évszázadon át foglalkoztatta az állambölcseket, azonban mára háttérbe szorult, szinte már elavult kérdésnek tűnik, problematikája már a múlt lezártak tűnő gondolatmenetei között talált magának nyughelyet. Valóban idejétmúlt és felesleges szófecsérlés az államhatalmi ágak elválasztásának eszmevilágával foglalkozni? A kérdés megválaszolását részemről Bibó munkáit¹ alapulvevő történelmi eszmeváltás után tenném meg.

Már az ókori államelmélet egyik legjelentősebb alakja, Arisztotelész Politikája című könyvében az államszervezet három tényezőjét különböztette meg: az államügyekről tanácskozó szerv, a vezető tisztviselői kar és az igazságszolgáltató testület. Etikája című munkájában pedig további dimenzióba is helyezi a három tényezőt, ugyanis a törvényhozást, a végrehajtást és a bíraskodást az általános, a különös és az egyes logikai kategóriáival hozza párhuzamba. Az előbbi tipizálás a hatalmi ágak későbbi meghatározása során nyer nagy jelentőséget, míg az utóbbi például az idealista kritika híveit készíti a bírói hatalom különállásának megkérdőjelezésére. A fentiek is jelzik Arisztotelész munkájának fontosságát, azonban művének történelmi síkban való elhelyezése egy paradoxon helyzetre hívja fel a figyelmet: Arisztotelész Nagy Sándornak volt a nevelője, aki köztudottan nem a hatalomgyakorlás megosztásával írta be nevét a történelemkönyvekbe. Bibó szavaival élve: „az aktuális érvényesség és fölény minden tudata nélkül”² hangzottak el Arisztotelész, vagy akár Platón és a sztoikusok nagy horderejű megállapításai, így húzva demarkációs vonalat az ókor és a középkor, illetve az újkor nagy bölcseleinek eszméi között.

Mindmáig a legjelentősebb jogi alapokat lefektető Római Birodalomnak a bukása maga után vonta Európa politikai, gazdasági, társadalmi életének átalakulását. Nehéz lenne megállapítani, hogy a középkor, vagy az ókor járult e jobban hozzá a modernkori vívmányok kialakulásához, inkább azt mondhatjuk, hogy a két történelmi időszak szerves egysége eredményezte a jelenlegi különböző rendszerek létrejöttét.

A Római Birodalom romjain felépülő barbár fejedelemségek primitív államvezetési technikáik elégtelensége miatt képtelenek voltak a nyugat-római birodalomban kifejlődő, de politikai hatalmat akkor még elérni nem tudó értelmiségi rétegre támaszkodni. Milyen pozitív

hatásai lettek ennek a hatalmi ágak elválasztásával kapcsolatban? Első ránézésre túl közvetett ok-okozati kapcsolatot vélhetünk csak felfedezni, de mégis jelentős folyamat indult el ezen történelmi jelenség eredményeképpen. A magas értelmiségi hagyománnyal rendelkező, arisztokratikus - demokratikus közéleti hagyományokat tiszteletben tartó társadalomkritikusok letéteményesévé váltak a társadalom életét átható és meghatározó magatartási normáknak, eljárási módoknak. Korábbi társadalmi szerepük pedig ahhoz járult hozzá, hogy mindezen értékrendszert egy morálisan fogyatékos hatalom tézisével egészítsék ki! Ez elsőként Szent Ágoston De Civitate Dei című munkájában manifesztálódik. Könyvében kifejti, hogy minden hatalom a bűnbeesésnek, a bűnnek a következménye, és csak akkor nyerhet feloldozást bűnei alól, ha célja, tetteinek mozgatója a bűnbeesés következményeinek a csökkentése. Ez a feloldozás a hatalom igazolását jelenti egy morális cél által vezérelt hatalomgyakorlás útján. A bűnbeesés teológiai gondolatától elrugaszkodva azonban fontos állomásnak tekinthető ez a szemléletbeli változás: a korábbiaktól eltérően a hatalomgyakorlás demoralizáló voltának, erkölcsi igazolására szorultságának a szükségességét hangsúlyozza. Ami pedig az ókori állambölcselektől további ponton is megkülönbözteti a középkor nagy gondolkodóit: nézeteiket, tételeiket nem csupán elméleti síkon, a hétköznapi élettől elrugaszkodva fogalmazták meg, hanem belehelyezve azokat koruk reális társadalmi, politikai, gazdasági viszonyai közé. Az egyház jelentős értékhordozóvá vált ebben az időszakban, és nagy szerepe volt a politikai hatalomgyakorlás átalakulásában is. Aquinói Szent Tamás államelmélete, mely szerint a földi törvény az isteni törvény konkretizálása, még erősebb kontrollt épít ki a világi hatalom aktusai felett, a hatalomgyakorlást komoly erkölcsi ítélet alá veti. Az igazságtalanság ezáltal már nem pusztán rosszállást von maga után, hanem a hatalomtól elvonja az erkölcsi megalapozottságát, semmissé teszi magát a társadalmi funkciót is.

Mindennek hatására érvényesül mind nagyobb erővel az a gondolat, hogy az államhatalom működésének belső lényege nem a hatalomgyakorlás, hanem valamely erkölcsi cél, az igazságosság, a közjó érvényesítése. Ezzel kezdődik Európában a politikai hatalomgyakorlás átalakulása, mely a monarchikus uralkodó helyzetét morális tartalommal tölti meg. A közjó érvényesítésével kapcsolatban kell megemlíteni Jeremy Bentham munkásságát, aki az utilitarizmus atyja volt. Elméletének központi eleme az egyének legnagyobb boldogsága, annak mérhetősége. A haszonelvűség tana a közösség érdekében az azt alkotó egyének érdekeinek az összességét látta, és ezt alapulvéve vizsgálta a társadalmi jólétet, hasznosságot. Az erkölcsi megalapozottságot igénylő tézis a fejlődés betetőzője is egyben, amelyet csak egy lépés választ el a zsarnokgyilkosság tanától, amely alapján az erkölcsileg igazolhatatlan

zsarnok elveszti uralkodói minőségét, lázadóként való megítélése pedig a zsarnok megölésének büntetlenül hagyását, a gyilkosság miatti felelősségre vonás elmaradását vonja maga után. A felelősségre vonással kapcsolatban kell megemlíteni a középkori bíraskodás megosztottságát, az ítélkező hatáskörök szétágazó rendszerét. Ezt kívánta egységesíteni, a világi hatalomgyakorlást is hatáskörébe vonni az egyház, azonban ezen törekvését meg tudták fékezni a monarchák, épp úgy, mint a nagy hűbérurak, a földesurak önállósági törekvéseit is. Visszatetsző hatást ért el a túlbujánzó és az alapvető értékeit elvesztő egyházi rendszer ellen fellépő reformáció, mely gyengítve a tekintélyét vesztett egyházat, rövid távon egyúttal a monarchiák erősödését is elősegítette. Azonban ennél is átütőbb hatása volt hosszabb távon, ugyanis az individualizmusnak és kritikának olyan folyamatát indította el, melynek hatása az egyházszervezet határain túl az állam tekintélyével szemben is érvényesülni kezdett. Gyakorlati tapasztalattá kezd válni ezentúl, hogy az alattvalók az uralkodó uralkodói minősítése kérdésében így vagy úgy, de állást foglalnak. A módja ennek polgárháború, de éppen vallásháború is lehetett. Ennek legszemléletesebb és legszélsőségesebb példája az angol puritán háború, amikor is az arisztokrácián és a monarchián egy puritán polgári hadsereg győzedelmeskedett és ítélkezett. Míg a reformáció a tekintélyekkel való szembefordulásra bátorított, az ezt megvalósítók közvetlenül tapasztalhatták a tömegben rejlő potenciákat, erőt, valamint a hatalom relativitását. A polgári fejlődés emellett a hatalom moralizálásához, humanizálásához, valamint funkciókkal való felruházásához is hozzájárult. A hatalomgyakorlás helyességének megállapítása azonban elkerülhetetlenül abba az akadályba ütközött, hogy az azt megítélő szerv már maga válhatott volna ezen jogosítványával a szuveréné, a legfőbb hatalommá. Hobbes ezt az antagonizmust azzal oldja fel, hogy egyszerűen tényként közli, hogy a szuverén felett nem lehet semmiféle magasabb fórum, amely felette ítélkezni jogosult lenne. Ezzel ellentétes irányban fejlődött és fogalmazódott meg az államhatalmi ágak elválasztásának tana, amely értelmezése szerint a hatalomgyakorlást a szuverenitásnak a megbontásával, a belső szervezeti tagozódással kell arra kényszeríteni, hogy a maga helyessége feletti ítélkezésnek tényleg alávesse magát. Ezen eszmék politikai táptalaja az angol dicsőséges forradalom utáni időszak volt, amikor is a parlament és a királyi hatalom között egyensúlyi állapotot hoztak létre azáltal, hogy a monarchát arra szorították, hogy hatalmát ossza meg, és a hatalomgyakorlás általános elveit a parlament közreműködésével, annak túlsúlya mellett juttassa érvényre.

Ez is jó példa arra, hogy a politikai gondolkodás diszciplínái valamilyen konkrét társadalmi, politikai helyzetben születnek, és minél jobban illeszkednek az adott viszonyokhoz, annál

könnyebben dogmákká válnak. (Itt azonban mellékesen fel kell hívni arra a figyelmet, ha ezen dogmákat későbbi, más szerkezetű jogviszonyokra alkalmazzák, akkor viszont akadályát képezhetik egy újabb elképzelés megszületésének, a reformgondolatok elterjedésének.)

Az első fázisa pedig ennek a folyamatnak Locke politikai-ideológiai konstellációja volt, amely szerint az embereknek nem ember, hanem a törvények uralma alatt kell állnia. Ezt csak úgy lehet biztosítani, ha az, aki a törvények végrehajtására hivatott, magukat a törvényeket ne változtathassa meg, valósuljon meg a végrehajtó hatalom törvénnyel szemben való kötöttsége. Locke a törvények uralmával kapcsolja össze az ember személyes szabadságának és méltóságának a biztosítását is. Locke a törvényalkotást és a végrehajtást másik szempont szerint vizsgálva pedig arra a megállapításra jutott, hogy az általános szabályalkotást és a konkrét jogalkalmazást külön kell választani. Ezt a tételt Bibó élesen kritizálja, ugyanis véleménye szerint a két funkciót nem lehet mereven kettéválasztani, mert az magának a rendszernek a működésében okoz fennakadásokat. Véleménye szerint a hatalomkoncentráció az, ami kiküszöbölendő, azonban az önkényt elkerülve a végrehajtó hatalom keretében is szükségessé válhat például különböző részletszabályok megalkotása, melyeket a terület sajátosságainak ismeretében a végrehajtó hatalom sokkal hatékonyabban szabályozhat. Ezt tetőzi Bibó szerint az a máig is megfigyelhető probléma, hogy a szakértő szervezeteknek a gondos és elmélyült szakszerűség jegyében elkészített tervezetei a törvényhozásban teljességgel a kicsinyes hatalmi és politikai szellemű változtatásoknak vannak kitéve. Visszatérve a gondolatmenethez, a végrehajtó hatalom hasznos jogalkotó funkciója mellett az is előfordulhat, hogy az általános szabályalkotó szerv is végezzen konkrét végrehajtást, ha megfelelő garanciális elemek biztosítják a hatalomkoncentráció elkerülését. Ilyen eszköz lehet például a közösségi ellenőrzöttség, vagy akár a szakjelleget és speciális összetétel biztosítása.

Az általános szabályalkotás és a konkrét jogalkalmazás sémáját már Arisztotelésznél is megtalálhattuk, azonban Locke a hatalmi ágak elválasztására nem a klasszikus arisztotelészi hármast használta. A bíráskodásban csak az állam működésének egyik ágazatát látta, azt nem választotta el a végrehajtó hatalomtól, pontosan a konkrét jogalkalmazási funkció miatt. A törvényhozás és a belső végrehajtó hatalom mellett a harmadik hatalmi ággént a föderális hatalmat jelölte, mint a külső jogviszonyok rendezésére, alakítására jogosult hatalmat.

A máig is érvényesnek tekintett formáját az államhatalmi ágak elválasztásának Montesquieu fektette le Arisztotelész eszméi alapján. A három funkció: törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás.

Jelentős azonban az emögött meghúzódó ok-okozati kapcsolat is, tudniillik, hogy miért, milyen szempontból beszélhetünk a hatalmi ágak elválasztásáról. Míg Locke szerint a törvényhozás és a végrehajtás külön kézben való gyakorlása a meghatározó a hatalomkoncentráció elkerülése mellett, addig Montesquieu szerint az angol királyság azért funkcionált, mert több hatalom van egymással szemben, és a törvényhozó és igazságszolgáltató hatalom különösen körül van bástyázva a hatalomkoncentráció veszélyét leginkább megtestesítő végrehajtó hatalommal szemben. Bibó azonban kissé ironikusan rámutat arra is, hogy Montesquieu a hatalmi ágak éles elválasztását úgy húzta rá a korabeli Angliára, hogy ott mind a három hatalom befolyással, hatással volt egymásra. Bibó végül azt a konzekvenciát vonta le Montesquieu tanával kapcsolatban, hogy a hangsúly nem az állam funkcióinak kategorizálásán, ezek egymástól tűzön-vízen keresztül való elválasztásán van, hanem a lényeg az, hogy a hatalomkoncentráció bármely szervi jelenségével szemben kell a hatásköröket megosztani, tőle hatásköröket elvonni, vele szemben konkuráló hatalmakat megszervezni. Ennek az alapgondolatnak az elhomályosulása és a hatalmak elválasztásának a dogmává emelkedése sok félreértésnek adott alapot a következő századokban, és rámutatott arra, hogy az amerikai prezidenciális köztársaságban sikeresen megvalósítható montesquieu-i elválasztás Európában tiszta formában nem alkalmazható. Ennek okai között szerepel az isteni jogot megtestesítő európai monarchia százados intézménye. Több évszázadon keresztül harcok folytak a monarcha hatalma ellen, azonban a megoldást végül sokszor úgy találták meg, hogy meghagyták az uralkodó funkciót, azt spiritualizálták, és bár a tényleges hatalmat elvonták tőle, egyfajta egyensúlyi tényező volt, és a három hatalmi ág felett a törvényes hatalom legfőbb forrásává, a szuveréné vált. Ezt több intézmény is alátámasztja, úgy mint a törvényhozás kapcsán a vétójog, a végrehajtás során az utolsó szó joga, a bírászkodás terén pedig a döntéshozatal a király nevében. Ez a több évszázados tradíció oly mélyen gyökeret eresztett az európai társadalomban, hogy több országban ma is fennmaradt az alkotmányos monarchia intézménye, vagy a köztársaság államformájú országokban a köztársasági elnöki tisztség kapta meg ezt a szerepet. Ezt a funkciót a montesquieu-i hármas egyikére sem lehetett ráhúzni, ezért is alkotta meg Benjamin Constant a negyedik hatalmat, a regulatív hatalmat, amely egyfajta konfliktusfeloldó, összekötő kapocs a többi hatalmi ág között, és egyben a

folytonosság biztosítója. Bibó szerint az államfői hatalom nem szükségszerű- logikai, hanem történelmi kategória.

A másik ok, ami a montesquieu-i elvnek az európai alkalmazását nehezítette, a hivatalnoki karnak a jelentős befolyása, nyomása. A végrehajtó hatalom megtestesítője a törvényhozás, és különösen a bírói hatalom beavatkozását próbálta visszautasítani, csökkentve ezzel ellenőrizhetőségét. A közigazgatási aktusok felülvizsgálatát akadályozták meg hosszú ideig a dogma öntörvényű, és saját céljával ellenkező értelmezésével.

A harmadik ok a montesquieu-i elvek tiszta érvényesülésének megakadályozására a Lockenál már említett általános jogalkotás és konkrét jogalkalmazás problematikája.

A negyedik tényező a népszuverenitás elve, amely a felvilágosodás rousseau-i gondolatvilágának az egyik sarkalatos pontja volt. A hatalmi ágak elválasztásának tana és a népszuverenitás között az ellentmondás abban rejlett, hogy a rousseau-i elv szerint a hatalmak megosztásának nincs helye, a hatalom egyedüli birtokosa a nép, aki a szuverén uralkodó helyébe lép. Azonban a francia forradalom rámutatott arra, hogy a konvent mindenhatósága, a hatalomkoncentráció demoralizáló jellegű, függetlenül attól, hogy kinek a kezében összpontosul a hatalom. Így a két elv alkalmazását összhangba kellett hozni, ami nem könnyű feladat.

Véleményem szerint a népszuverenitás lehet az alfája és az omegája minden hatalomnak, ha úgy értelmezzük, hogy a hatalomgyakorlásnak mindig a köz szolgálatában kell állnia, a közösségi érdeket kell szem előtt tartania. A hatalmak megosztásának tana pedig a biztosítója ezen elvnek, ugyanis az emberi jogok, az ember személyes szabadsága és méltósága a múlt tapasztalatai alapján csak így tud érvényesülni, a hatalom megosztása tudja leginkább megakadályozni a hatalommal való visszaélést. Bár idealisták etéren sem lehetünk, tudjuk, hogy a döntéshozatal a hatalomgyakorlás ezen formáiban sem lehet Pareto-hatékony, a közösségi döntésméletek több ellentmondásra is rámutatnak (például szavazási paradoxon, többségi döntéshozatal jellemzői, bürokrácia-elméletek)³. Nincs abszolút tökéletes állam- illetve kormányforma, a rendszer mindig az összes hatalmi tényező figyelembe vételével ítélhető meg.

A hatalommegosztás tanának megvalósulását akadályozó tényezők

Bibó nem határolódik el élesen a szocialista elméletektől, a marxista ideológia szovjet megvalósításából nem véli teljesen kizárhatónak a hatalommegosztás tanát, bár látja, hogy korábban ez még nem következett be. A szocializmus a népszuverenitás elvéhez kapcsolódva a nép uralmát tartja elsődlegesnek, az államhatalmak elválasztása mögött a szembenálló osztályok harcát látja, és úgy véli, hogy az osztályharcok megszűnése után nem lesz értelme az államhatalmak elválasztásának sem, hiszen minden államhatalom az osztatlan és osztálytalan nép kezébe kerül.

Bibó szerint azért nehéz táptalajra találnia a montesquieu-i elveknek a szovjet államhatalomban, mert nincs semmilyen történelmi gyökere. A teljes monarchikus abszolutizmus után mindenféle átmenet nélkül a teljes népuralom eszmevilága hatotta át a társadalmat, a hatalmak elválasztásának tana nem kapott konkrét közeget. A történelmi materialista kritikának azonban többek között sikerült elérnie azt, hogy a hatalmi ágak elválasztásának tana kikerüljön az elmélet érdeklődésének köréből, ezáltal szembesülhettünk megint egy ellentmondásos helyzettel, ugyanis a montesquieu-i elvhez közel álló politikai pluralizmus eszméi attól függetlenül alakultak ki, fejlődtek. A modern államelmélet egyik legjelentősebb irányzata szerint az állam feltételezett egysége és szuverenitása mögött a hatalmi góccok sokasága áll, különösen a gazdasági élet nagy érdekképviseleti szervezetei formájában, ezért megkíváncsi, hogy a jövőben az állam jogába épüljenek be a hatalomnak ezek az eddig közjogon kívüli jelenségei. Ha korunk jellemző tendenciáit vizsgáljuk, akkor tanúi lehetünk a politikai pluralizmus mind erőteljesebb érvényesülésének akár nemzeti szinten, akár közösségi szinten vizsgáljuk ezen eszmék érvényesülését.

Épp ehhez kapcsolódnak Bibó szerint a hatalomkoncentráció új jelenségei, az újabb veszélyforrások, amelyek a hatalommegosztás tanának megvalósulását akadályozzák. Ezek között szerepel az államhatalom gazdasági kiterjeszkedése, amely előidézheti az államhatalom gazdaságpolitikai szerveinek korrumpálódását, és magával hozza a gazdasági élet bürokratikus és imperatív megszervezését. Ehhez helyes megoldási alternatívának látja a különböző termelői csoportok érdekközösségének kialakítását, részben önkormányzati, részben szakmai alapokon, és ezek hatalmi tényezővé válását, mint újabb, vagy sajátos államhatalmi tényező a hatalmi ágak között.

Az állam túlzott gazdasági szerepvállalása mellett a másik terület, ahol a hatalomkoncentráció demoralizáló hatását látja, a szellemi élet, a kultúra területe. Ez a probléma korát, és közvetlen környezetét is érzékenyen érintette, és saját magának is folyamatos harcot kellett vívnia a

hatalommal szemben a kultúra, a szellemi élet függetlenségének zászlaja alatt. A szerző felhívta a figyelmet korunk egyik nagy veszélyforrására, a médiára is. A mozi, a sajtó, a rádió, vagy akár napjainkban az internet egyszerre lehet eszköze, döntő tényezője a tömegműveltség emelkedésének, ugyanakkor a hatalomkoncentráció növekedésének is. Ezen veszélyekkel szemben több szervezeti forma is kiépülhet, melynek mozgatórugója kell hogy legyen, a szellemi, kulturális élet autonómiája.

Azonban felvetődhet az emberben a kérdés: nem kell-e megvédeni az államot is a médiával szemben? Az állami befolyástól teljesen mentes média vajon nem rendelkezik-e erőfölénnyel az államhatalom hagyományos ágazataival, a törvényhozással, a végrehajtással és a bírói hatalommal szemben? Ha a csakis saját érdekei által vezérelt média valóban olyan hatékony eszközökkel rendelkezik a közvélemény befolyásolására, vajon megakadályozhatja-e bármi, hogy például eldöntse a népképviselői választások végkimenetelét? A hatalommegosztás elméletének logikája szerint a médiával szemben is alkalmazni kell tehát a fékek és egyensúlyok rendszerét, az egyes államhatalmi ágaknak is eszközöket kell biztosítani a média ellenőrzésére. Véleményem szerint ezen ellensúlyok az alábbiak lehetnek: a törvényhozó hatalom legfőbb eszköze a média mozgásterének törvényi szabályozása, a végrehajtó hatalom is élhet a jogi szabályozás eszközeivel, a bírói hatalomnak pedig nagy szerepe lehet a média egyes aktorainak felelősségrevonásában. Tehát a hatalmi ágak rendszerében jól elhelyezhető a média is, így valóban tekinthető egy (ha nem is negyedik, mert ezen logika mentén még számos további hatalmi ág is megnevezhető, például illet képezhetnek a gazdasági élet, a politikai pártok, vagy a tudomány szereplői)önálló hatalmi tényezőnek.

Média, értelmiség, hatalom: e három tényező összefonódása nem szükségszerűen hátrányos a társadalom többi része számára, azonban mindenképpen hátrányos, ha korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát, megakadályozza a kiegyensúlyozott tájékoztatást, és ha egy szűk csoport ezáltal kizárólagos hatalmat szerez a társadalom véleményének orientálására. A média könnyen válhat a diktatúra eszközévé, egy olyan diktatúra eszközévé, aminek nem is érezzük súlyát.

Végül a harmadik nagy korrumpálódási lehetőséget a bürokráciában látja Bibó. Ezzel nem az elmaradt, vaskalapos hivatalnoki szférára gondol, hanem egy eredményesen és hatékonyan működő szervezetre, annak fejlődésére, amit az amerikai publicisták a managerek

forradalmárának is neveznek, rámutatva arra, hogy az ipari fejlődésnek milyen fontos tényezőivé válhatnak, illetve válnak.

Bibó szerint az elkövetkezendő idők hatalmi koncentrációjának ez lesz a legnagyobb apparátusa, amellyel szemben csak az általános demokratikus politikai nevelés, az ellenőrzés kiszélesítése adhat egyensúlyt, s szoríthatja vissza az általa szervezői arisztokráciának nevezett bürokratikus formát. A szakszerűség és a képzettség arisztokráciája, mint a hatalomkoncentráció egy újabb eszköze azért is sajátos, mert adottságainál fogva még inkább megnehezíti a szabadságigénynek vele szemben való fellázadását. Ezzel a máig is fennálló problémakörrel is érzékelteti a szerző, hogy a hatalmi ágak elválasztásának elve hogyan nyer örök aktualitást.

Bibó Az államhatalmak elválasztása egykor és most című művében a saját nézeteit is kifejti az államhatalmi ágak elválasztása kapcsán. A bírói hatalom teljes függetlenségének fontosságát hangsúlyozza, azonban a közigazgatás feletti bírói ellenőrzést szükségesnek tartja, megteremtve ezáltal a bírói hatalomnak a kapcsolatot a végrehajtó hatalom irányába. A törvényhozás és a végrehajtás elválasztásának kérdése tekintetében úgy foglal állást, hogy a törvényhozásnak a végrehajtást végző hatalmi apparátustól való függetlensége fontos, azonban a végrehajtásnak a törvényhozástól, népképviselőtől való függősége a meghatározó és szükséges. Magának a törvényhozásnak a funkciója azonban félreértésre adhat okot, ha mint általános szabályalkotó definiáljuk, ugyanis inkább mint a legfőbb irányítás és ellenőrzés megtestesítője kell, hogy legyen. Az a kérdés, hogy az általános szabályalkotásból mit tart fenn magának és mit enged át szakszerűbb kérdésekben más szerveknek olyan kérdés, amely a hatalomkoncentráció veszélyei szempontjából kevésbé lényeges. A fenti kérdéskör az arisztotelészi általános jogalkotás és konkrét jogalkalmazás problematikáját eleveníti fel, és szembesíti azt azzal a hipotézissel, hogy egy szakszerű törvényszerkesztő és egyeztető szerv felállítása akár hasznos is lehet a törvényhozó hatalom számára, nem veszélyeztetve ezzel a hatalom megosztásának tanát.

Jogszerű és eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom - kapcsolódási pontok a hatalmi ágak elválasztásának tanával

A modern jogtudomány a közigazgatást két egységre bontja, az államigazgatásra és az önkormányzati igazgatásra. Ennek tükrében az önkormányzatok a végrehajtó hatalom szerves

részét alkotják. Azonban egyre elterjedtebb az a nézet is, hogy az önkormányzatok külön államhatalmi ágat alkotnak, csakúgy, mint a köztársasági elnök, vagy akár az Alkotmánybíróság. Véleményem szerint az a helyes hozzáállás, ha maradunk a klasszikus hármass hatalmi tagozódásnál, a keretében érvényesülő fékek és egyensúlyok rendszerénél, azonban figyelembe vesszük a modern kori polgári társadalmak többi hatalmi tényezőit, azok sajátosságait, specifikumait. Ha pedig ezt a tézist vesszük alapul, akkor az önkormányzatok vonatkozásában kutatásaim további tárgya lehet Bibó István egy másik műve, melyben szintén található a hatalommegosztás tanával kapcsolatos megállapításokat. A Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom című Bibó tanulmány a Szontagh - Magyary vitával kapcsolatban fejt ki saját álláspontját a címben megjelölt kérdésekről.

A jogszerű közigazgatás kapcsán fontosnak tartja megemlíteni a hatalmi ágak elválasztásának tanát, illetve ezen elv fejlődésének tendenciáit, szemléltetve ezáltal azt az évszázadok óta tartó és még mindig lezáratlan folyamatot, mely a hatalomgyakorlás jogszerűségének a követelményét is megfogalmazta. Az egyik legújabb problematika ezzel kapcsolatban a végrehajtó hatalom és a bíraskodás elválasztása volt, amely a jogbiztonság és a jogállam eszméinek a meggyökeresedésével talált megoldásra, hiszen a modern jogi államban szükséges a végrehajtó hatalom jogsértő aktusával szemben a pártatlan fórumhoz fordulás joga felülvizsgálat céljából. A jogszerűsége törekvésnek vannak kisebb nagyobb állomásai, a jelentősebb előrelépések iránti igény leginkább azon válsághelyzetekben erősödik fel, amikor az állami hatalomkoncentráció valamely újabb jelenségére keresik a megfelelő ellenszérumot. Ezen újabb találmányokkal kívánnak gondoskodni a hatalom új megjelenési formáinak az igazságosság garanciái alá való helyezéséről, hogy a hatalmat újból jogszerűvé tegyék és érvényes értékszempontok alá vessék.

A közigazgatás eredményességének több jelentéstartalmat is tulajdonít Bibó. Az egyik a szabályok ismétlődő betartását és állandó érvényesülését biztosító rend, a másik az ezek alapján megvalósuló konkrét eredmény. Ezek alapján joggal lehet állítani szerinte, hogy a XX. században megnövekedett a közigazgatás feladatköre és közigazgatás által fenntartott rend jelentősége, melynek egyik leglényegesebb összetevője maga a jogszerűség. A fenti két összetevőn kívül azonban jellegzetesebb és speciálisabb értelmet tulajdonít Bibó a szolgálatosságnak, mint az eredményes közigazgatás szükséges elemének. A jogszerűséget és az eredményességet összekapcsolva Bibó úgy véli, hogy a második világháború utáni

államszervezetek a jogállamiság és az eredményesség követelménye mellett egyenértékűen kívánják meg a közigazgatás jogszerűségének az erősítését is, hiszen a jogszerűség a szolgálatosság, a szakszerűség, a megbízhatóság az egyik leglényegesebb tényezője. Ezen megállapítások után a jogszerű és eredményes közigazgatás valamint az erős végrehajtó hatalom közötti relációra keresi a választ Bibó. Először is arra az európai sajátosságra hívja fel a figyelmet, hogy a monarchikus hatalom és az annak szellemét öröklő közigazgatás eleven politikai tényező volt, és határozott uralmi szellemmel volt telítve, mely védelmet igyekezett kiépíteni magának a törvényhozással és a bírói ellenőrzéssel szemben a hatalmi ágak elválasztásának elvét felhasználva, annak eredeti jelentését eltorzítva. Azt a parlamentarizmus elleni kritikát azonban alaposnak tartotta, amely azt a felfogást támadta, mely az általános jogalkotás nevében a törvényhozás számára fenntartotta volna minden általános szabályalkotásba való beleszólás jogát, akkor is, ha adott döntés kapcsán annak szakjellege a végrehajtó hatalomtól várt volna megoldást. Emellett egyetért Magyary Zoltánnal, aki ellenezte a kormány parlamenti felelőssége által létrejövő lehetőséget, mely a parlamenti kicsinyes gyámkodás által maga is tényezőjévé vált az állami igazgatás szakszerűtlenné és szolgálatosságát veszélyeztetővé válásának, és így segítette elő a kritikai mozgalom megindítását is.⁴

Bibó szerint az erős végrehajtó hatalomnak két összetevője van. Egyrészt a hatalmi eszközök olyan koncentrációja, amely uralma alatt tudja tartani a hatókörébe vont személyeket, és meg tudja törni az ellenállásukat. Végeredményképp ez a hatalomvágy, a hatalomkoncentrációra való örök törekvés, mely demoralizáló hatása az egész történelemnek újból és újból megisméltető tanulsága. Másrészt az erős végrehajtás a modern értelemben vett eredményességet jelenti, amelyet a modern gazdasági és társadalmi fejlődés megkövetel. A két tényező kapcsolata úgy is leírható, hogy a hatalom birtokában a kikényszerítés ereje nem jár feltétlenül eredményes döntéssel, és ugyanez fordítva is megállja a helyét.

Bibó az erős végrehajtó hatalom legfontosabb elemének a modern értelemben vett szakszerűségen és szolgálatosságán alapuló eredményességet tartja, ezáltal nem tartja szükségszerűnek a végrehajtó hatalomnak a többi hatalmi ággal való túlsúlyát. A közigazgatás eredményessége érdekében ugyanis véleménye szerint nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikum behatását kell csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben. Ennek jogi módszere a jogszerűség garanciáinak a növelése, legjelentősebb feltételei pedig a szolgálatosság, szakszerűségnek és jogszerűségnek az egész közigazgatást átható és a politikai tényezőket visszavonulásra készítő szelleme.

Bibó azonban eljátszik azzal a gondolattal, hogy mi lesz azután, ha a tétel a maga teljes elvi tisztaságában megvalósul. Első hallásra furcsának tűnik a következtetése, miszerint a társadalom egészét megragadni és irányítani képes modern értelemben szolgáltszerű közigazgatás az elembertelenedés veszélyét hordozza magában. A szolgáltszerűség és eredményesség jegyében született döntések ugyanis elszakadhatnak a társadalom tényleges szükségleteitől és érték világától, veszélyeztetve ezáltal a társadalom értékszempontoktól telített emberséges voltát. Erre mindmáig érvényes példát hoz fel, amely szerint ha a végrehajtó hatalom eredményességi és hatékonysági okokból áttelepítési műveleteket hajtana végre, megváltoztatná ezáltal a korábbi településszerkezetet, figyelmen kívül hagyva az emberek bármilyen (például családi, gazdasági, tradicionális) lokális kötöttségét. A közigazgatási apparátus eredményességének és szakszerűségének a növelése ezáltal nélkülözhetetlené teszi egy célkitűző, irányelv megszabó, értékszabályozó apparátus létét, mert csak ezzel kerülhetjük el a kormányhatalmi apparátus demoralizáló hatását. Ez a végrehajtó hatalomtól független, a fölé rendelt közvéleményszerv nem áll távol a népképviselői parlament funkciójától, azonban Bibó nem ebben a szervezeti formában tudja elképzelni a végső társadalmi értéket szabályozó szerv megvalósulását. Tulajdonképpen a korabeli intézmények közül egyet sem vél megfelelőnek ezen szerep betöltésére, de mégis ad számunkra valamilyen iránymutatást, hogy hogyan is képzeljük el ezt az értékszabályozó, értékőrző erőt. Erre pedig a keresztény középkorban az egyházi rend funkcióját hozza fel példának. A második világháború utáni társadalmak teljes mértékben nélkülözik ezen értékszabályozó hatalom létét, aminek hiánya mindmáig alapvető probléma.

Bibó ezen megállapításával tudtam legjobban azonosulni. Felvetődött bennem a kérdés: valóban szükséges-e egy a középkori egyházak által követett, és érvényesített általánosan elfogadott normarendszer, avagy mindez egy más társadalmi, történelmi közegben tudta csak betölteni szerepét, és mai társadalmunkban ezen problémakör elavult, túlon túl konzervatív lenne?

Az egyházak szerepe az évszázadok során átalakult, azonban a huszadik század második feléig egy általános erkölcsi alapot nyújtott és biztosított az európai társadalom számára. Európa, sőt az egész nemzetközi közösség fél évszázados megosztottsága, a folyamatos konfrontációk és az ezzel párhuzamosan jelentkező globalizáció eddig ismeretlen jelenségekkel szembesítette a XX. század társadalmát. Mindezt jól mutatják a század ellentmondásos történései: egyrészt eddig példátlan ütemben lehetünk tanúi a technika

fejlődésének, másrészt ezzel párhuzamban alappal mondhatjuk azt is, hogy a huszadik század az egyik legvéresebb század, tele nemzeti, etnikai konfliktusokkal, szüntelen harcokkal, fegyveres összecsapásokkal. Úgy gondolom, hogy a XX. század második felétől megfigyelhető folyamatok bár egyrészt jelentős előrelépést jelentenek a társadalom számára, azonban jelentős kihívás elé is állítják a közösségeket. Ez a kihívás pedig magának az erkölcsnek a modern polgári társadalmakban való megmaradása, amely azért válik problematikusabbá a globalizáció hatására, mert a határok eltűnésével a különböző értékeket valló kultúrák találkozása gyakoribbá válik, ezzel még inkább nélkülözhetlenné téve a konfliktuskezelés kifinomultabb technikáinak a kialakítását. Ezen nemzetek és kultúrák feletti kiegyensúlyozó, értékmegőrző funkciónak a betöltése eddig még megoldatlan probléma, hiányzik a megfelelő intézményi háttér. A középkori egyházakhoz hasonló szerepkört alapulvéve mind nemzeti, mind nemzetközi szinten szükség van egy olyan szervre, mely összehangolja a modern kor jelenségeit egy általános, az emberek által elfogadott értékhordozó funkciót betöltve. Talán túl utópisztikusnak tűnik az elképzelés, talán nem is letisztult formában fog kialakulni ez az akár újabb hatalmi ággént konstituálható intézmény, azonban ha megfigyeljük az Alkotmánybíróság, és a nemzetközi bíróságok ítélkezési gyakorlatát, talán nem tűnik teljesen lehetetlennek ezen funkciók ellátása...

Visszatérve Bibó gondolatmenetéhez, milyen konklúziót lehet levonni a közigazgatás jogszerűségének és eredményességének vizsgálata alapján? Egy tényleges fejlődési tendencia az, hogy a modern tömegettársadalmi összefüggéseken csakis egy nagymértékben kiszámítható, szolgálatsterű hatalomgyakorlás tud úrrá lenni, ennek pedig az eredményesség és a jogszerűség két létfontosságú eleme. Az eredményes közigazgatás hatásterületeinek a kiszélesedése és a jogszerűség garanciái iránti növekvő szükséglet megkívánja az általános szabályalkotás és értékszabályozás szerveinek a hatékonyabb kiépülését, valamint a végrehajtó hatalomnak az e szervek alá való rendelését. A hatalom szolgálatsterűsége és racionalizálása a modern államfejlődés belső szükségleteit elégíti ki, és egyben az államhatalmak megosztásának újabb formái felé mutatnak.

Bibó jogszerű és eredményes közigazgatás című munkája bár nem az államhatalmi ágak megosztásának tanát helyezi a középpontba, mégis végeredményben annak aktualitására, egyben örökérvényűségére is felhívja a figyelmet. A társadalmi fejlődés legtöbbször maga után vonja a hatalomkoncentráció újabb és újabb veszélyét, amely kapcsán mindig felmerülhetnek a montesquieu-i elvek, és alapját képezhetik a hatalomkoncentráció elleni fellépés újszerű formuláinak. Ezek alapján a tanulmányom elején feltett kérdésre is megadatik

a válasz, miszerint az államhatalmi ágaknak, mint az államhatalom legfontosabb tényezőinek, egymáshoz való viszonyuknak a vizsgálata mindmáig szükséges és nélkülözhetetlen alapköve a jogtudománynak.

Forrásjegyzék

Bibó István: Az államhatalmi ágak elválasztása egykor és most. In: Bibó István összegyűjtött munkái. 1–4. k. Sajtó alá rendezte Kemény István és Sárközi Mátyás. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem (Bern), 1981–1984.

Bibó István: Jogszerű és eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. Társadalomtudomány, XXIV. 1–3. sz. (1944), 36–56. old.

Jeremy Bentham: Bevezetés az erkölcsök és a törvényhozás alapelveibe. In: Márkus György: Brit moralisták a XVIII. században. Budapest, Gondolat, 1977. 682. old.

Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben. Szerk.: Juraj Nemeč – Glen Wright. Aula Kiadó, Budapest, 2000.

Magyary Zoltán: Közigazgatási vezérkar. Budapest. 1938. 3. 1.

Summary

The principle of the separation of power in the works of István Bibó

The purpose of my study is to examine the theories of the separation of powers and its application in different periods. My investigation based on two monograph from Bibó: The Principle of the Separation of Power Sometime and at Present, and Lawfull and Effective Administration, Firm Executive Power.

The ancient philosophers have already dealt with such theories. Among of them Aristoteles has the largest importance defining the three main powers: the legislation, the executive power, and the iurisdiction.

The most substantial step in the Middle Ages was creating the moral basis for exercise of powers. The reformation and the development of civil society has improved this conception, Montesquieu attributed the powers with function, and emphasized the separation of them. Nevertheless István Bibó emphasizes not only the separation, but also the struggle against the concentration of power, and the abuse of power. The principle of the separation of powers could prevail clearly only in the USA, but not in Europe. István Bibó explains the causes of

those in his monograph (The Principle of the Separation of Power Sometime and at Present),,for example the function of the monarcha or the principle of sovereignty.

Bibó defined the obstructive factors in realisation of the principle of the separation of powers. These are: bureaucracy and the exorbitant state role in the economic and in the culture.

In his other monography (Lawful and Effective Administration, Firm Executive Power) Bibó describes the necessary elements of lawful and effective administration, like loyalty, professionalism and effective enforcement. At the same time, by realisation of these, the risk of the abuse of power could arise, creation of a new power would be therefor necessary. This power might be a regulatory power, which would be able to define the main criteria of exercise of power. Beforehand the church played that role, but in the twentieth century its function became vacant. I think the function of the new power would be similar to the role of the Constitutional Court at national level, or to the role of the European Court of Justice, of the International Court of Justice, and of the International Criminal Court at international level.

¹¹ Bibó István: Az államhatalmi ágak elválasztása egykor és most. In: Bibó István összegyűjtött munkái. 1–4. k. Sajtó alá rendezte Kemény István és Sárközi Mátyás. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem (Bern), 1981–1984.

Bibó István: Jogszerű és eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. Társadalomtudomány, XXIV. 1–3. sz. (1944), 36–56. old.

² Bibó István: Az államhatalmi ágak elválasztása egykor és most. In: Bibó István összegyűjtött munkái. 1–4. k. Sajtó alá rendezte Kemény István és Sárközi Mátyás. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem (Bern), 1981–1984. 542. old.

³ Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben. Szerk.: Juraj Nemeč – Glen Wright. Aula Kiadó, Budapest, 2000. s. p.

⁴ Magyary Zoltán: Közigazgatási vezérkar. Budapest. 1938. 3. 1.