

HOLLÓ ANDRÁS

## A hatalommegosztás, mint "alkalmazott alapelv" az Alkotmánybíráskodás kialakulása tükrében

Az Alkotmánybíróság 1990. január 1-jén kezdte működését. A magyar alkotmányfejlődés e korszakos jelentőségű eseménye az alkotmányjogi előzmények összefüggésében értelmezendő. Értve ezalatt az egész alkotmányfelfogás, az állami hatalomgyakorlás alkotmányos alapjainak újragondolását, a politikai rendszert lényegében érintő, átalakító közjogi-politikai változásokat, ami az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosításban intézményesült. A másosított alkotmány határozta meg az új minőségű, többpárti politikai rendszer, a parlamentáris kormányzás közjogi alapjait. Az új közjogi berendezkedés a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos elvére épül. Ez az alkotmányos elv alapozza meg, teszi alkotmányos intézménnyé és egyben az elv érvényesülésének talán legjelentősebb garanciájává az alkotmánybíráskodást.

Tanulmányomban a hatalommegosztás elve magyarországi rehabilitációjának (rövid) történetével, s ehhez kapcsolódva a szervezett alkotmányvédelem jogtörténeti előzményével foglalkozva kívánom bemutatni az alkotmánybíráskodás kialakulását.

### *Az elmélet-történeti és jogtörténeti előzmények (különös tekintettel két akadémiai székfoglalóra)*

1. Bibó István 1947-ben akadémiai székfoglalójának tárgyául a hatalommegosztás korszakos jelentőségű elméletét választotta: "Az államhatalmak elválasztása egykor és most."<sup>1</sup> A székfoglaló címe tulajdonképpen már önmagában tükröződött egy elvi alapállást, nevezetesen azt, hogy egy olyan államépítési elvről van szó, amelyet a modern államiség, az állami hatalomgyakorlás alkotmányos szerkezetének kialakítása nem nélkülözhet. 1947-ben tehát, a háború utáni Magyarország politikai rendszerének formálódása idején, egy tudós nem is választhatott volna aktuálisabb témát.

---

<sup>1</sup> Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. Válogatott tanulmányok II. kötet. Magvető Könyvkiadó. Budapest, 1986. 369-397. p.

A hatalommegosztás elmélete filozófiai értelemben az igazságos kormányzás eszméjének tekinthető, része annak a több évszázados eszmetörténetnek, amely a hatalom potenciális demoralizálási veszélyéből kiindulva, különböző elméletekkel próbálta és próbálja megoldani a hatalomgyakorlást, a hatalom legitimitását: lennie kell valamilyen morális célnak, amely igazolja a létező hatalmat. Bibó István szerint az államhatalmak elválasztásának elve is egy ilyen "politikai-etikai gondolatot" fogalmaz meg: "... a hatalomgyakorlást a szuverenitásnak, a hatalom koncentrációnak a megbontásával, belső szervei tagozásával kell arra kényszeríteni, hogy a maga helyessége feletti ítélkezésnek tényleg alávesse magát."<sup>2</sup> A székfoglalóját felolvasó tudós előtt nyilvánvalóan egy demokratikus politikai berendezkedés, közjogi intézményrendszer kiépítésének távlatai, egy jövőkép lebegett. Felfogása szerint egy ilyen politikai berendezkedés, a demokratikus állami hatalomgyakorlás intézményrendszere konkrét államépítési elvként kell, hogy aktualizálja, alkotmányos elvvé tegye az államhatalmak elválasztását: "... ha a hatalmak elválasztásának elvét kiemeljük abból a lomtárból, ahová a politikai intenciók és a nehézkes elméletiesség vaskalapossága vezették és beállítjuk az európai társadalomfejlődés ama másfél évezredes tradíciójába, amely a hatalomkoncentrációval szembeállítja a hatalomgyakorlás ésszerű, emberséges és igazságos célját, s csakis ennek a célnak jegyében teszi lehetővé a hatalom öngazolását."<sup>3</sup>

A szerző az államhatalmak elválasztásának elvét az "osztályharcos szocializmus oldaláról" tagadó kritikákkal is szembesítette, rámutatott, hogy a marxizmus az elv mögött a politikai érdekeket megjelenítő antagonisztikus politikai osztályharc intézményesítését látja, amely a szocialista társadalommal elenyészik, s ezáltal az elvet magát is funkciótlaná teszi. A népuralom megvalósulása, "... minden vonalon a nép kezébe jutott hatalomnak megosztása tárgytalanná válik." — írja Bibó.

Az a történelmi tény, miszerint Európában az államhatalmak elválasztásának elve mögött a feudális uralkodó osztályok és a feltörekvő, erősödő polgárság, a demokratikus társadalmi erők politikai harca a társadalmi fejlődést egyfajta egyensúlyi helyzetben biztosította, éppen annak a bizonyítéka, hogy használható technika, alkotmányos elv a hatalommegosztás elve a politikai hatalomkoncentráció demoralizáló hatásának ellensúlyozására." Ezt a felismerést — állapítja meg Bibó István — azonban az osztály nélküli társadalom sem teszi tárgytalanná." A több, mint 40 év távlatából megfogalmazott konkluzió — miszerint alkalmazandó elvről van szó — a jelen és a jövő igazsága lett.

2. Magyarország 1949-ben a szovjet állammodellnek megfelelően alkotmányozott, a hatalomegység, a totális népszuverenitás politikai ideológiájának megfelelően. Az állampárti ideológia szükségszerűen szembehelyezkedett a hatalommegosztás elméletével: a politikai hatalom kizárólagosan és egységesen az egypárt által, a nép érdekében kifejtett politikai

---

<sup>2</sup> I.m.: 377. p.

<sup>3</sup> I.m.: 391-392. p.

(osztály) hatalmat jelentette; nincs más, nem lehet más politikai hatalom. (Erre utalt Bibó is, amikor a marxizmus kritikájával foglalkozott.)

A tudomány kezdetben a hatalommegosztás elméletét nem tudományos, hanem politikai–ideológiai érvekkel tagadta ezt a korszakot nevezhetnénk az ideologizált alkotmányjog<sup>4</sup> korszakának is ...: majd a 60-as évek elejéig, mondhatni automatikusan, hatalomegységet és munkamegosztást mondott államszervezési elvként, de feltehetően hatalommegosztást gondolt.<sup>5</sup> 1960-ban elméleti vita folyt az alkotmányosság és törvényesség fogalmáról, egymáshoz való viszonyukról. Az egyik nézet a törvényesség fogalmán belül helyezte el az alkotmányosságot (hiszen az alkotmány is a jogrendszer része), a másik felfogás szerint az alkotmányosság az államrendszer alkotmányos alapokra helyezett működésének meghatározó értéke, önálló, a törvénynél magasabb minőség, nem oldható fel az általános törvényesség fogalmában. Az alkotmányosság a törvényesség szervezeti oldaláról sem megoldott, ugyanis az ügyészi szervezet hatásköre a kormányzati szervekre nem terjed ki.<sup>6</sup> Tulajdonképpen itt egy halvány utalás fogalmazódik meg a szervezett alkotmányvédelem iránt, azonban a totális népszuverenitás elvű alkotmányos modell keretében. Ennek az elvnek az alapján a "népszuverenitásból folyó összes jog" gyakorlásával az Országgyűlést ruházta fel.<sup>7</sup> Egy ilyen modellben a Parlament alkotmányos működését (is) ellenőrző szervezet elvileg kizárt, illetőleg az alkotmányosság őrzése is implicite a Parlament hatáskörében van. Ennek a filozófiának az eredménye a 60-as évek elején megjelent monográfia, miszerint "... azt a tételt kell felállítanunk, hogy ... az Országgyűlés nem hoz alkotmányellenes törvényt."<sup>8</sup> Az ún. "önellenőrző" alkotmányos felügyeleti koncepciót éppen az imént hivatkozott szerző vetette el hét évvel később írott könyvében; kijelentve, hogy az a tétel, miszerint "... a törvényhozó nem sérti meg jogi aktusaival az alkotmányosságot, nem nevezhető reális feltételezésnek." A hosszú életű, stabil alkotmányok korszakában "... a törvényhozó maga is egyre távolabb kerül időben az alkotmányozástól, ami el is homályosíthatja az alkotmányos szabályokat, egyre inkább kerülhet sor a törvényhozásban az eredeti konstitucionális gondolat félreértésére, illetőleg akaratlanul is ellentétes értelmű törvények hozatalára..."<sup>9</sup> Ez a felfogás már

---

<sup>4</sup> Magyar Alkotmányjog. Szerkesztette: Beér János Tankönyvkiadó, Bp. 1951. 121-123. p.

<sup>5</sup> Egy szovjet szerzőt is felhozhatok példaként: Ju.A. *Tyibomirovot*, aki az Állam és Igazgatás 1967. évi 7. számában megjelent tanulmányában éppen ezt a kérdést teszi fel: "Hatalommegosztás vagy munkamegosztás?" A szerző okfejtésében a kimondott szavak mögött kiérezhető a kételkedés, a másik válasz elvi lehetősége is...

<sup>6</sup> *Bibari Ottó: Az alkotmányosság és törvényesség. Jogtudományi Közlöny, 1960. évi 10. szám*

<sup>7</sup> 1949. évi XX. törvény 10. § (2) bek.

<sup>8</sup> *Bibari Ottó: Az államhatalmi-képviselési szervek elmélete. Akadémiai Kiadó, Bp. 1963. 189. p.*

<sup>9</sup> *Bibari Ottó: A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1969. 427. p.*

lényegében az elkülönült, szervezett alkotmányvédelem elvi megokolásának is felfogható.

3. Alkotmányfejlődésünkben az 1972-es alkotmánymódosítás tekinthető a szervezett alkotmányvédelem politikailag is igényelt formális kifejeződésének. Az alkotmány nevesítetten deklarálja az alkotmányvédelmet azáltal, hogy szabályozta az alkotmányos felügyeletet, illetőleg ellenőrzés kategóriáját. Az Országgyűlés alkotmányos hatásköreit kiegészítette az alkotmány ellenőrzésének feladatával, felügyeleti jogkört biztosított a Népköztársaság Elnöki Tanácsának. A dogmatikai átgondolatlanságot bizonyítja, hogy a két szerv (Országgyűlés, Elnöki Tanács) közötti hierarchikus kapcsolatot figyelmen kívül hagyva, egyrészt az Elnöki Tanácsnak a megállapított alkotmánysértés esetére nemcsak megsemmisítési, hanem megváltoztatási jogot is adott, másrészt nemcsak a normatív aktusok (jogszabályok, quasi jogszabályok) tekintetében, hanem egyedi alkotmánysértő hatósági határozatok ellen is biztosította az alkotmányossági felügyeletet.

A tényekhez tartozik: ezek az intézmények inkább jogilag deklarált alkotmányos tételek maradtak. Ennek ellenére van közjogi-politikai jelentősége, mert az alkotmány szintjére emelkedett nevesített szabályként, tehát quasi "szervezési formát" egy intézményesített alkotmányvédelem előképét megrajzolva...

4. 1974-ben volt a másik — Bihari Ottó tartotta — akadémiai székfoglaló, amelyik, ha nem is abban a komplexitásban, elméleti gazdagságban, mint 27 évvel korábban Bibó István, de aktuális tudományos vizsgálódást igénylő államszervezési elvként tárgyalta a hatalommegosztás problematikáját.<sup>10</sup> A szerző kifejtette, hogy a szocialista tudomány azért nem foglalkozott hosszú ideig az államszervezeten belüli hatalmi viszonyokkal, mert a montesquieu-i elmélet "egyik oldalát", az osztályok között megosztható (politikai) hatalmat nem fogadta és nem fogadhatta el. A szerző tehát különbséget tesz a hatalommegosztás elvének két vonulata — a politikai és az államszervezeten belüli hatalommegosztás — között. Az elméletnek az államszervezeten belüli oldalával való foglalkozását a szerző nagyon fontosnak, aktuálisnak tartott "... nincs ok arra, hogy a másik témát, tehát az államszervezet ún. belső viszonyait ne vizsgálja tudományosan." — írta. Ez a megállapítás tehát a hatalommegosztás elméletének hazai — korlátozott — rehabilitációjának jelentős állomása. Ugyanakkor, mint utaltam rá, ez az elvi megközelítés érintetlenül hagyta a politikai (állami) hatalomegység felfogását.

5. Az 1983. évi alkotmánymódosítás a szervezett alkotmányvédelem következő állomása. Az 1983. évi II. törvény felállította az Alkotmányjogi Tanácsot. A Tanács közjogi pozícióját illetően nem önálló alkotmányjogi intézmény, hanem az Országgyűlés szerve, bizottsága. Tagjai többségükben országgyűlési képviselők voltak, s kb. 1/3-ban "közéleti személyiségek" a joggyakorlat és a jogtudomány köréből. Tehát nem szakjogi testület volt, hanem

---

<sup>10</sup> Bihari Ottó: Belső ellentétek és kiegyenlítések az államszervezetben. Gazdaság- és Jogtudomány 1974./1-2. szám.

inkább politikai jellegű "alkotmányellenőrző fórum", s ezáltal létében hordva az elvi céltételezés és a működésgyakorlata közötti ellentmondást. A Tanács hatáskörébe tartozott a jogszabályok, a Legfelsőbb Bíróság irányelveinek, elvi döntéseinek, az állami szervezeteknek (Minisztertanács tagjainak, országos hatáskörű szervezeteknek, legfőbb ügyésznek, a tanácsoknak) a jogalkalmazás céljából kibocsátott iránymutatásainak alkotmányossági felügyelete, valamint közreműködés az alkotmány értelmezésében. A Tanács, a törvény szerint<sup>11</sup> csak jelezte az alkotmány sértés a jogszabályt kibocsátó szervnek. Eredménytelen jelzés esetén – a jogalkotási szinttől függően – a megyei tanács végrehajtó bizottságához, a Minisztertanácshoz, vagy az Országgyűléshez fordulhatott. A Tanácsnak tehát direkt beavatkozási joga – az alkotmány sértő jogszabály hatályon kívül helyezésére – nem volt. A Tanács 6 éves, igen kis hatáskokkal megnyilvánuló gyakorlatát a kormányzati szféra alatti (miniszteri) jogalkotás, illetőleg miniszteri iránymutatások, elvi állásfoglalások, tehát a quasi normák felügyelete jellemezte. A Tanács nem nyilvánult meg a kormányzati döntések alkotmányos ellensúlyaként. A politikai vezetés, a párt a kormányzati szférában jelentkező alkotmányossági ellenőrzést, beavatkozást a politikai hatalomgyakorlás nem kívánatos korlátozásának tekintette.<sup>12</sup> A szervezett alkotmányvédelemnek ez a formája is megmaradt a parlamenti főhatalom, a totális szuverenitás alkotmányjogi ideológiájának keretében.

A pozitív jogi alkotmányfejlődésnél maradványként, az 1989. évi I. alkotmánymódosító törvény a szervezett alkotmányvédelem új szakaszának minősül az Alkotmánybíróság formális megjelenítésével, az alkotmányba történő beillesztésével. Ez az alkotmánymódosítás – amely kétségtelenül jelentős állomás az alkotmánybíráskodás jogtörténetében – véleményem szerint mégsem tekinthető az alkotmánybíráskodás "közjogi kezdetének." Az Alkotmánybíróságnak biztosított hatáskörök és a törvény indoklása alapján egyértelmű, hogy ezt az intézményt is még a hatalomegység alkotmányos modelljének keretén belül, a Parlament szintje alatti Alkotmánybíróságként kodifikálták. (Az alkotmány sértő törvény tekintetében az Alkotmánybíróságnak csak felfüggesztési joga lett volna.) A törvény indoklása szerint az Alkotmánybíróság felállítása az "alkotmányosság és a törvényesség védelmére vonatkozó szabályozás továbbfejlesztésének" tekinthető. Tehát azonos elvi alapokon, az Alkotmányjogi Tanács felváltása egy másik szervezettel: "... az Alkotmánybíróság hatásköre szélesebb lesz az Alkotmányjogi Tanács normakontrollt magába foglaló jelenlegi hatáskörénél. "Ez az Alkotmánybíróság csak "törvénytörő Alkotmánybíróság" maradt.

A "Kerekasztal-tárgyalások" politikai konszenzusán alapuló 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény, illetőleg az 1989. évi XXXII. törvény a

---

<sup>11</sup> Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény

<sup>12</sup> Nem véletlenül jelentette ki *Korom Mihály*, az Alkotmányjogi Tanács elnöke egy interjújában, hogy "... nem akarunk alkotmánybíróság lenni." (Lásd: a HVG 1986. február 15-i számát)

jogtörténeti "végállomás", pontosabban: a kezdet; az Alkotmánybíróság valóságos (működő) közjogi intézmény lett.

6. Visszatérve a tudományos gondolkodásra (irodalomre); a hatalomgyakorlás elvének rehabilitációja a 60-as évek végétől egyre erőteljesebben megfogalmazódó igény.

E problémakört a publikus tanulmányok "leheletfinoman" jelezték, az ún. "kézirat gyanánt" készült műhelytanulmányok viszont egyértelműen fogalmaztak. Néhány példát említve:

a) Egy 1982-es tanulmány, amely a szocializmus és az államiság politológiai-alkotmányjogi elemzését adta, végkövetkeztetéseinek egyikében fogalmazta meg, hogy a szocialista államberendezkedés alkotmányos szerkezetében négy állami szervtipust megkülönböztetnek, mintegy az állami alapfeladatokat "regisztrálva", s egyben elvetve a polgári hatalommegosztási elvet. Ennek hiánya, illetve hatása – bizonyos állami funkciók nem következetes szétválasztása (pl. igazságszolgáltatás és igazgatás területén) – "... a mai államkszervezetben is érezhető."<sup>13</sup>

b) A miniszteri és államtitkári felelősség jogintézményének adaptálását vizsgáló tanulmánykötet vitájában fogalmazódott meg, hogy olyan, a parlamentarizmushoz kapcsolódó intézményről van szó, amelyek alkotmányos kibontása, valóságos közjogi intézményként való működtetése a jelenlegi – pontosabban szólva az akkori – állami hatalomgyakorlás filozófiájának a feladása nélkül nem oldható meg, azaz a végrehajtó és törvényhozó hatalom elválasztása, a hatalomgyakorlás alkotmányos elvének adaptálása nélkül: "... az alapkérdés ... az, hogy van-e lehetőség az államhatalmi ágak bizonyos megosztására, illetve, hogy ilyen megosztás nélkül van-e jelentősége a miniszteri felelősségnek..."<sup>14</sup>

c) A kormányzati munka fejlesztésével foglalkozó kutatás során miniszteri interjúk készültek a kormányzati munka alapelemeiről, a Parlament és a Kormány viszonyáról, a miniszteri felelősségről, a pártirányítás gyakorlatáról. A kérdés az volt, hogy mindezt hogyan látják a kormányzati munka gyakorlatában szereplő és valamikor abban szerepelt miniszterek? Az interjúkat feldolgozó tanulmány egyik elméleti következtetése az volt, hogy a kormányzati munka radikális reformra érett, s ezt a politikai rendszer alkotmányos reformjaként kell megközelíteni: "A politikai rendszer minőségi átrendezése a politikai irányítás új formáját, másképpen fogalmazva: a politikai rendszer irányításának alkotmányos hatalommegosztását tételezi."<sup>15</sup> Ez a gondolat lényegében a többpárti politikai

---

<sup>13</sup> *Schmidt* Péter: Szocializmus és államiság c. tanulmány a Politika és politikatudomány c. kötetben. Szerkesztette: Bihari Mihály, Gondolat Kiadó, Bp. 1982. 544. p.

<sup>14</sup> A miniszteri és államtitkári felelősség. Tanulmánykötet "belső használatra". A Közigazgatás Fejlesztésének Komplex Tudományos Vizsgálata Kutatási Főirány keretében. Kiadta: Kilény Géza: Programiroda vezetője. Bp. 1978. A kötet kerelasztal-vitájáról készült Emlékeztető 2. oldalán *Schmidt* Péter véleményéből idéztem. (Az emlékeztető a kötet tartalmazza.)

<sup>15</sup> *Holló* András: A kormányzati munka alapkérdései miniszteri nézőpontból. Államigazgatási Szervezési Intézet kiadványa Bp. 1987. 51-52. p.

rendszer, mint az államhatalmi ágak elválasztásának politikai alapjait, annak garanciáját hangsúlyozta.

Az alkotmány felülvizsgálatára alakult munkabizottságokban született alapozó tanulmányok egyértelműen a hatalommegosztás elvére épülő alkotmányozást javasolták. Az Igazságügyi Minisztérium 1988. november 30-án, majd bizonyos módosításokkal 1989. január 30-án kiadta az új alkotmány szabályozási koncepcióját, amelyben a legjelentősebb alkotmányos alapelvek között nevesítette a hatalmai ágak megosztásának elvét. A két egymást követő, az alapvető elvi-tartalmi szempontokból azonosnak mondható alkotmánykoncepciók megfogalmazása szerint a hivatalos felfogás által hosszú időn át "burzsoá kategóriának" tekintett elvet ismét az állami hatalom gyakorlás alapelvevé kell tenni: "A korlátlan és korlátozhatatlan hatalom léte magában hordozza az önkényuralomra torzulás veszélyét. Ezt hivatott kiküszöbölni a hatalmi ágak elválasztása, illetőleg olyan korlátok – ha úgy tetszik: ellensúlyok – kialakítása az államszervezetben belül, mint az *alkotmánybíráskodás*, a közigazgatási bíráskodás, a kormánynak az Országgyűlés által történő ellenőrzése, a bizalmatlansági indítvány stb. (kiemelés tőlem: H.A.)<sup>16</sup>

1989. március 10-én az Országgyűlés egyhangúlag elfogadta az új alkotmány szabályozási elveit; ezzel a közjogi aktussal megtörtént az "Elv" tudományos és egyben (politikai) rehabilitációja.

### *Az alkotmánykoncepciótól a törvényig*

1. Az alkotmánykoncepció (a továbbiakban: Koncepció) az Alkotmánybíróság szervezetére, hatáskörére és eljárására vonatkozóan állapított meg szabályozási elveket, téziseket; nemcsak a jogintézmény alkotmányozási (szabályozási) szintjét, hanem az önálló szervezeti törvény kereteit is körvonalazva:

a) Az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás alkotmányos elvéből következően, önálló közjogi-hatalmi tényezőként, a bírósági szervezettől elkülönített szervezatként kell működnie;

b) Az alkotmánybírákat a Parlamentnek kell megválasztania élethossziganra, illetve a 70. életév betöltéséig terjedő időre, a kiemelkedő tekintélyű elméleti és széles körű tapasztalatokkal rendelkező gyakorlati jogászok köréből;

c) Az alkotmánybírák a képviselőkkel azonos mentelmi jogot élvezzenek, szigorú összeférhetetlenségi szabályok vonatkozzanak rájuk;

---

<sup>16</sup> Lásd a Magyar Népköztársaság új Alkotmányának Szabályozási Koncepciója (1988. november 30.) 7. oldalát. Az 1989. január 30-i végleges Koncepció, amelyet az Országgyűlés tárgyalt, ugyancsak utalt az "elv" adaptálásának államszervezeti következményeire, kiegészítve még azzal, hogy a hatalmi ágak, az alkotmány-meghatározta állami fő szervek a hatalommegosztás egyensúlyát a hatáskörök kölcsönös egymás- korlátozásával érik el. (Koncepció: 6. p.)

d) Az Alkotmánybíróság hatáskörének domináns eleme a normakontroll legyen, a jogszabályok alkotmányos felülete, és ezen belül az utólagos (absztrakt) normakontroll. E mellett lehetőséget kell biztosítani a törvényjavaslat alkotmányos felületére, azaz az előzetes normakontrollra is. Az alkotmánysértés megállapítása esetén differenciálni kell a törvény és egyéb jogforrások között: az alkotmánysértő törvény megsemmisítése az Országgyűlés hatáskörében maradni (korlátozott alkotmánybíráskodás!), az Alkotmánybíróság ez esetben csak végrehajtás-felfüggesztési jogot kapna;

e) Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozna a jogszabályalkotás elmulasztásából eredő alkotmánysértés megállapítása is;

f) A Konceptió eshetőleg hatásköri javaslatai voltak: az alapjog-védelem (alkotmányossági panasz), a politikai pártok működése feletti alkotmányos felügyelet, a köztársasági elnök elleni büntetőeljárásban való közreműködés, a választások és a népszavazás felügyelete, továbbá a különböző állami szervek közötti hatásköri viták eldöntése;

g) Az Alkotmánybíróság eljárására csak az indítványtételre jogosult személyek, szervek kezdeményezésére kerülhet sor. Az eljárást kezdeményezheti: az Országgyűlés, az Országgyűlés bizottsága, meghatározott számú képviselő, köztársasági elnök, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Kormány, a legfőbb ügyész, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, bíróságok, államigazgatási hatóságok és az állampolgárok;

h) Az Alkotmánybíróság döntéseit testületileg, jellemzően a teljes ülésen, illetőleg az állampolgári indítványok esetében három tagú tanácsban hozná meg;

i) Az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező.

2. A politikai rendszer minőségi átrendeződése, az egypárturalmi politikai-közjogi szerkezetben informálisan majd formálisan megjelenő politikai "pártcsírák", pártok az Ellenzéki Kerekasztal "politikai eredőjét" adva, az egypárti parlamentet, a Kormányt befolyásoló tényezővé váltak. Ennek a tanulmány szempontjából is látványos eredménye e kormányzati alkotmányozási koncepció (kényszerű) átalakulása lett.

A kormányzat eredeti közjogi stratégiája — az új alkotmány megalkotása 1989 végére — úgy módosult, hogy a Parlament a politikai átmenet, a többpárti politikai rendszerre való áttérés szükségszerű alkotmánymódosítását ("minimál módosítás") és az ún. sarkalatos törvényeket (párttörvény, Alkotmánybíróságról szóló törvény, választójogi törvény) alkotja meg. Az ellenzéki politikai erők felléptek annak érdekében, hogy mint társadalmilag elfogadott politikai szerveződések, a pártok szükségszerűen részt kell, hogy kapjanak e közjogi csomagterv koncepcionális meghatározásában. Az események közismertek: a Kormány meghátrált, visszavette a Parlament elé már benyújtott közjogi csomagtervet, s megkezdődtek a Politikai Kerekasztal tárgyalásai. A tárgyalások eredményes lezárásáért követően kerültek a Parlament elé sarkalatos törvények, így az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslat is.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló első törvényjavaslat, a Konceptió ismertetett téziseivel is összevetve több eltérést mutat:



a) Az Alkotmánybírák megválasztására az Országgyűlés 8 tagú jelölőbizottságot küld ki, amelybe további 2-2 főt a Magyar Jogászszövetség és a Magyar Tudományos Akadémia jelöl. Az Alkotmánybírák megbízatása nem élethossziganra, hanem 12 évre szólna. A testület 11 tagú lenne, elnökből és két elnökhelyettesből álló testületként. Az Alkotmánybíróság tagjai két kollégiumot alkotnának;

b) Az alkotmánybírákra vonatkozó szigorú összeférhetetlenségi szabály: az alkotmánybíró nem lehet politikai párt tagja, országgyűlési képviselő, tanácstag, továbbá nem tölthet be más állami szervnél tisztséget, érdekképviselői szervezetben vezető tisztséget. Az alkotmánybíró politikai tevékenységet – az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül – nem folytathat;

c) Az Alkotmánybíróság hatásköre – az előzetes (törvényt érintő) és utólagos (jogszabályt és az állami irányítás egyéb jogi eszközeit, határozatokat, utasításokat stb. érintő) normakontrollra; alkotmányjogi panasz elbírálására, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség elbírálására és a hatásköri összeütközések, vizsgálatára, továbbá az alkotmányértelmezésre irányulna. Emellett eljárna mindazokban az ügyekben, amelyet törvény a hatáskörébe utal. Ez utóbbi tételhez kapcsolódóan kell megjegyezni: a Koncepciónak megfelelően az első párttörvényjavaslat a pártok alkotmányossági felügyeletét (nyilvántartásbavétel, működésfelügyelet) az Alkotmánybíróság hatáskörébe kívánta adni, a végső, "kemény" hatáskörrel, a felosztatás jogával;

d) A törvényjavaslat szerint az eljárás jellemzően kérelemre (a Koncepcióban felsorolt személyek, szervek kérelmére, de az adott alkotmánybírósági hatáskörhöz kapcsolódó differenciálással) indulna, emellett megnyitná a hivatalbóli eljárás lehetőségét is két változattal:

– a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés esetében, vagy

– a mulasztásos alkotmánysértés mellett az alkotmányértelmezés tárgyában is.

4. A "Kerekasztal-tárgyalások" napirendjén – mint utaltam rá – az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslat is szerepelt. A leglényegesebb koncepcionális változások az Alkotmánybíróság hatásköri szabályait, s szervezetét érintették. Így például:

a) kikerült a törvényjavaslatból (pontosabban a párttörvényjavaslatból) az Alkotmánybíróság hatásköre a pártok működésének alkotmányossági felügyelete tekintetében;<sup>17</sup>

b) az Alkotmánybíróság testülete 15 tagú lett, amelyet három Parlament – arányosan – tölt fel<sup>18</sup> stb.

---

<sup>17</sup> A pártok az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény rendelkezései alapján a rendes bíróságok törvényességi ellenőrzése alá kerültek.

<sup>18</sup> Mint ismeretes, 1990. január 1-én öt alkotmánybíróval kezdte meg működését az Alkotmánybíróság; jelenleg (1990 júliusától) 10 tagú a testület; 1995. január 1-ével egészül ki 15 főre, a teljes létszámmra.

A Kerekasztal-tárgyaláson egyeztetett törvényjavaslatot a Parlament az 1989. októberi ülészakán tárgyalta. A törvényjavaslatot betervező igazságügyminiszter — dr. Kulcsár Kálmán — exorzéjában foglalkozott azzal a nézetel, amelyek a népszuverenitás totális elvéel felvértezettén tagadják az alkotmánybíráskodás létjogosságtát: "Az alkotmánybíráskodásról nem először és nemcsak Magyarországon féttették a Parlament szuverenitását. 1920-ban az osztrák Alkotmánybírószág felállítást megelőző politikai és jogi vitákban ugyanaz az érv is felmerült. Az akkori válasz — Hans Kelsentől — ma is aktuális. Idézem: "Ha az alkotmánybíráskodást összeférhetetlenek tartjuk a törvényhozó szuverenitásával, ez csak arra szolgálhat, hogy elrejtse a törvényhozó szervben kifejezésre jutó hatalom azon igényét, hogy a pozitív joggal való nyilvánvaló ellentmondásban ne korlátozzák az alkotmány normái."

A hatalommegosztás elvére épülő alkotmánybíráskodás ugyanis nemcsak törvény alatti alkotmányos felügyeletet (a jogszabály megsemmisítésének lehetőségét) jelenti, hanem az alkotmánysértő törvényt is megsemmisítő alkotmányos hatáskör garantálását. A módosított alkotmány ezen elvek figyelembevételével kodifikálta az Alkotmánybírószág intézményét.

5. Az alkotmány és az 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Tv) felállította a talán legszélesebb hatáskörrel rendelkező Alkotmánybírószágot. Az alkotmánybírószági eljárás-índítás széles alkotmányos alapokra került: bevezette a "bárki" által kezdeményezhető eljárást. Az alkotmány szintjén került meghatározásra az Alkotmánybírószág tagjainak száma, Országgyűlés általi megválasztásának aránya (a képviselők 2/3-a) és az ún. politikai összeférhetetlenség. Az Alkotmánybírószágnak a köztársasági elnökhöz való viszonya az 1989. október 23-át követően született alkotmánymódosítás eredményeként összetettebbé vált, ugyanis nemcsak a köztársasági elnöknek az eljárás kezdeményezési jogosítványaiiban ölt testet, hanem az elnök büntetőjogi felelősségre vonása is az Alkotmánybírószág hatáskörébe került.

A Kormány és az Alkotmánybírószág viszonya a Kormány és tagjainak jogalkotása, nevezetesen: a kormányzati, az államigazgatási jogalkotás és normatív irányítás alkotmányossági kontrolljában érvényesül, továbbá az alkotmánybírószági eljárás-índítás jogosítványaiiban.

Az első Alkotmánybírószágról szóló törvényjavaslathoz képest — a "Kerekasztal-tárgyalások" eredményeként — az Alkotmánybírószág hatásköre egy új tétellel bővült: a jogszabály és az állami irányítás egyéb jogi eszközei nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálati lehetőségével.

A Tv a hivatalbóli eljárás lehetőségét biztosítja az Alkotmánybírószág számára ebben a jelzett új hatáskörben való eljárásra, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése tárgyában.

Az alkotmánybírószági hatáskörök alapján az alkotmánybíráskodásnak két funkcionális irányultsága van: a hatalommegosztás szervezeti, hatásköri egyensúlyát és az alapjog védelmét, illetőleg az államhatalom és a polgár alkotmányjogi viszonyának az alkotmányban kifejezett arányainak védelmét kell biztosítania.

ANDRÁS HOLLÓ

THE DIVIDING OF POWER AS AN APPLIED BASIC PRINCIPLE IN  
THE MIRROR OF THE DEVELOPMENT OF THE  
CONSTITUTIONAL JURISDICTION

(Summary)

1. The constitution amending Act proclaimed on the 23rd October 1989 signified the limit of a period. The new constitutional structure is based on the principle of the power branches. The constitutional jurisdiction, this constitutional principle lays the foundation of the constitutional jurisdiction, and changes it into a constitutional institution, and at the same time into the most significant guarantee of the success. The study presents the development of the constitutional jurisdiction in Hungary by the help of the history of the rehabilitation of the principle of the dividing of power in Hungary, and connected by dealing with the antecedents of the history of law, the organized protection of the constitution.

2. Concerning the antecedents of the history of law the study distinguishes four periods in the development of the constitutional jurisdiction. The first period from 1949 to 1972 can't be regarded actually as a period connected with the acceptance of the constitutional principle, or rather with the development of the institution of the Court of the Constitution as - the politics (regime), and the science, too - starting with the principle of the people's total sovereignty professes the principle of an unrestricted constitutional activity of the Parliament. The state-party ideology was necessarily opposed to the principle of the dividing of power.

The second period started in 1972, with a constitution amending Act. This Act can also be considered as a formal manifestation of the organized protection of the constitution, also political required. The constitution defined the constitutional supervision, i.e. control. The sphere of authority of the Parliament was completed with the task of the control of the constitution, and assured at the same time a supervisory jurisdiction for the Presidential Council of the People's Republic. (It belongs to the facts: these institutions remained characteristic only legally declared constitutional thesis). Scientific views has been also formulated at this time in the interest of a possible control of the activity of the Parliament from the constitutional point of view giving a theoretical reason.

The third period started with the II. constitution amending Act, in 1989, establishing the Constitutional Juristic Council. The Council – regarding its constitutional position – was not an independent constitutional juristic institution, it was an organ (board) of the Parliament. It was not a professional juristic corporation – its members were mainly representatives – it was rather a "constitution controlling forum", and by this means it carried in its being the contradiction between the intention of its thesis and the practice of the function. The 6 years long activity of the Council, its practice of small efficiency characterized the low creating under the sphere of the government (ministerial), respectively the ministerial direction indicators, the attitudes of principle, thus the supervision of the quasi standards. The Council did not manifest itself as a constitutional counterweight of the decisions of the government.

From the 80s onward the scientific thinking raised unambiguous the demand of the radical rebuilding of the constitutional-power structure, and within the demand of the reevaluating of the principle of the dividing of power.

The fourth period can be counted from the end of 1988, from the appearance of the first constitutional conception (in November). The parliamentary acceptance (in January 1989) of the conception modifying version is the moment of the rehabilitation of the principle of the dividing of power, and simultaneously a decision of government was made regarding the establishment of the Court of Constitution - by a parliamentary resolution.

3. The constitution amending Act, No. XXXI, of the year 1989, based on the political agreement of the "Table" negotiations, i.e. the "terminus" of the history of law. The Act No. XXXII., of the year 1989, about the Court of Constitution is more exactly a beginning, the Court of Constitution became a real (active) institution of the constitutional law.

4. The study analyses the forming of the regulating conceptions, regarding the Court of Constitution (from the first conception on to the so called cardinal Bill, further on it estimates the valid legal solutions. The Constitution and the Act No. XXXI, of the year 1989 established a Court of Constitution disposing maybe of the widest-ranging sphere of authority. On the basis of the spheres of authority of the Court of Constitution two functional features of the constitutional jurisdiction can be determined:

a) it has to assure the organized balance of the dividing of power regarding the spheres of authority, too,

b) the defense of the relation of the state power and of the citizen constitutional law, the "properties" of which are expressed in the Constitution, and the defense of the basic laws.