

## AZ ÁLLAMSZERVEZET FOGALMI CSOMÓPONTJAI

### *A hatalommegosztás jelentéstartalmi, valamint kapcsolódási pontjai a jogállamisághoz és a népszuverenitáshoz*

SZANISZLÓ Krisztián  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

#### 1. Bevezetés

A korábbi Alkotmányunk, az Alaptörvénnyel ellentétben<sup>1</sup> az 1989-es átfogó alkotmányrevíziót követően is adós maradt a hatalommegosztás elvének deklarálásával, így annak definíciója és dogmatikája csak az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiban<sup>2</sup> és a releváns szakirodalomban<sup>3</sup> került kidolgozásra. A rendszerváltást megelőző több mint négy évtizedben a szocializmus marxista-leninista államjoga a hatalom egységének elvét hirdette a hatalommegosztást „burzsoá kategóriának tekintve.”<sup>4</sup> Az ún. „népi demokrácia” paradoxona abban rejlett, hogy a kommunista pártideológusok szerint is a proletárdiktatúrával volt egyenlő.<sup>5</sup> A hatalom egységét hirdető marxista teória<sup>6</sup> a hatalom megosztása helyett a hatalmi szervek funkcionális munkamegosztásának tanát képviselve, az 1936-os sztálini alkotmányt mintául véve, négyes felosztást alkalmazva megkülönböztette egymástól az államhatalmat, az államigazgatás szerveit, a bíróságot és az ügyészséget.<sup>7</sup> A bolsevik, sztálini gyökerű 1949-es Alkotmány 2. §-ában formálisan az Országgyűlés szupremáciáját hirdette, kimondva, hogy az „Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból eredő összes

<sup>1</sup> „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.” Alaptörvény C) cikk (1) bek.

<sup>2</sup> Pl. 17/1994 (III.29.) AB határozat vagy 2/2002 (I.25.) AB határozat.

<sup>3</sup> Pl. SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, Osiris, 1995.; vagy CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014.

<sup>4</sup> GYÖRFI Tamás – JAKAB András: 2. § „[Alkotmányos alapelvek, az ellenállási jog]” In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. I. Budapest, Századvég, 2009. 165.

<sup>5</sup> Uo. 161–162.

<sup>6</sup> Ld. BIHARI Ottó: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1967.

<sup>7</sup> CSINK (2014) i. m. 16.

jogokat”, ily módon *de jure* a többi hatalmi szerv hierarchikusan az Országgyűlésnek alárendelve működött, *de facto* a monolit egységként működő közigazgatást az egyeduralkodó állampárt szervei irányították, megvalósítván a pártállami diktatúrát.<sup>8</sup> Érdekesség, hogy az 1989-es átfogó alkotmányrevíziót követően is benne maradt a normaszövegben, hogy az „*Országgyűlés a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi [...] szerve*”<sup>9</sup> és „*meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit*”.<sup>10</sup> Hasonló szocialista maradvány volt a korábbi Alkotmány szövegében a legfőbb ügyész Országgyűlés felé való felelősségének deklarálása.<sup>11</sup> Az új Alaptörvény szerencsére szakít a korábbi szocialista jogdogmatika maradványaival, az Országgyűlést csupán legfőbb népképviselői szervként nevesítve<sup>12</sup> és kimondva a legfőbb ügyész és az ügyészség függetlenségét.<sup>13</sup> Ilyen előzmények után talán nem meglepő, hogy a magyar jogdogmatikában több szerző a hatalommegosztás klasszikus, montesquieu-i triászát is megkérdőjelezi,<sup>14</sup> további hatalmi ágakkal bővítve a felsorolását, vagy új elméleteket dolgoz ki a különböző hatalmi ágak egymáshoz való viszonyára nézvést,<sup>15</sup> esetleg Rousseau nyomán tagadja a hatalommegosztás egész doktrínáját a népszuverenitás korlátozhatatlanságával érvelve, egyfajta radikális demokrata felfogást hirdetvén.<sup>16</sup> Az is tény, hogy a hatalommegosztás teóriája eltérő fogalmi kontextusban egymástól eltérő értelmezésekhez vezethet.<sup>17</sup>

Jelen tanulmány arra a nem könnyű feladatra vállalkozik, hogy elsősorban, de nem kizárólagosan a magyar jogirodalomra és alkotmánybíróági gyakorlatra támaszkodva vizsgálja – önkényes válogatás szerint – az egyik fundamentális jelentőségű államszervezeti alapfogalmat, a hatalommegosztást és a hatalommegosztás kapcsolódási pontjait, valamint diszkrétenciáit a jogállamisággal és a népszuverenitással, szintézisbe helyezvén ezeket, mely elengedhetetlenül szükséges a demokratikus jogállam doktrínájához. A műfaji korlátok és a releváns szakirodalom bősége okán a mű gyakorlati használhatósága érdekében végig a tömör, definíciószerű megfogalmazásokra törekszem.

E munka célja annak bemutatása, hogy a hatalommegosztás teóriája eltérő fogalmi kontextusokban más-más jelentéstartalommal rendelkezik, melyek között átfedések

<sup>8</sup> VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015. 89–91.

<sup>9</sup> Alk. 19. § (1) bek.

<sup>10</sup> Alk. 19. § (2) bek.

<sup>11</sup> Alk. 52. § (2) bek.

<sup>12</sup> Alaptv. 1. cikk (1) bek.

<sup>13</sup> Alaptv. 29. cikk (1) bek.

<sup>14</sup> BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. *Vigília*, 45. évf. 8. sz. (1980. augusztus), 533–546.

<sup>15</sup> Ez az ún. parlamentarista hatalommegosztás, ld. pl. PACZOLAY Péter: Az élő alkotmány: az alkotmánybíráskodás kiszámíthatósága és változásai. In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, 2010.

<sup>16</sup> POKOL Béla: Gondolatok a hatalommegosztásról. In: *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, SZTE, 2000.

<sup>17</sup> TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése In: MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris, 1998. 106–142.

is felfedezhetőek. A mű első felében a hatalommegosztás doktrínájának klasszikus gondolkodóin keresztül veszem végig a fogalom differenciálódását és többjelentésűvé válását, melyben segítségemre voltak az olyan kortárs szerzők, mint például *Csink Lóránt*<sup>18</sup> és *Varga Zs. András*<sup>19</sup> művei.

A jelen tanulmány első felében lévő összefoglalás célja, hogy a mű második felében tovább cizelláljam a hatalommegosztás jelentéstartományait a közigazgatási jogi dogmatika és a kormányformák rendszertanának segítségével, valamint annak tömör bemutatása, hogy a hatalommegosztás miként kapcsolódik két másik államszervezeti alapfogalomhoz, a jogállamisághoz és a népszuverenitáshoz.

## 2. A hatalommegosztás

A hatalommegosztás doktrínájának kifejeződése egy a nyugati, zsidó-keresztény kultúrkörben végbemenő organikus társadalmi, történelmi és jogfilozófiai fejlődés eredménye.<sup>20</sup> A hatalommegosztás elvének elméleti magja univerzálisnak tekinthető, ennek gyakorlati megvalósulása azonban nemzetenként eltérő a modellértékű amerikai, brit, francia és német megoldások jelentős külső hatása mellett.

### 2.1. A funkcionális és institucionális hatalommegosztás alkalmazási lehetőségei

*Max Weber* nyomán egyes közhatalmi szervek tevékenysége, akaratképzése irányulhat az akarat kinyilvánításának aktusára, a kinyilvánított akarat érvényesítésére a szükséges személyi és tárgyi feltételrendszer biztosításával, és az akarat kikényszerítésére, amennyiben az akarat érvényesítése jogellenes korlátokba ütközne. Az akarat kinyilvánításának funkcióját a jogalkotás látja el, melynek elsődleges szerve a törvényhozás; az akarat érvényesítéséről a végrehajtás funkciója gondoskodik, a végrehajtó funkciót betöltő központi államigazgatási szervek hierarchiájának csúcán pedig a kormányzat áll.<sup>21</sup>

A funkcionális hatalommegosztás tipológiája elsődlegesen a hagyományosan vett bírói, a végrehajtó és jogalkotó funkciók megkülönböztetése, de ennek alternatívájaként differenciálhatunk a politikai és az adminisztratív hatalom gyakorlása szerint; a döntéshozatali folyamatot különböző fázisokra bontva pedig megkülönböztethetünk javaslattevő, döntéshozó, végrehajtó és ellenőrző hatalmi funkciókat, vagy ezt leegyszerűsítve elválaszthatjuk egymástól a konzultatív és a kormányzati funkciókat.<sup>22</sup>

Álláspontom szerint a funkcionális hatalommegosztás mellett továbbra is alkalmazható az institucionális hatalommegosztás kategorizálási módszertana, és lehetséges, hogy egyazon közhatalmi szerv esetében is a két beosztás szerint eltérő

<sup>18</sup> Pl. CSINK (2014) i. m.

<sup>19</sup> Pl. VARGA (2015) i. m.

<sup>20</sup> SZANISZLÓ Krisztián: A hatalommegosztás államelméleti előképei – Hatalomkorlátozás az európai állambölcseletben az antikvitás korától a felvilágosodásig. *Acta Humana*, 2016/1. 82–86.

<sup>21</sup> VARGA (2015) i.m. 52-53.

<sup>22</sup> Maurice DUVERGER: Állam és kormányzat. In: TAKÁCS (2003) i. m. 412–420.

eredményre jussunk. Az alapvető jogok biztosa és az Állami Számvevőszék például a korábban hatályos Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény szerint is az Országgyűlésnek alárendelt ellenőrző szervek. Az intézményes hatalommegosztás struktúrájában elfoglalt helyük szerint tehát ezek az intézmények a törvényhozási hatalmi ágba tartoznak.<sup>23</sup> Maga az Alaptörvény azonban az Állami Számvevőszéket az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként nevesíti,<sup>24</sup> az alapvető jogok biztosának tevékenységét pedig az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálásában vagy kivizsgáltatásában határozza meg.<sup>25</sup> Az alapvető jogok biztosa és az Állami Számvevőszék főtevékenységeik szerint tehát az ellenőrző szervek közé sorolhatóak a funkcionális hatalommegosztás rendszerében, hasonlóan a bíróságokhoz.

Az Alkotmánybíróság, az önkormányzatok és az Ügyészség funkcionális hatalommegosztás szerinti helyéről sem uralkodik teljes konszenzus a tudományos közvéleményben. A magam részéről tévesnek tartom azt a már egyre ritkábban előforduló fordulatot, hogy az Alkotmánybíróság az előzetes és az utólagos absztrakt normakontroll okán „negatív törvényhozó”<sup>26</sup> vagy önálló hatalmi ág lenne. Az Országgyűlés által elfogadott törvények előzetes vagy utólagos normakontrollja során ugyanis az Alkotmánybíróság nem egyfajta második törvényhozási kamaraként jár el, amikor a kasszáció eszközével él, hanem csupán megteremti a jogforrasi hierarchia csúcán lévő Alaptörvény és az alacsonyabb szintű jogszabályok összhangját, nem teljesen pontos analógiával élve: az AB normakontrollja absztrakt jogszabályok esetén hasonlítható a Kúria jogegységi eljárásához, csak a normakontroll nem az ítélezési gyakorlat, hanem a jogalkotási eljárás hézagmentességét szolgálja. Egy 2010-es alkotmánymódosítással már korlátozták az AB hatásköreit a költségvetési tárgyú törvények normakontrollja során, a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény pedig az *actio popularis* lehetőségét is megszüntette, ugyanakkor megteremtette a tényleges alkotmányjogi panasz lehetőségét,<sup>27</sup> ezzel főtevékenységeit tekintve az AB még közelebb került az igazságszolgáltatás hatalmi ágához. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköreinek beszűkülése nyomán főtevékenységeik szerint leginkább a végrehajtó hatalmi ágba sorolhatóak be,<sup>28</sup> míg az Ügyészség esetében a legfőbb ügyész jogszabályi óvás lehetőségének megszüntetése miatt még dominánsabbá vált az igazságszolgáltatási te-

<sup>23</sup> Uo. 174–175.

<sup>24</sup> Alaptv. 43. cikk (1) bek.

<sup>25</sup> Alaptv. 30. cikk (2) bek.

<sup>26</sup> A negatív törvényhozó kifejezés először talán Hans Kelsenél jelent meg, ám azt bizonyos szerzők álláspontom szerint túl kiterjesztősen értelmezik, amikor az alkotmánybíráskodást külön hatalmi ággként tételezik fel. Ld. Hans Kelsen: *Ki legyen az alkotmány őre?* In: TAKÁCS (2003) i. m. 308–309.

<sup>27</sup> Ld. „A határig el kellett mennem” – Interjú Sólyom Lászlóval. In: MOLNÁR Benedek – Németh Márton – Tóth Péter (szerk.): *Mérlegen az Alaptörvény – Interjúkötet hazánk új Alkotmányáról*. Budapest, HVG-Orac, 2013. 24–26.; és: *Nem azonos startvonalról indulunk* – interjú Trócsányi Lászlóval. In: MOLNÁR–NÉMETH–TÓTH (szerk.) i. m. 80–83.

<sup>28</sup> CSINK (2014) i. m. 175.

vékenység, habár megmaradtak olyan közérdekvédelmi funkciók, melyek végrehajtási típusúak.<sup>29</sup>

## 2.2. A politikai hatalommegosztás

*Takács Albert* megkülönbözteti egymástól az ún. alkotmányos és az ún. politikai hatalommegosztást, és álláspontja szerint a hatalommegosztásnak ez a kétféle megjelenési formája szükségszerűen konkurál egymással, melynek során a politikai hatalommegosztás rendre lerontja az alkotmányos hatalommegosztás érvényesülését. Ennek okát abban látja, hogy a modern tömegpártokban meglévő frakciófegyelem és érdekviszonyok monista akaratképződést eredményeznek, mely által a népképviselő pártképviselővé alakul át, a jogilag szabad mandátummal rendelkező képviselők pedig a választóik helyett a pártjuk álláspontját és érdekeit reprezentálják.<sup>30</sup>

A kétféle hatalommegosztás megkülönböztetésében jelen mű szerzője is egyetért *Takács Alberttel*, ahogy abban is, hogy a már *Tisza Kálmán* miniszterelnöksége alatt megjelenő, mameluk képviselők alkotta frakción alapuló kormányzás nem tesz jót a parlamentarizmusnak. Ugyanakkor álláspontom szerint a formális hatalommegosztás gyakorlati, tényleges megvalósulása csak a többpártrendszer és a politikai váltógazdálkodás lehetőségét biztosító politikai hatalommegosztás viszonyain keresztül valósulhat meg.

A politikai hatalommegosztás nélkül elképzelhetetlen a gyakorlatban egy demokratikus jogállam. Működő parlamentáris többpártrendszerhez szükséges a pártok – mint a társadalmi akaratképződést mederbe terelő fontos közvetítő fórumok – létrehozását lehetővé tevő egyesülési jogi szabályok alkotmányi szintű védelme, a tiszta választásokat lehetővé tevő anyagi és eljárásjogi szabályok, valamint olyan párt- és kampányfinanszírozási törvények, melyek nem torzítják az állampolgárok politikai akaratképződését, hanem a választók többségének elégedetlensége esetén lehetővé teszik a kormányváltást, ezáltal pedig a politikai váltógazdálkodás működését.

*Takács Albert* arra is helyesen mutat rá, hogy a közhatalmi szervek formális létezését és elkülönülését lehetővé tevő szocialista állammodell éppen a politikai hatalommegosztás és az ahhoz szükséges többpártrendszer hiánya miatt nem lehetett demokratikus jogállam. A modern alkotmányos jogállamokban is politológiai, szociológiai értelemben jellemzővé válik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom összefonódása, ebben a relációban pedig a törvényhozásban jelen lévő kormánypárti és ellenzéki frakciók, valamint frakcióval nem rendelkező független képviselők szembenállása jelenti a hatalommegosztás érvényesülését. Ahhoz, hogy a törvényhozás a képviselői kérdéseken és interpellációkon keresztül gyakorolni tudja a kormányzatot ellenőrző közhatalmi funkcióját, valamint biztosítsa a nyilvános diskurzust a végrehajtó hatalom szerveinek működéséről, elengedhetetlen az ellenzék parlamenti jelenléte és tevékenysége.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> VARGA Zs. András: Ügyészség. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba – Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest, HVG-Orac, 2012. 290–291.

<sup>30</sup> TAKÁCS A. i. m. 106–108.

<sup>31</sup> TAKÁCS A. i. m. 109–112.

A politikai jellegű és ezáltal az egész hatalommegosztás mértékét számos metajurisztikus, a politikatudomány és a szociológia körébe tartozó tényező is befolyásolja. Elsőként az, hogy a kormánypárti képviselőknek relatív, abszolút vagy pedig minősített, alkotmányozó többsége van a törvényhozásban, meghatározza az ellenzék erejét és behatárolja ellenőrzési és a kormányzati hatalmat blokkoló lehetőségeit. A kétharmados többséggel rendelkező egypárti vagy kvázi egypárti kormányzás esetében érvényesül legkevésbé a politikai hatalommegosztás, egy többpárti koalíciós kormányzás esetén ez már hangsúlyosabb, a politikai hatalommegosztás pedig egy kisebbségi kormányzás esetében a legjelentősebb, amikor a kormányzat minden parlamenti jogalkotáshoz egyedi különalkukra vagy állandó külső támogatásra szorul az ellenzék részéről. Szociológiai síkon a kormányzó párt centralizáltsága és a kormányfő párton belüli befolyása, valamint a frakciófegyelem szigora vagy éppen engedékenysége is képes lehet befolyásolni a politikai hatalommegosztás mértékét. Másfelől nézve egy gyenge és tehetetlen kisebbségi kormányzás esetében a törvényhozás irányába tolódhat el a fékek és ellensúlyok rendszere, a rendszeres kormányválságok pedig nagyon komoly működési zavarokat okozhatnak a demokratikus jogállami működésben, mint ahogy az a francia negyedik és az olasz első köztársaság működésének történelmi példáin keresztül is megjelenik.

Holisztikusan szemlélve egy ország pártrendszerének jellege is meghatározza a politikai hatalommegosztás érvényesülésének mértékét. Egy versengő két- vagy többpártrendszer nyilvánvalóan nagyobb mértékben teret enged a politikai hatalommegosztásnak, mint a politikai értelemben nehezen leváltható kormányokat eredményező domináns pártrendszer. Azonban, ahogy Japán, Mexikó, a Dél-Afrikai Köztársaság, vagy 1945–1992 között Olaszország, illetve 1867–1918 között Magyarország példája is mutatja, a domináns pártrendszer nem jelent diktatúrát vagy a jogállamiság teljes hiányát, „csupán” azt, hogy a politikai hatalommegosztás korlátozottan tud érvényesülni.

A hatalommegosztás materiális, gyakorlati érvényesüléséhez elengedhetetlen a működő többpártrendszer,<sup>32</sup> ahogy a fékek és ellensúlyok rendszerét is az tartja működésben, ha van kormányzóképes ellenzéki alternatíva, mely a parlamentben vagy a társadalmi nyomás által hatalomkorlátozó, blokkoló kisebbség lehet, illetve a kormányváltás legalább elvi lehetősége a kormányzó pártokat is önkorlátozásra készítheti, hogy elkerüljék az olyan lépéseket, mely a hatalommal való visszaélés vádját vonhatja maga után.<sup>33</sup> A fékek és ellensúlyokra épülő hatalommegosztás rendszerének gyakorlati érvényesülése a meglévő alkotmányos keretek mellett is csak az alkotmányossággal harmóniában álló politikai kultúra és alkotmányos szokásjog megléte alapján lehetséges.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> A pártok, szakszervezetek és a médiumoknak a hatalommegosztásban betöltött szerepéről ld. bővebben Bibó István: Az államhatalmak elvlasztása egykor és most. In: MELEG Csilla: *Általános szociológiai szövegyűjtemény jogászoknak*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002.

<sup>33</sup> A politikai hatalommegosztás dinamikájáról ld. TAKÁCS A. i. m. 110.

<sup>34</sup> CSINK (2014) i. m. 24–25.

### 2.3. Az igazgatási hatalommegosztás, a hatalmi funkció terjedelme: feladat, hatáskörmegosztás

A modern államok kialakulásával párhuzamosan beszélhetünk egyrészt a szervezett professzionális hivatalnoki réteg egyre növekvő befolyására a végrehajtó hatalmi ágon belül, másrészt arról is, hogy a közigazgatási jogi dogmatikát is szükséges adaptálni a hatalommegosztás bizonyos jelenségeinek a leírásához.

#### 2.3.1 A bürokrácia szerepe a hatalommegosztásban

A XIX. század második felétől kezdve a *Dickens* regényeiben is maró kritikával illetett, a korábban a szabad versenyen alapuló gazdaság *laissez-faire*, vadkapitalista gazdasági modelljét alkalmazó, ezért szinte kizárólagosan csak a rendészeti és hadügyi-védelmi igazgatásra, igazságszolgáltatásra és az adók, valamint közterhek behajtására koncentrááló 'éjjeliőr államok' korszakának leáldozott az európai kontinensen. Az urbanizációs és a nagyvárosokba áramló szervezett ipari munkásság rossz életkörülményei szociális követelésekhez és a radikális baloldali mozgalmak megerősödéséhez vezettek. Az állami fenntartású iskolahálózat, a népegészségügy megteremtése, az egészségügy és a nyugdíjrendszer tekintetében a kötelező állami társadalombiztosítás bevezetése és egyéb szociálpolitikai vívmányok a humán közszolgáltatások igazgatásának expanziójához vezettek, mely a második világháború utáni Nyugat-Európában létrejövő jóléti államok korszakában még jelentősebbé vált, a fasiszta és kommunista totális diktatúrák pedig a kiterjedt szociális védőhálózattal igyekeztek elejét venni az elviselhetetlen zsarnokság miatti társadalmi elégedetlenségnek.<sup>35</sup>

*Max Weber* korszakalkotó jelentősége abban állt, hogy analitikus módon elsőként foglalkozott a bürokráciával, mint a modern államban a legális uralom hierarchikus, és a szaktudás fontossága okán legracionálisabb formájával. *Weber* ugyanakkor a bürokrácia ideáltípusát írta le, ugyanakkor felhívta rá a figyelmet, hogy a hivatalnokréteg meglévő szaktudása és a működési gyakorlata során szerzett hivatali ismereteket és szolgálati titkokat annak elősegítésére is kamatoztathatja, hogy befolyását és hatalmát tovább növelje a végrehajtó hatalmon belül, védve ezzel pozícióját is. Ezt az teszi lehetővé, hogy a jogpozitívizmus által tételesek és zártnak elgondolt jogrendszer normáinak alkotása és alkalmazása biztosítja a hatalomgyakorlás eszközrendszerét a jogállamokban.<sup>36</sup> *Weber* a professzionális hivatalnokréteg kialakulását a XVII-XVIII. századi abszolútista uralkodók törekvéseiig vezette vissza, akik a polgárságból rekrutált, fizetett bürokrátákra támaszkodtak a rendi autonómia visszaszorítása érdekében, a köztisztviselők betöltése ugyanis előttről nem a szaktudáson alapult, hanem az uralkodó által osztogatott kegyajándék vagy örökölhető nemesi kiváltság volt. Saját korábban *Weber* a professzionális hivatalnokréteget pedig a honorácior alapú közszolgálattal állította szembe. Ez utóbbi gyakorlat elsősorban a XIX. századi Amerikai Egyesült Államokra

<sup>35</sup> Ld. bővebben SZANISZLÓ Krisztián: *A modern államok kialakulása. Polgári Szemle*, 2010/4.

<sup>36</sup> FÁBIÁN Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2011. 15–17.

volt jellemző, és a köztisztviségek adásvételét, illetve zsákmányként való odaítélését jelentette, összekapcsolódva a kampányfinanszírozással és a politikai befolyás érvényesítésével. *Weber* jól leírta az általa idealizált depolitizált, semleges hivatalnoki kar és a hivatalokat vezető politikusi rétegek kettőségét: a bürokratikus apparátus feladata a szakigazgatás, mellyel egyrészt tehermentesítik a hatalomtechnikával és pártépítéssel elfoglalt politikai vezetőket, másrészt olyan alapos és specializált szaktudás birtokában vannak, melyre a részletekben elveszni nem tudó vagy akaró politikusoknak nincsen szüksége a hatalom megszerzéséhez és megtartásához.<sup>37</sup>

*Bibó István*, hasonlóan *Weberhez*, az általa technokráciának nevezett bürokrácia kialakulását az ipari fejlődéshez kapcsolta, a csúcsbürokratákat pedig a nagy gyárat, ipari üzemeket vezető menedzserekhez hasonlította. *Bibó* ugyanakkor óvott attól, hogy a „végsőig racionalizált üzemszerűségben” a jövőben a hatalomkoncentráció kifejezőjévé válják, ahol a szaktudás az önérdek érvényesítés eszközévé korrumpálódik, a bürokratizmus pedig az ügyfélközpontúság helyett öngerjesztő folyamattá váljon, ahol a hivatalnokréteg a szaktudása segítségével háttérbe szoríthatja a demokratikus legitimitáció és a népakarat érvényesülését.<sup>38</sup>

A kortárs szerzők közül *Sajó András* a miniszteri felelősséget mítosznak tekinti, a politikai elit által patronált bürokratikus szakaapparátust pedig a kormányzat hatalomkoncentrációjának eszközeként látja, mely képes lehet az alkotmányosság aláásására azáltal, hogy zárt működési rendszere által nem juttatja érvényre a transzparenciát, valamint nem szűkíti a parlamenti és civil kontroll lehetőségeit. A szerző előveszi *Webernek* a weimari német alkotmányozás során az ún. kettős végrehajtó hatalomra vonatkozó javaslatait, és amellett érvel, hogy a nép által közvetlenül választott államfő vagy a törvényhozás ellenőrizzze a kormányzatnak alárendelt szakapparátus működését.<sup>39</sup>

Az 1980-as években a neoklasszikus vagy neoliberális gazdasági-politikai elméletek divatossá válásával elsősorban az angolszász országokban az ügyfélközpontúság jegyében kísérletet tettek arra, hogy a közigazgatást olyan szolgáltatásként értelmezzék, mely a költséghatékonyság jegyében kiszervezhető és piaci szereplők által, piaci mechanizmusok szerint is működtethető. Ezt nevezték New Public Managementnek (NPM), szembeállítva a neoweberianus közszolgálati modellel.<sup>40</sup> Magyarországon némi megkésettiséggel, *Gyurcsány Ferenc* miniszterelnöksége idején, 2004 és 2009 között váltak divatossá az NPM elgondolásai. Az NPM jelszavai a dereguláció, a privatizáció és a kiszervezés voltak, a joguralom helyett azonban a pénz uralmát eszményítette, és azzal a sarkított leegyszerűsítéssel élt, hogy a magánszektor minden körülmények között jobb tulajdonos és menedzser, mint az állam, s ezáltal még az olyan, alapvetően közszolgáltatásokat is hatékonyabban képes megszervezni, mint az egészségügy, a közoktatás, az egészségügy vagy akár a polgári, kereskedelmi jogi igazságszolgáltatás. A hatalommegosztás aspektusából nézve az NPM fő veszélye az volt,

<sup>37</sup> MAX WEBER: A racionális állam. In TAKÁCS P. (2003) i. m. 57–70.

<sup>38</sup> BIBÓ (2002) i. m. 229–230.

<sup>39</sup> SAJÓ András: *Az önkormányzó hatalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 244–253.

<sup>40</sup> FÁBIÁN i. m. 158–169.

hogy a közigazgatás kikerülne a demokratikusan választott, így pedig legitim nemzeti kormányok irányítása alól, és globális és transznacionális pénzügyi-gazdasági vállalatok érdekeinek képviselőjévé válna.<sup>41</sup> A 2008-as világgazdasági válság a neoliberais gazdaságpolitika sebezhetőségét is megmutatta; a profitabilitásra, a piaci expanzióra és konkurenciaharcra, valamint a kereslet-kínálat összefüggéseire építő üzleti fogalmak értelmezhetetlenek a közigazgatásban, ahogy az NPM sem volt képes mit kezdeni a közjó és a közérdek fogalmával. Az NPM előnyei közé sorolható, hogy a kormányzati hatékonyság keresése és mérése fontos szemponttá vált, ugyanakkor a gyakorlatban nem váltak be elméleti előfeltevései, így alkalmazása a 2008-as gazdasági válságot követő új világrendben lekerült a napirendről.<sup>42</sup>

### 2.3.2. *A közigazgatási jogi dogmatika alkalmazhatósága a hatalommegosztás jelenségeinek leírására*

Amint már a korábbiakban is utaltam rá, a hatalommegosztás csak akként érvényesülhet a gyakorlatban, ha megvalósul az egyes közhatalmi intézmények feladat- és hatáskörének pontos lehatárolása, feltétlen és kizárólagos definiálása. Ebből következően főszabály szerint egy konkrét állami funkciót csak egy közintézmény gyakorolhat, ám az állami funkciók egészét nem gyakorolhatja egyetlen intézmény. A főszabály esetén az osztott hatáskörgyakorlás esetei képeznek kivételt. Ahhoz, hogy az adott hatáskör gyakorlására jogosult szerv valójában betölthesse funkcióját, ki kell zárni a vele hierarchikus viszonyban nem lévő többi szervezet hivatali befolyását rá nézve, de minimálisan is jogszabályi garanciákkal kell előre meghatározott feltételek mentén korlátozni a többi szerv befolyását.<sup>43</sup>

A közigazgatási hatósági eljárásjog két fajtáját ismeri a hatásköri és illetékességi vitának.<sup>44</sup> Pozitív összeütközésről beszélhetünk, ha több hatóság állapította meg a hatáskörét, illetve az illetékességét adott ügyben,<sup>45</sup> negatív összeütközésről pedig akkor, ha több hatóság állapította meg hatáskörének, illetve illetékességének hiányát adott ügyben, és ez akadályozza az eljárás megkezdését.<sup>46</sup> A pozitív összeütközés egyik alelete, ha a feltételezett hatáskör, illetve illetékesség alapján már több hatósági szerv megindította az eljárását, és a megelőzés elve alapján sem lehet kijelölni az eljáró szervet.<sup>47</sup> Illetékességi összeütközés esetén a közös felügyelő, vagy ennek hiányában a felettes szerv, hatásköri összeütközés esetén pedig a közigazgatási bíróság feladata az eljáró szerv kijelölése.<sup>48</sup>

<sup>41</sup> TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010. 336–337.

<sup>42</sup> FÁBIÁN i.m. 169–171.

<sup>43</sup> VARGA (2015) i. m. 45.

<sup>44</sup> Ket. 23–24. §

<sup>45</sup> Ket. 23. § (1) bek. a) pont.

<sup>46</sup> Ket. 23. § (1) bek. b) pont.

<sup>47</sup> Ket. 23. § (1) bek. c) pont.

<sup>48</sup> Ket. 23. § (3) bek.

Az alkotmányos hatalommegosztás magasabb szintjén az eltérő hatalmi ágakba sorolható intézmények összeütközésének vizsgálatakor a hatáskört (*autoritás*), a feladatkört (*reszort*)<sup>49</sup> és az illetékességet tömörítő fogalomként a tevékenység vagy közhatalmi funkció terjedelméről beszélhetünk.<sup>50</sup>

A hatalommegosztás intézményei által gyakorolt közhatalmi tevékenységek terjedelmének vizsgálatakor a közigazgatási jogi dogmatika analógiájával élve kétféle módon merülhet fel a feladat- és hatáskörgyakorlás torzulása.

Hatáskörelvonást jelent a végrehajtó hatalom egyedi aktusainak jogalkotás során való általános normatív aktussá történő konvertálása, a magyar alkotmánybírói gyakorlat szerint ez azonban csak alapjogsérelem keletkezése esetén alkotmányellenes. Az igazságszolgáltatás bíraskodási hatásköreinek a jogalkotás útján történő, a törvényhozás általi elvonása azonban már jóval súlyosabb megítélés alá esik és ez megalapozhatja az alkotmányellenességet. Ez történt az ún. ÖKOTÁM ügyben<sup>51</sup> is, amikor az Országgyűlés a zárszámadási törvény részeként mondta ki, hogy egyes települési önkormányzatok nem jogszerű módon vettek igénybe bizonyos állami támogatásokat, és törvényi szinten rendelkezett e támogatások visszafizetéséről. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben nem vizsgálta a jogszabály tartalmát, az állami támogatások jogosulatlan lehívását az Állami Számvevőszék vizsgálata is feltárta, hanem formai okokból semmisítette meg az inkriminált passzust, mivel a bírói úthoz való jog jogalkotás általi elvonása egyaránt sérti a hatalommegosztás és a jogállamiság elvét. Ebben az esetben tehát egy pozitív hatásköri összeütközés történt, melynek keretében a parlament egy egyedi bírói döntést törvényalkotással akart kimondani, és amelyet az Alkotmánybíróságnak kellett feloldania.<sup>52</sup>

Pozitív hatásköri összeütközés létrejöhet ugyanakkor az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés között is. Az AB az alapvető jogok biztosának indítványára utólagos normakontroll által már az Alaptörvény hatálybalépésének évében megsemmisítette<sup>53</sup> az ún. Átmeneti Rendelkezések (Aár.) számos jogszabályhelyét. Tette ezt annak ellenére, hogy az első Alaptörvény-módosítás az Alaptörvény S) cikke alapján kimondta, hogy az Átmeneti Rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.<sup>54</sup> Az AB érvelése szerint az Alaptörvény korpuszába formailag nem épülnek be szervesen az Aár. rendelkezései, az Alaptörvény módosítására pedig csak az S) cikkben szabályozott eljárás alapján kerülhet sor. Egyes kritikusi szerint az AB érvrendszere világos és korrekt, ugyanakkor a szabadkártyás jogállam értelmezés miatt aktivista és önkényes, mert az Alaptörvény alapján ellenkező érveléssel is élhetett volna az AB döntésében azon okból, hogy alkotmányozó hatalomként az Országgyűlés annak első módosítása során az Alaptörvény elkülönült részeként ismerte el az Aár.-t.<sup>55</sup> Az Országgyűlés válaszul

<sup>49</sup> TAMÁS i. m. 367.

<sup>50</sup> Uo. 367.

<sup>51</sup> Ld. 42/2008. (IV. 17.) AB határozat.

<sup>52</sup> CSINK (2014) i.m. 40.

<sup>53</sup> Ld. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.

<sup>54</sup> Ld. Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.) 1. cikk (1) bek.

<sup>55</sup> VARGA (2015) i.m. 132–135.

a nagy 2/3-os, alkotmányozó többséggel rendelkező kormánypártok képviselőinek támogatásával az átfogó jellegű negyedik Alaptörvény-módosítással<sup>56</sup> az Aár. és például az AB által korábban részben megsemmisített családvédelmi törvény passzusait<sup>57</sup> az Alaptörvény részévé tette. Az alapvető jogok biztosa 2013-ban ismételten indítványban fordult az AB-hez, melyben közjogi érvénytelenség és tartalmi inkoherencia okán az negyedik Alaptörvény-módosítás megsemmisítését kérte az utólagos normakontroll eszközével. Az AB az ombudsman közjogi érvénytelenségre való apellálását elutasította, a tartalmi inkoherencia vizsgálatát pedig visszautasította azzal az érveléssel, hogy az Alaptörvény részévé vált rendelkezések érvényességét nem vizsgálhatja.<sup>58</sup> Az Aár. nyomán az alkotmányozás formai inkoherenciája és AB aktivista szerepfelfogása nyomán az AB és az Országgyűlés között előálló hatásköri összeütközést végül a ‘felülalkotmányozás’ próbálta feloldani. A negyedik Alaptörvény-módosítás az AB által korábban Alaptörvény-ellenesnek nyilvánított szabályokat formailag alkotmányossá tette, a tartalmi alkotmányellenességet ugyanakkor nem volt képes feloldani, mely az Alaptörvény tartalmi inkoherenciáját okozhatja, lévén, hogy bizonyos esetekben így levezethetővé vált belőle egy adott állítás és annak fogalmi ellentéte is.

A feladat és hatáskörgyakorlás torzulását jelenti a negatív előjelű hatásköri összeütközés is. Ebben az esetben az adott közhatalmi szerv nem gyakorolja az Alaptörvényben, a törvényekben és egyéb jogszabályokban, valamint a normatív jellegű belső ügyirataiban<sup>59</sup> előírt hatásköreit, vagy pedig nem él azok teljességével. Ilyen például, amikor az Alkotmánybíróság megállapítja a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, mely azáltal keletkezik, hogy az Országgyűlés nem tesz eleget az Alaptörvényben megállapított törvényalkotási kötelezettségének.<sup>60</sup> Álláspontunk szerint az az eset is ide sorolható, amikor a köztársasági elnök elviekben zárja ki, hogy hivatali idejében egy elfogadott törvényt megfontolásra visszaküldjön az Országgyűlésnek vagy azt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata céljából megküldje az Alkotmánybíróságnak.<sup>61</sup>

#### 2.4. Hatalommegosztás és kormányzás: kormányformák

A kontinentális felfogás szerint a kormányformák tipológiája elsősorban a hatalommegosztásos rendszerben létrejövő államhatalmi ágak<sup>62</sup> strukturájának, viszonyrendszerének leírására szolgál.<sup>63</sup>

<sup>56</sup> Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)

<sup>57</sup> A 43/2012. (XII.20.) AB határozat az utólagos normakontroll során megsemmisítette a sarkalatosnak minősülő, a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 7–8. §-át.

<sup>58</sup> CSINK (2014) i. m. 131.

<sup>59</sup> Ilyen például az alapító okirat és a szervezeti és működési szabályzat.

<sup>60</sup> CSINK (2014) 54. és 124–125.

<sup>61</sup> [http://index.hu/belfold/2012/01/07/schmitt\\_pal\\_allja\\_a\\_szavat/](http://index.hu/belfold/2012/01/07/schmitt_pal_allja_a_szavat/)

<sup>62</sup> Törvényhozás és végrehajtás, esetlegesen a bírói ág közötti hatalommegosztás szabályozása.

<sup>63</sup> KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I. – Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest, Osiris, 2007. 308.

A kormányformák segítségével írható le az elsősorban végrehajtó funkciókat ellátó kormány és a főként jogalkotással foglalkozó törvényhozás viszonyrendszere, valamint az, hogy az államfő részese-e a hatalomnak vagy sem; illetve amennyiben nem, akkor ki, milyen intézmény gyakorolja elsődlegesen a végrehajtó hatalmat.

A kormányformák főbb típusai alapján megkülönböztetjük a parlamentáris, félprezidenciális (félelnöki), és prezidenciális típusú államberendezkedéseket.

A prezidenciális kormányforma alappéldája az Amerikai Egyesült Államok.<sup>64</sup> A három hatalmi ág szétválasztásánál érvényesülő ún. teljes szétválasztás Montesquieu elveinek radikális megvalósítása, a hatalommegosztás „tisztá modellje”, melyben az elnök által gyakorolt végrehajtó hatalom monokratikusnak tekinthető.<sup>65</sup> Az Amerikai Egyesült Államok prezidenciális szövetségi köztársaság, melyben a prezidenciális jelző a kormányformára, míg a szövetségi köztársaság az államformára utal. A prezidenciális kormányformát erős végrehajtó hatalom jellemzi, melyet korlátoznak a többi hatalmi ág által együttesen gyakorolható konkuráló hatáskörök, az állami funkciók központi (*separation of powers*) és területi szervek (*distribution of powers*) közti felosztása,<sup>66</sup> valamint az, hogy a törvényhozás működésére nincs érdemi ráhatása az elnöknek.<sup>67</sup> A prezidenciális kormányzati rendszer veszélye, hogy amennyiben az elnök pártja a választásokon elveszíti többségét a törvényhozásban, ez maga után vonhatja a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág rivalizálását, melynek során az elnök „béna kacsává”<sup>68</sup> válhat, megnehezítve ezzel az egész elnöki adminisztráció, végső soron pedig az egész végrehajtó hatalom működését.<sup>69</sup>

A félprezidenciális kormányforma a parlamentarizmus és az elnöki rendszer között sajátos átmenetet képezve jött létre, azok jegyeit több ponton ötvözve. E rendszer modellje a francia ötödik köztársaság alkotmányos rendszere.<sup>70</sup> Ennek létrejötté az instabil negyedik köztársaság (1946–1958) összeomlása miatt vált szükségessé, melynek oka az erős hatalommal rendelkező törvényhozásnak felelős gyenge kormányok sorozatos bukása<sup>71</sup> és az algériai válság voltak. Többé-kevésbé félprezidenciális berendezkedésű Lengyelország, Románia és az 1993 utáni Oroszország is.<sup>72</sup> A félelnöki rendszerek-

<sup>64</sup> Ld. bővebben KÉPES György: *A tökéletesebb unió – Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya*. Budapest, Gondolat, 2003.

<sup>65</sup> TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Államforma, kormányforma, kormányserkezet. In: SCHANDA–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 67.

<sup>66</sup> KUKORELLI (szerk.) i. m. 311.

<sup>67</sup> SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz, 2010. 340.

<sup>68</sup> A béna kacsá az amerikai politikai szlengben használt kifejezés arra a konstellációra, ha az elnök pártja az ún. félidős választásokon a Kongresszus mindkét házában elveszíti többségét, és ezzel az ellenzékben lévő párt foglyává válik törvényhozási kérdésekben. Legutóbb ilyen helyzet az Egyesült Államokban a republikánus George W. Bush második elnökségekor fordult elő 2006 és 2008 között, amikor a Demokrata Párt a Képviselőházban és a Szenátusban is többségbe került.

<sup>69</sup> Juan J. LINZ: Az elnöki rendszer veszélyei. *Politikatudományi Szemle*, 1992/1.

<sup>70</sup> Maurice DUVERGER: A New Political System Model: Semi Presidential Government. *European Journal of Political Research*, Vol. 8., 1980. 166.

<sup>71</sup> A francia negyedik köztársaság 12 éve alatt 27 kormány váltotta egymást.

<sup>72</sup> SZENTE (2010) i. m. 341.

re jellemző a végrehajtó hatalom kettéosztottsága a köztársasági elnök és a kormány között, mely általában együtt jár az államfő primátusával.<sup>73</sup> A kormány egyszerre felelős politikailag a kormánynak és a köztársasági elnöknek,<sup>74</sup> a nép által választott államfő a prezidenciális kormányformához hasonlóan nem felelős a parlamentnek, tehát az nem is mozdíthatja el hivatalából. Az elnök döntései nem kötöttek miniszteri ellenjegyzéshez, bizonyos esetekben feloszthatja a parlamentet vagy népszavazást írhat ki.<sup>75</sup> A köztársasági elnöknek vannak el nem vonható jogositványai (elsősorban kül- és biztonságpolitikai téren), azonban, ha az államfő ellenzéke kap többséget a parlamenti választásokon, létrejön a kohabitáció, az ún. „politikai társbérlet”, amikor a kormány és a köztársasági elnök eltérő pártszínezete jelentősen korlátozza az utóbbi hatalmát. Ilyenkor ez a kormányforma jobban hasonlít a parlamentáris berendezkedéshez.<sup>76</sup> Egyes szerzők véleménye szerint a fentiekben bemutatott államberendezkedésben parlamentáris és prezidenciális fázisok váltakoznak a kohabitációtól függően, így e kormányforma nem ötvözi a parlamentáris és elnöki rendszerek jellemző vonásait.<sup>77</sup>

A parlamentáris kormányforma, mely a legáltalánosabban elterjedt Európában, köthető monarchia és a köztársaság államformához egyaránt. A parlamentarizmus, és a parlamentáris monarchia őshazája az Egyesült Királyság, ám a westminsteri, többségi demokrácia ottani modellje jelentősen eltér a kontinentális parlamentáris demokráciáktól.<sup>78</sup> A parlamentáris köztársaságok minta-országa, az egyúttal a kancellárdemokrácia altípusát is megjelenítő második világháború utáni Németország (NSZK). A mindenkor parlamenti kormány beszámoltatására erős jogköröket biztosító német alkotmány jó példaként szolgált több kelet-közép-európai rendszerváltó ország számára.<sup>79</sup> A parlamentáris demokráciák centrumában – már elnevezéséből is adódóan – a törvényhozó hatalom áll, ám ez nem jelenti a hatalmi ágak hierarchikus viszonyát. A csupán protokolláris jogkörökkel rendelkező államfő ténylegesen nem része a végrehajtó hatalomnak, azt teljes egészében a törvényhozásnak felelős kormány gyakorolja. A miniszteri reszortelv, a testületi (kabinet) elv és a miniszterelnöki (kancellári) elv határozza meg, mely segít a parlamentarizmus három altípusának kijelölésében is.

Az ún. nemzetgyűlési kormányformában,<sup>80</sup> vagy más néven törvényhozás-központi parlamentarizmusban<sup>81</sup> a törvényhozás – politikai befolyása és közjogi eszközei által – szinte korlátlan hatalmú, és a kormány annak egy fajta ‘bizottságaként’ működik. A parlament szerepe abban is meghatározó, hogy a kormány miniszterei útján és testületileg is felelős neki, így (destruktív) bizalmatlansági indítványal

<sup>73</sup> SCHANDA–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 70.

<sup>74</sup> A bizalom megszűnése esetén mindkettő leválhatja adott esetben.

<sup>75</sup> KUKORELLI (szerk.) i. m. 313.

<sup>76</sup> PETRÉTEI–TILK–VERESS i. m. 35.

<sup>77</sup> Giovanni SARTORI: Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003. 151.

<sup>78</sup> KUKORELLI (szerk.) i. m. 309.

<sup>79</sup> Ide sorolható Csehország, Szlovákia és Magyarország is.

<sup>80</sup> KUKORELLI (szerk.) i. m. 310.

<sup>81</sup> SZENTE (2010) i. m. 338.

szinte bármikor megbuktatható, a törvényhozás viszont sem a kormány, sem a gyenge hatalmú államfő által nem osztható fel. A miniszterelnök kormányon belüli szerepe és közjogi jogosítványai szerint is gyengének mondható. Ez sorozatos kormányválságokat és instabilitást okoz. A fentiek miatt ez a francia III. és IV. köztársaságra, valamint a második világháború utáni olasz államra<sup>82</sup> jellemző berendezkedés mára már elvesztette jelentőségét.

A német eredetű kancellárdemokrácia<sup>83</sup> vagy miniszterelnöki kormányzás esetén az alkotmány a miniszterelnököt állítja a kormányzás középpontjába,<sup>84</sup> kiemelve őt a kabinet struktúrájából. Ennek eszköze a konstruktív bizalmatlansági indítvány és a miniszterek parlament előtti politikai felelősségének korlátozása.<sup>85</sup> A kormánytagok kinevezése és leváltása ténylegesen, ha formálisan nem is minden esetben, a kormányfő diszkrecionális joga. Egyes szerzők „gyengített parlamentáris kormányzati rendszerként”<sup>86</sup> jellemzik a német kancellárdemokráciát, utalván a kormányzatnak a parlamenttől független feladat és hatásköreire.

A brit kabinetkormányzás vagy westminsteri típusú kormányzás politikai hátterét a demokrácia többségi modellje képezi,<sup>87</sup> és jellemző rá a törvényhozó és végrehajtó hatalom fúziója az utóbbi dominanciájával.<sup>88</sup> A parlament szuverenitása brit viszonylatban azt jelenti, hogy a kétkamarás törvényhozás jogalkotási kérdésekben szupremáciát élvez.<sup>89</sup> A kvázi kétpártrendszer és a többségi választási rendszer következtében a kormánypárt szinte mindig abszolút többségbe kerül.<sup>90</sup> Ezzel teljesen ellenőrzése alá vonva a parlamentet. A miniszterelnököknek nemcsak a miniszterek kiválasztására van diszkrecionális joga, hanem uralkodói aktuson keresztül a képviselőház feloszlatására és a választások időpontjának meghatározására.<sup>91</sup> A kormány tagjai (miniszterek és helyetteseik) a parlamenti képviselők közül kerülnek ki, ezzel erősítve a pártfegyelmet.<sup>92</sup> A tényleges döntéshozatal a legfontosabb miniszterekből álló kabinetben zaj-

<sup>82</sup> Az instabilitást jól jellemzi, hogy 1945-2012 között 42 kormány váltotta egymást Olaszországban. KAR-DOS József – SIMÁNDI Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*. Budapest, Osiris, 2004. 647–659.

<sup>83</sup> Alapjait a második világháború utáni NSZK alkotmánya, az ún. Bonni Alaptörvény (1949) fektette le.

<sup>84</sup> Vö. 122/2009. (XII.17) AB határozat.

<sup>85</sup> A kormányfő befolyása növekszik azáltal, hogy a parlament nem, hanem kizárólag ú válthatja le minisztereit.

<sup>86</sup> ZELLER JUDIT: Német Szövetségi Köztársaság In: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-Orac, 122.

<sup>87</sup> Ld. bővebben KÖRÖSÉNYI-TÓTH-TÖRÖK i. m. 339–344.

<sup>88</sup> A második Orbán-kormány közjogi átalakításait egyes kormánypárti politikusok a demokrácia – általuk sikeresebbnek tekintett – többségi modelljére való áttéréssel magyarázzák. Ld. pl. *Interjú Lázár János frakcióvezetővel* (Fidesz). HVG.hu, 2011. december 26. ([http://hvg.hu/itthon/20111226\\_Lazar\\_Janos\\_Fidesz\\_interju](http://hvg.hu/itthon/20111226_Lazar_Janos_Fidesz_interju) )

<sup>89</sup> Hilaire BARNETT: *Britain unwrapped: government and constitution explained*. London, Penguin Books, 2002. 50.

<sup>90</sup> A győztes pártnak abszolút többséget eddig csak az 1974-es, és a 2010-es választásokon nem sikerült szerezniük a brit választások történetében.

<sup>91</sup> SZENTE (2010) i. m. 337–338.

<sup>92</sup> Eric BARENDT: *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press, 1998. 131. és 141.

lik,<sup>93</sup> innen ered a rendszer elnevezése is, hiszen az összességében száznál is több tagú kormány teljes ülésén lehetetlen lenne a testületi döntéshozatal.<sup>94</sup> Ugyanakkor emiatt a parlamenti döntéshozatal formálissá válik, mert a döntéseket már a kormányülésen vagy frakciószavazással előzetesen meghozzák.<sup>95</sup> A kormány ugyan felelős a parlamentnek, ám a kormány törvényhozás általi megbuktatása nem jellemző.<sup>96</sup>

Összegezve a fentieket elmondható, hogy a parlamentáris kormányformával rendelkező államokban napjainkban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egyfajta „fúziója” figyelhető meg, mivel a parlamenti többséget alkotó pártfrakciók és az általuk támogatott kormány között érdekazonosság áll fenn, a kormányzati törvénykezdeményezések sikerének zálogául pedig a kormányzó pártok frakciói által biztosított parlamenti többség szolgál. A legtöbb parlamentáris berendezkedésű államban emellett személyi összefonódás is megfigyelhető, mivel a kormány politikai vezetői, a miniszterek és államtitkárok sokszor parlamenti képviselők is egyben.<sup>97</sup> A parlamentarizmus másik sajátossága, melyet *Benjamin Constant* írt le elsőként,<sup>98</sup> hogy a harmonikus hatalomgyakorlás, valamint a hatalommegosztás és a demokrácia sokszor egymással ellentétesen ható elveinek összeegyeztetése érdekében az államfői hatalom semleges, a végrehajtó hatalomnak nem részese, hanem felette áll és képes kiegyensúlyozni a három hatalmi ág működési anomáliáit.<sup>99</sup> Ezt a modellt követi a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata is,<sup>100</sup> mely a köztársasági elnököt nem tekinti a végrehajtó hatalom részesének, fő feladataiként pedig az államszervezet demokratikus működése feletti őrökést, valamint azt tekinti, hogy ellensúlyként lépjen fel a hatalmi ágakkal szemben, és kiegyensúlyozza az államszervezet működési zavarait.<sup>101</sup> A prezidenciális kormányformára ezzel szemben nem jellemző a végrehajtó és a törvényhozó hatalmak összefonódása, a hatalommegosztás egy tisztább formája érvényesül, melyben a fékek és ellensúlyok rendszere, valamint az elnöki szövetségi köztársaságok, így az Egyesült Államok esetében is a föderális berendezkedés szolgál a túlzott hatalomkoncentráció ellenszeréül. A prezidenciális kormányforma esetében ugyanakkor korlátozottabbak a törvényhozás ellenőrzési-beszámoltatási lehetőségei, nem érvényesül a miniszteri felelősség elve, az államfő hatalmát leginkább az korlátozhatja, ha elveszíti pártja támogatását vagy a pártja veszíti el a többségét a törvényhozásban. A félprezidenciális berendezkedésű államokban, ha a kohabitáció jelensége érvényesül, vagyis eltérő színezetű a kormánytöbbség és az államfő, akkor ez a kormányforma a parlamentarizmushoz áll

<sup>93</sup> Ld. még SIMMONDS: *International Encyclopaedia of Comparative Law. National Report – the UK*. Mohr, 1976.

<sup>94</sup> BORÓK György: *Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere*. Kézirat. Budapest, 2011. 7–10.

<sup>95</sup> KUKORELLI (szerk.) i. m.309.

<sup>96</sup> Ld. bővebben SZANISZLÓ Krisztián: *A magyar parlamentáris kormányforma és kormányzati rendszer szabályozásának egyes kérdései*. Kézirat. (PPKE JÁK, Diplomamunka) Budapest, 2013. 14–20.

<sup>97</sup> CSINK (2014) i. m. 19–20.

<sup>98</sup> Benjamin CONSTANT: *A régiek és modernek szabadsága*. Budapest, Atlantisz, 1997.

<sup>99</sup> VARGA Zs. András: Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/5. 3. és 6.

<sup>100</sup> Ld. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat.

<sup>101</sup> CSINK (2014) i. m. 83–86.

közelebb, amennyiben viszont az elnök bírja a parlamenti többség támogatását, és így ő nevezi ki a kormányfőt, a prezidenciális rendszerből átvett elemek jobban tudnak érvényesülni.

Mindezekon kívül léteznek speciális államberendezkedések, melyből kiemelendő a svájci kollegiális kormányforma.<sup>102</sup> A svájci kormányzati berendezkedés az egyetlen olyan a világon, mely nem sorolható be a parlamentáris, félprezidenciális és elnöki rendszerek hármastipológiájába.<sup>103</sup> Svájcban a parlament által négy évre választott, egyszer újraválasztható, de a törvényhozásnak nem felelős és általa vissza nem hívható héttagú Szövetségi Tanács látja el a végrehajtó hatalom kormányzati funkcióit. A svájci Szövetségi Tanács a nagy francia forradalom időszakában, a jakobinusok rémuralmát követően *Condorcet* javaslatára intézményesített Direktórium államberendezkedéséhez tekinthető hasonlatosnak.<sup>104</sup>

### 3. Hatalommegosztás és népszuverenitás: a demokratikus legitimáció

Egy demokratikus jogállamban a hatalomgyakorlás eredője a népszuverenitás, vagy más kifejezéssel a nemzeti szuverenitás kell, hogy legyen, mely relációban a nép egyet jelent a nemzettel, ami az adott állam politikai közösségének egészét fejezi ki. A nép vagy nemzet az alkotmányozás pillanatában a szuverenitás hordozója, az alkotmányozás után pedig a hatalomgyakorlás forrásává és szuverén hordozójává válik. Az alkotmányos alapértékek elfogadásában és önkéntes jogkövetésében szükséges egy nemzeti minimum vagy nemzeti szolidaritás, mert ha az alkotmányos rendet nem a közmegegyezés működteti, akkor csak az állami erőszak monopóliuma, mint a hatalom érvényesítési lehetősége működtetheti az alkotmányos rendet.<sup>105</sup>

Az alkotmánybírószági gyakorlatból<sup>106</sup> levezethető a demokratikus legitimáció elve. E doktrína szerint a közhatalom gyakorlásához szükséges, hogy annak végső forrása a nép legyen. A demokratikus legitimáció által a közhatalom gyakorlásának közvetlen vagy közvetett módon visszavezethetőnek kell lennie a népre, mint a szuverenitás alanyára. A magyar államberendezkedésben közvetlen demokratikus legitimációról beszélhetünk az országgyűlési és önkormányzati képviselők, a települések polgármesterei és a fővárosi főpolgármester megválasztásának esetében. Közvetett legitimáció esetében a választások, kinevezések láncolatának, az ún. legitimációs láncolatnak kell a népre visszavezethetőnek lennie. Az Országgyűlés által választott közjogi méltóságok, így például a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az alkotmánybírák és a legfőbb ügyész esetében beszélhetünk közvetlen legitimációról.<sup>107</sup> A közvetett demokratikus

<sup>102</sup> Ld. bővebben ZELLER JUDIT: Svájci Államszövetség. In: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-Orac, 2007. 161–162.

<sup>103</sup> A. STEPHAN – C. SKACH: Az alkotmányos keretek és a demokrácia megszilárdulása. *Politikatudományi Szemle*, 1993/4. 52.

<sup>104</sup> SAJÓ i. m. 231–232.

<sup>105</sup> VARGA (2015) i. m. 71–76.

<sup>106</sup> Ld. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

<sup>107</sup> TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In: SCHANDA–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 68.

legitimáció érvényesül a miniszterek és államtitkárok kinevezése esetében is, akiket formálisan a közvetlen demokratikus legitimáció által megválasztott köztársasági elnök nevez ki a miniszterelnök, illetve a miniszterek javaslatára.

Az Alaptörvény a népet deklarálja a közhatalom forrásaként,<sup>108</sup> így csak a szavazati joggal rendelkező állampolgárok által választott Országgyűlés rendelkezik közvetlenül a szuverenitással; a közigazgatás szervei, így a végrehajtó és ellenőrző-igazságszolgáltató szervek is csak közvetve, az Országgyűlés általi választással vagy az oda visszavezethető kinevezési láncolatallal rendelkeznek demokratikus legitimációval.<sup>109</sup>

A közvetlen és közvetett demokratikus legitimációval rendelkező tisztségek és állami szervek között azonban nem tételezhető fel hierarchia, mert az sértené a hatalommegosztás rendjét.<sup>110</sup> Ezért is volt elhibázott az a korábban hatályos Alkotmányban szereplő, egyébként a szocializmusból örökölt fordulat, mely a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi szerveként definiálta az Országgyűlést.<sup>111</sup>

#### 4. Hatalommegosztás és jogállamiság: a rész és egész viszonya

Az alkotmányosság, a jogállamiság és a hatalommegosztás egymáshoz való viszonyát azért is nehéz sokszor meghatározni, mert ezen államszervezeti alapfogalmaknak nincsen olyan tudományos paradigmaként elfogadott egységes definíciója, mely világosan elkülönítené ezeket, így sokszor egymással felcserélve és szinonimaként használják ezeket a fogalmakat.

A hatalommegosztást, mint a hatalmi ágak egyensúlyának és szétválasztásának elvét a joguralommal vagy jogállamisággal, illetve a népszuverenitással együtt tekinthetjük a fundamentális alkotmányossági alapelvek egyikének, ebben a felosztásában<sup>112</sup> a hatalommegosztás az alkotmányosság alapelveként a hatalommegosztás egy szinten helyezkedik el a jogállamisággal és a népszuverenitással.<sup>113</sup>

A hatalommegosztás a korábban hatályos, a rendszerváltás során revideált Alkotmány szövegében, szemben a jelenlegi Alaptörvénnyel,<sup>114</sup> nem szerepelt explicit módon, az alkotmánybírói gyakorlat mégis a „magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelveként” tekinti,<sup>115</sup> ezzel együtt azonban a hatalommegosztás a materiális jogállamiság egyik fogalmi eleme is.<sup>116</sup> A hatalommegosztás tehát egyszerre alkotmányossági alapelv és a jogállamiság fogalmi eleme.<sup>117</sup>

<sup>108</sup> Alaptv. B) cikk (3) bek.

<sup>109</sup> CSINK (2014) i. m. 157.

<sup>110</sup> Uo. 18.

<sup>111</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya, 19. § (1) bek.

<sup>112</sup> Ld. TAKÁCS Imre: Az Alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In: KUKORELLI István: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 2008. 27–29.

<sup>113</sup> VARGA (2015) i. m. 41–42.

<sup>114</sup> Alaptv. C) cikk (1) bek.

<sup>115</sup> 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

<sup>116</sup> Ld. 13. lj.

<sup>117</sup> TRÓCSÁNYI i. m. 74–75.

Materiális fogalmi elemként a hatalommegosztás konkrét jelentéstartalommal tölti meg a jogállam fogalmát, ugyanakkor racionalizáló elvként is hat is az Alaptörvény államszervezeti felépítésére. A hatalommegosztásnak olyan általános igazoló jellege van, mely az alkotmányos államszervezeti felépítésnek nemcsak a generális fogalmát adja, hanem a mércéjét is, tehát a hatalommegosztás elvének fényében lehet eldönteni, hogy az egyes állami szervek egymáshoz való viszonyukban mennyiben működnek alkotmányosan.<sup>118</sup>

Bizonyos szerzők ugyanakkor vitatják, hogy a hatalommegosztás egyenesen levezethető volna a jogállamiság fogalmából.<sup>119</sup> A hatalommegosztás alapelvi jellege általánosan elismert, a fogalom normativitását azonban bizonyos szerzők vitatják,<sup>120</sup> míg más szerzők szerint a hatalommegosztás meghatározza az állami közhatalmi tevékenységeinek korlátait, az állami beavatkozás mértékét, valamint konkretizálja a törvényhozás és a végrehajtás elkülönülését, és a bírói hatalom merev elválasztását a másik két hatalmi ágtól.<sup>121</sup>

Lényeges hangsúlyozni, hogy a hatalommegosztásnak lehet egyszerre kettős, normatív és alapelvi jellege is, ezek nem zárják ki egymást, így a kizárólagosan az alapelvi vagy a normatív jelleget hangsúlyozó különböző elméletek is összhangba hozhatók egymással.<sup>122</sup>

Összegezve az eddigieket: a hatalommegosztás egyrészt az alkotmányosság részeként hézagkitöltő alapelv, másrészt a materiális jogállamiság részeként normatív jelleggel is bír a demokratikus államberendezkedés garanciájaként, így pedig a hatalommegosztás és a jogállamiság a rész és egész viszonyában állnak egymással. Fontos kiemelni, hogy a hatalommegosztás formális megléte még nem garantálja a demokratikus jogállami államberendezkedést. Az alkotmány garantálja a tényleges hatalommegosztás működési kereteit, azonban a politikai kultúra, a gazdasági rendszer és az alkotmányos szokások szintjén kell érvényesülni a tényleges hatalommegosztásnak, mely azt jelenti, hogy a fékek és ellensúlyok által a különböző közhatalmi intézmények valóban képesek egymás hatalmát kiegyensúlyozni és korlátozni.<sup>123</sup>

A jogállamiságnak tehát fogalmi követelménye a hatalommegosztás, de vajon mi a helyzet ennek fordítottjával? A hatalommegosztásból mindenképpen következik-e a demokratikus jogállamiság? A marxista-leninista alkotmányelmélet<sup>124</sup> megkülönböztette ugyan az államhatalom, az államigazgatás szerveit, valamint a bíróságokat és az ügyészséget, azonban tagadta a fékekre és ellensúlyokra épülő hatalommegosztás teóriáját,<sup>125</sup> de a különböző hatalmi ágak funkcionális munkamegosztásának szükség-

<sup>118</sup> GYÖRFI–JAKAB i. m. 230–232.

<sup>119</sup> VARGA (2015) i. m. 101.

<sup>120</sup> Pl. Takács Albert.

<sup>121</sup> PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002. 98–103.

<sup>122</sup> CSINK (2014) i. m. 24.

<sup>123</sup> Uo. 24–25.

<sup>124</sup> Ld. BIHARI Ottó: *Összehasonlító alkotmányjog.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1967.

<sup>125</sup> SÁRI i. m. 125–128.

gességét még így is kénytelen volt elismerni.<sup>126</sup> Sztálin 1953-os halálát követően rövid ideig Berija, Hruscsov, Malenkov és Molotov négyes fogata irányította a Szovjetuniót, majd vezető pozíciója megszilárdításáig Hruscsov Malenkovval volt kénytelen osztozni a hatalmon. Ezekben az esetekben azonban – a római triumvirátusokhoz hasonlóan – nem beszélhetünk a hatalommegosztás eszméjének érvényesüléséről, hanem csak olyan hatalmi konstellációkról, amikor a politikai erőegyensúly időlegesen kizárta az egyszemélyi egyeduralmat.

## 5. Záró gondolatok

E tanulmány fő célja a hatalommegosztáson alapuló demokratikus jogállam fogalmi és tartalmi összetevőinek, fő kontúrjainak megrajzolásában keresendő.

Az egymással sokszor átfedésben lévő alkotmányosság és jogállamiság, valamint a hatalommegosztás fogalmi kapcsolatait szemléletes példával egy hagymához vagy az orosz matrjoska babához hasonlíthatjuk. Az alkotmányosságnak részlemét képezi a népszuverenitás, az adott alkotmányban szereplő alapjogi katalógusából következő emberi jogok biztosításának elve, a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés elve, valamint az alkotmány tényleges kikényszeríthetőségének az elve, az alkotmányvédelem. Ezek az alapelvek adják meg az alkotmányosság többletjelentését a jogállamisághoz képest, ugyanakkor ezen elvek mellett képezi a jogállamiság az alkotmányosság egyik fogalmi összetevőjét. A materiális jogállamiságnak pedig része a hatalommegosztás. A hagymában vagy matrjoska babában tehát kívül helyezkedik el az alkotmányosság, a középső körben a jogállamiság, legbelül pedig a hatalommegosztás.

Sor került a hatalommegosztás rendkívül összetett teóriájának vizsgálatára különböző fogalmi kontextusokban. A hatalommegosztás kezdeti, eredeti institucionalista elméletén keresztül bemutatásra került a komplex, a parlamentarista és a funkcionalista hatalommegosztás is, a hatalommegosztás tagadásán alapuló elméletekkel együtt. Arra is hoztunk példát, hogy egy közigazgatás szerv besorolása eltérhet az alapján, hogy az intézményes vagy a funkcionális hatalommegosztás segítségével jellemeztük-e. Magyarországon például az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (AJBH) az Országgyűlés szervei, így az institucionalista hatalommegosztás alapján a törvényhozó hatalmi ágba sorolhatók be. Közelebb jutunk azonban az igazsághoz, ha feladat- és hatásköreik alapján nézzük meg ezt a két szervet, ez alapján viszont, mint klasszikus, az Országgyűlés és a jogalkalmazók számára ajánlásokat készítő vizsgálati, monitoring szervek, az ellenőrző hatalmi ágba skatulyázhatók be.

Bemutatásra került a bürokrácia hatalommegosztásban játszott szerepe, ezután következett a közigazgatási, különösen az eljárásjogi jogi dogmatika alkalmazhatóságának vizsgálata a hatalommegosztás jelenségeinek leírására. A hatalommegosztás gyakorlatban történő érvényesüléséhez mindenekelőtt szükséges az egyes közhatalmi intézmények feladat- és hatáskörének pontos lehatárolása, feltétlen és kizárólagos definiálása. Még ebben az esetben is bekövetkezhet azonban a közhatalmi intézmények között a negatív és pozitív hatásköri, illetve illetékességi kollízió. Fontosnak tartottam

<sup>126</sup> CSINK (2014) i. m. 15–16.

leszögezni, hogy az alkotmányos hatalommegosztás magasabb szintjén az eltérő hatalmi ágakba sorolható intézmények összeütközésének vizsgálatakor a hatáskört (*autoritás*), a feladatkört (*reszort*) és az illetékességet tömörítő fogalomként a tevékenység vagy közhatalmi funkció terjedelméről beszélhetünk. A hatalommegosztás fogalmi rendszerében a pozitív előjelű hatásköri összeütközés szinonimája a hatáskörelvonás, a negatív előjelű hatásköri összeütközés pedig a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség. A hatalommegosztás gyakorlati működése során lényeges, hogy az egyes közhatalmi szervek „ne essenek ki a szerepükből”. Ez annyit jelent, hogy éljenek a feladat és hatásköreikkel, betöltsék az alkotmányos vagy törvényi szinten rájuk ruházott jogköröket, ugyanakkor ne is terjeszkedjenek túl a szervezeti korlátaikon.<sup>127</sup> A szereptévesztésre példaként azt hoztuk fel, ha egy köztársasági elnök elviekben zárja ki, hogy a mandátumának időtartama alatt éljen az előzetes normakontroll lehetőségével.

A hatalommegosztáson alapuló demokratikus jogállam harmonikus működéséhez a jogállamiság, a hatalommegosztás és a népszuverenitás doktrínáinak egymást kiegészítő és korlátozó szerepe szükséges az államberendezkedés felépítményében és a közhatalmi szervek mindennapos aktusai során egyaránt. A hatalommegosztás és a népszuverenitás között a relációt a demokratikus legitimitást érvényesítő legitimitációs láncolat juttatja kifejezésre. A jogállam az emberi jogok védelme vagy a hatalommegosztás érvényesülése érdekében korlátozhatja a választott vezetők mozgásterét, ugyanakkor egy jogállamban értékek érvényesülése csak a politikai közösség többségének támogatásával vagy legalább hallgatólagos beleegyezésével lehetséges.

---

<sup>127</sup> CSINK (2014) i. m. 178.