

**A kormányzás elmélete a rendszerváltás utáni Magyarországon. A jogállam, a jó állam
és a hatalommegosztás.**

című doktori értekezés tézisei

dr. Szaniszló Krisztián Gábor

Témavezető:

Dr. Csink Lóránt, egyetemi tanár

Pázmány Péter Katolikus Egyetem

Jog- és Államtudományi Kar

Doktori Iskola

Budapest

2022.

Tartalomjegyzék

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása.....	3
II. A kutatás módszertana.....	5
III. A doktori értekezés új tudományos eredményeinek összefoglalása.....	9
IV. Publikációs jegyzék.....	18

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

Az egyre több társadalmi ellátórendszer menedzselését magukra vállaló modern államokban a XIX. század második felétől kezdve egyre jelentősebb feladat és egyre több hatáskör hárul a végrehajtó hatalom csúcsán lévő, annak intézményeit menedzselő, valamint a gazdaság,- és társadalompolitikai fő irányokat kijelölő kormányokra. A növekvő kormányzati hatalommal természetesen lehet élni (pl. a New Deal, valamint a második világháború utáni nyugat- és észak-európai jóléti államok) és visszaélni is (pl. a totalitárius diktatúrák szomorú tapasztalatai). A fasisztoid (Görögország, Portugália, Spanyolország, egyes latin-amerikai államok) és szocialista diktatúrák (elsősorban a kelet-közép európai országokban) bukását követően, a jóléti államok válságával párhuzamosan angolszász ihletettséggel a neoklasszikus (neoliberális/neokonzervatív) államszervezési és gazdasági gyakorlatok jöttek divatba az 1980-as, '90-es évek Európájában, ahogy az amerikai kontinensen is. A globalizációval és a digitális technikai forradalommal összefüggésben, a gazdasági válság, valamint az új típusú környezeti és biztonsági fenyegetések közepette (legfőképpen a nemzetközi terrorfenyegetettség) a modern állam feladatai és szerepköre újabb bővülésnek indultak. A 2001. szeptember 11-ei terrorista merényleteket követően pedig az addig a dereguláció, liberalizáció és privatizáció „szentháromságát” hirdető libertariánus- neokonzervatív szellemi és politikai körök is egyre etatistábbá váltak, legalábbis ha a polgári és politikai szabadságjogok korlátozásáról volt szó nemzetbiztonsági érdekekből.

A 2008-as nagy gazdasági recesszió során válságállóbbnak bizonyultak a jóléti államok (pl. Ausztria és a skandináv országok) a kormányzati feladatokat privatizáló, a gazdasági szabályozó eszközeiket dereguláló és a monopóliumok terjedését korlátozó törvényeket liberalizáló neoliberális minta országoknál (pl. az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok vagy éppen Lettország). Ezzel párhuzamosan a neoliberális eszmerendszer által a közigazgatásban favorizált, a közszolgáltatások kiszervezésére és privatizálására, vagy legalábbis üzleti alapra helyezésére hivatott New Public Management (NPM) nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és előtérbe került a neoweberiánus közigazgatási modell.

Munkámban a másik két fő hatalmi ághoz képest a tudományos gondolkodásban kevésbé hangsúlyos végrehajtó hatalom, azon belül is a kormányzás átalakuló szerepét és sajátosságait elemzem, és a kormányzást helyezem a hatalommegosztás rendszerének középpontjába, ebből a fókuszról szemlélve a kormányzat más jogalkotó (törvényhozás, önkormányzatok), valamint jogalkalmazó-ellenőrző (pl. Alkotmánybíróság, bíróságok, ombudsman) közhatalmi

intézményekkel való kapcsolódási pontjait. Művemben hangsúlyos annak a folyamatnak a bemutatása, hogy a rendszerváltáskor (Magyarországon is) uralkodó, a radikális hatalommegosztást eszményítő jogállamiság felfogás mellett a közjogi eszmeáramlatok szintjén egyre hangsúlyosabban jelent meg a hatékonyság, mint a jó kormányzás legfőbb kritériuma, ezzel párhuzamosan pedig a kormányzat és a miniszterelnök hatáskörei egyre inkább megnövekedtek mind a végrehajtó hatalom, mind pedig más hatalmi ágak szintjén, a fékek és ellensúlyok rendszerében.

A rendszerváltás időszakának uralkodó jogállamiság (az angolszász Rule of law, a német Rechtsstaat, a francia Constitutionnalisme) paradigmáit egyesek megpróbálták felváltani a jogbölcseleti és közgazdasági eredetű jó állam, jó kormányzás (good government, good governance) doktrínájával, álláspontom szerint ez utóbbi azonban csak a jogállami paradigma cizellálására és megújítására szolgálhat. Mindemellett, különösen 2010 után, a politika, mint a jog szolgálóleánya mondást kifordítván, Machiavelli, Carl Schmitt vagy éppen Leo Strauss hazai recepciója után felerősödtek az erős vezető iránti igényt, és a politikai decizionizmus, voluntarizmus kultuszát népszerűsítő politikai filozófiai fejtegetések, melyek instrumentalista jogfelfogása az alkotmányos intézményeket eszközszerepbe kényszerítene a politikai célok végrehajtása és különböző hatalomtechnikai megfontolások érdekében, a politikai vezetők személyiségének fontosságát hangsúlyozván az intézményes megoldásokkal szemben.

Fontos tárgyalni a centralizáció és kormányzás kapcsolatát, valamint ezek hatalommegosztáshoz való viszonyát, mert a 2010 utáni közigazgatási reformoknak köszönhetően Magyarországon a megyék intézményfenntartó hatáskörei megszűntek, többek között pedig a közoktatási, a fekvőbeteg ellátó vagy a megyei levéltári intézményrendszer is állami fenntartásba került át. Paradox módon a centralizáció és az állami hatáskörök kiterjesztése olyan szinten megnöveli a kormányzat feladatait, hogy az a kormányzati döntéshozatal lassulásához, partikulárisává válásához és minőségromlásához vezethet.

A disszertáció azt kívánja bemutatni, hogy az egypártrendszerű és a hatalommegosztást tagadó szocialista diktatúrát követő "államtalanítást", kiterjesztő jogállamiság felfogást és az ezzel párhuzamosan népszerű neoliberais állam-, gazdaság- és társadalomszervezési elvek ellenére a rendszerváltástól napjainkig minden kormányzat arra törekedett, hogy feladat- és hatásköreit, valamint a közigazgatásra és a társadalmi ellátórendszerekre gyakorolt politikai befolyását minél teljesebb mértékben kiterjessze. A klasszikus politikai ideológiáknál (konzervativizmus, liberalizmus, nacionalizmus, szocializmus) ezért Magyarországon sokkal

nagyobb jelentősége volt a kormányzati szerepfelfogásra és hatáskörgyakorlásra fontos befolyást gyakorló olyan közjogi eszmeáramlatoknak, mint a menedzserszemléletű céges működést idealizáló technokrata NPM (good governance), a depolitizáló jogállami radikalizmus, a politika méltóságát, elsőbbségét hangsúlyozó és etatista guvermentalizmus vagy a jó állam-jó kormányzás (good government) neoweberiánus gyökerű teóriája.

A mű azt is hangsúlyozni kívánja, hogy nincsenek univerzálisan alkalmazható receptek, ezért Magyarország esetében is fokozottan vizsgálni szükséges a kormányzás mozgásterét, lehetőségeit és stílusát is befolyásolni képes történeti hagyományokat, geopolitikai adottságokat és gazdasági-társadalmi viszonyrendszereket, mint a kormányzást kívülről jelentős mértékig befolyásoló tényezőket.

II. A kutatás módszertana

A disszertáció célja a kormányzás közjogi kontextusának és a kormányzásra ható közjogi eszmeáramlatok bemutatása a rendszerváltás utáni Magyarországon.

Egy, az alkotmányos és politikai hatalommegosztás fundamentumain nyugvó demokratikus jogállamban a kormányzás nem egy légüres térben zajlik, hanem a kormányzati célkitűzéseket megvalósítását szolgáló hatalomgyakorlás intézményes és közjogi korlátok között zajlik, melyet az amerikai jogirodalomból átvett kifejezéssel a fékek és ellensúlyok rendszereként is illetnek.

Ahhoz, hogy a kormányzásra ható, annak folyamatát egyszerre leírni igyekvő és befolyásolni kívánó közjogi eszmeáramlatokkal behatóbban foglalkozni tudjak, elsőként szükséges volt a kormányzás közjogi kontextusát, összetett viszonyrendszerét felrajzolni. Egy alkotmányos államban a kormányzás legfontosabb közjogi korlátját az adott ország, általában kartális alkotmánya képezi, mely az államszervezeti részében leírja a kormányzásra vonatkozó legfontosabb „játékszabályokat”, egyúttal felvázolja a kormány és az alkotmányos szinten nevesített többi közhatalmi intézmény viszonyrendszerét, mely egy alkotmányos demokratikus államban a hatalommegosztáson alapul.

Egy alkotmányos demokrácia alkotmánya ugyanakkor deklarálja a jogállamiság elvét, illetve demokratikus jogállamként definiálja az adott országot, a jogállamiság pedig a kormányzati hatalomgyakorlás mikéntjét is meghatározza, mederbe terelve azt.

Az egymás mellett való elbeszélés helyett a közös nyelven szólás érdekében ezért a disszertáció első felében hangsúlyosan a kormányzás fókuszából szemlélve szükséges volt

megadni a jogállamiság jelentéstartamát, a nemzeti és történeti sajátosságok hangsúlyozása mellett is a jelentésének univerzális magját, mely a görög filozófián és római jogon alapuló zsidó-keresztény kultúrkörben érvényesül.

Miután a jogállamot az alkotmányosság részeként definiáltuk, szükséges a jogállam fogalmat komponenseire bontanunk. Ebben a körben beszélhetünk a formális és a materiális értelemben vett jogállamiságról. A formális jogállamiság kulcsfogalma a jogbiztonság, melyből olyan különféle, a jogrendszert átható jogelvek vezethetőek le, mint a normavilágosság követelménye, a szabályokhoz kötött közhatalom gyakorlás vagy éppen a jogorvoslathoz való jog. A materiális jogállamiság kulcsfogalma az igazságosság, ez a fogalom azonban túl elvont természetű ahhoz, hogy a jogfilozófián kívül a jogrendszerben való általános érvényesülését vizsgáljuk. Az igazságosságból fakadó jogegyenlőség követelményét már sokkal könnyebb előírni és betartatni, a kormányzás szempontjából mégis a legfontosabb a hatalommegosztás a materiális jogállamiság részelemei közül.

A jogállamisághoz hasonlóan a hatalommegosztásnak is a különböző jelentésváltozatait vizsgálom meg nem egymás antiteziseiként, hanem a szintézis igényével.

Ha az államot egy közjogi jogalanyisággal rendelkező sui generis jogi személyként tételezzük fel, akkor a hatalommegosztás triászában háromféle magatartástípussal fejtheti az államhatalom gyakorlását. Az állam hatalma kinyilvánításának eszközeit a jogalkotási funkció jelenti, melynek elsődleges gyakorlója a törvényhozás. Az állami akaratként kinyilvánított jog érvényesítése a végrehajtás funkciója által valósulhat meg, melynek elsődleges hordozója a kormány. Annak érdekében, hogy az állam által alkotott jog kikényszeríthető, a jog alkalmazása pedig ellenőrizhető legyen, egy harmadik hatalmi ág is szükséges, melynek legtipikusabb szervcsoportját a bírósági intézményrendszer jelenti. Fontos hangsúlyozni, hogy az institutionális vagy intézményes és a funkcionalista hatalommegosztást nem egymást kizárva, hanem párhuzamosan alkalmazhatóak. A kormány például intézményesen a végrehajtó hatalmi ághoz tartozik, de jogalkotási funkciót is ellát, bár nem elsődlegesen. Az Állami Számvevőszék Magyarországon institutionálisan az Országgyűlés szerve, ugyanakkor funkcióját tekintve egyértelműen ellenőrző.

Megkülönböztetem egymástól továbbá az alkotmányos és a politikai hatalommegosztást, majd a hatalommegosztást horizontális és vertikális irányokra bontom fel, elkülönítvén ennek belső és külső dimenzióit, valamint tipikus és atipikus változatait. A belső hatalommegosztás fő rendezőelve a népszuverenitás, és a választások útján gyakorolható népi felhatalmazásból

eredő legitimációs láncolat. Az államközi bi-, és multilaterális, valamint a szupranacionális szervezetekkel történő kapcsolattartásban az állami cselekvés legitimitását a nemzeti szuverenitás biztosítja.

Egy nemzet, mint politikai közösség dönthet úgy is, hogy a szuverenitás gyakorlását megosztja, ennek tipikus formáját a szövetségi államok vagy más néven a föderációk jelentik, atipikus formáját pedig a brit devolúció, az olasz és spanyol regionalizmus, valamint az általában különböző nemzeti kisebbségek által alkotott területi autonómiák. A vertikális hatalommegosztás azonban a helyi önkormányzatok autonómiáján keresztül az unitárius berendezkedésű, azaz egységes államokban is érvényesülhet. A hatalommegosztásban a kormányzat nézőpontjából ez a centralizáció és a decentralizáció ellentétpontjaival írható le.

A hatalommegosztás mechanizmusát befolyásolja az, hogy az államfő része-e a végrehajtó hatalomnak, illetve, a végrehajtó hatalom az államfőnek és/vagy a törvényhozásnak felelős, illetve milyen feladat-, és hatáskörmegosztás érvényesül a végrehajtó hatalom csúcsán lévő kormányzatban. Ennek tipizálására szolgál a kormányformák rendszertana, melynek bemutatásakor, bár a disszertáció a rendszerváltás utáni Magyarországra fókuszál, de történelmi példákkal és nemzetközi kitekintéssel is segítem a kormányformák szerinti tipizálás illusztrálását.

A hatalommegosztás láthatatlan, de a politikai vezetés mellett, sokszor inkább ahelyett a kormányzás szakpolitikai hátterének, a kormányzati koordinációnak és jogalkotásnak a kulcsszereplőjét a bürokrácia jelenti. Ezért szükséges vizsgálni a kormánytisztviselői kar státuszának, irányításának és jogviszonyának különféle elemeit, illetve összességében az államapparátus helyét a központi kormányzat struktúrájában. A közjogi eszmeáramlatoknak éppen ezért válik kulcskérdésévé a közigazgatás szervezése, legyen szó a depolitizált technokrata irányzat által eszményített New Public Managementhez (NPM) vagy a Jó Állam teória neoweberiánus gyökerű közigazgatási és köztisztviselői modelljéhez.

Az értekezés egyik fő hipotézise, hogy az alkotmányjog által használt alkotmányos hatalommegosztás csak egy statikus folyamatot képes leírni, a hatalommegosztás dinamikájának szemléltetéséhez pedig egy interdiszciplináris, a politikatudomány és a szociológia eredményeit is felhasználó megközelítésre van szükség. Ezáltal napvilágra kerülnek a hatalommegosztás olyan, a klasszikus alkotmányjog számára láthatatlan metajurisztikus szereplői is, mint a lobbis és nyomásgyakorló tevékenységet, a parlamenti politikizáláson keresztül az aktivista jogfejlesztést, a közérdekű adatigénylés folyamatain

keresztül pedig az államhatalom ellenőrzésében is részt vállaló nem kormányzati, vagy pontosabb fordításban nem állami szervezetek (NGO). Ezek pedig hálózatosan kapcsolódnak a hatalommegosztás kulcsszereplőit, például a kormányt és a törvényhozást kívülről befolyásoló metajurisztikus szereplőkhöz, melyek közül a legközvetlenebb kapcsolatban velük a politikai pártok vannak, de ilyen metajurisztikus szereplők közé sorolhatóak az egyházak, a szakmai kamarák, a köztestületek, a szakszervezetek és mindenekelőtt a média is, mint információközvetítő, hírvívó közeg.

Az értekezésben áttekintésre kerülnek a kormányzásra ható közjogi eszmeáramlatok a rendszerváltástól napjainkig. Itt a kutatási módszerem a kormányzati szereplők és az egyes közjogi eszmeáramlatok képviselői közötti interakciók vizsgálata volt. Fontos hangsúlyozni, hogy itt egy olyan dialógusról, nem ritkán diszkuszióról van szó, ahol a közéletet alakító politikai elit hivatkozik az állambölcselet jeles képviselőire, ugyanakkor ők maguk pedig munkáikban reflektálnak a politikai elit által kimunkált közjogi és közpolitikai lépésekre.

A doktori értekezés azt szerkezeti felépítést és logikai elvet követi, hogy fejezetekre bontva elsőként azt a három fő alkotmányjogi, államelméleti fogalmat és azok jelentésváltozatait szükséges letisztázni és egy zárt fogalmi rendszerben egymáshoz képest elfoglalt kapcsolatukat felvázolni, melyek köré a kormányzás középpontjából jelen dolgozat felépül; ezek pedig a jogállamiság, a hatalommegosztás és a szuverenitás.

Ez azt jelenti, hogy mielőtt bemutatásra kerülhetne a liberális jogállami radikalizmus, annak eszközrendszere, majd annak hatalomtechnikai kritikája a politikai kormányzás szemszögéből, fontos bemutatni a jogállamiság megvalósulásának nemzeti és történeti alternatíváit, továbbá felvázolni a formális és a materiális jogállamiság fogalmak egyes elemeit, szembe állítván a formális jogbiztonságot a materiális igazságosság eszményével, illetve az alkotmányosság és a jogállamiság fogalmainak egymáshoz való viszonyrendszere is tisztázandó.

Ehhez hasonlóan, mielőtt a kormányzást, ideértve a kormányzati bürokrácia szerepét és helyét meghatároznánk a hatalommegosztás doktrínájában, és foglalkoznánk a végrehajtó hatalomra hatást gyakorló olyan közjogi eszmeáramlatokkal, mint a New Public Management (NPM) depolitizált - technokrata irányzata vagy a neoweberiánus jó állam, jó kormányzás (good government) doktrínája, szükséges a hatalommegosztás irányainak és különböző jelentésváltozatainak a bemutatása is. Ennek keretében foglalkozik a disszertáció a hatalommegosztás institucionalista és funkcionális felfogásaival, a hatalommegosztás alapjogi

és eljárásjogi garanciáival, metajurisztikus szereplőivel, az alkotmányos és a politikai hatalommegosztás közötti különbségekkel. Nem feledkezhetünk meg a hatalommegosztás és jogállamiság fogalmi kapcsolatainak egymáshoz való leírásától sem, melyet a rész és egész viszonyával szemléltethetünk. A dolgozat átfogóan rendszerezni kívánja példák segítségével is a hatalommegosztás belső és külsődleges, tipikus és atipikus megjelenési formáit, továbbá a hatalommegosztás horizontális és vertikális irányait is.

Az interdiszciplináris megközelítésmód jegyében a kormányzati működésre ható különböző közjogi eszmeáramlatok taglalásakor nem feledkezhetünk meg arról a sajátos geopolitikai és történeti koordinátarendszerről sem, ahol a kora újkori kuruc-labanc konfliktus mintájára a nemzeti alkotmányos identitás és a nemzetközi jogi elvárások, kötelezettségek és standardok; a szuverenista és az univerzális jogszemlélet; a mintakövető magatartás és a mintaadásra is törekvő nemzeti öncélúság csapnak össze, ennek pedig csak az ideológiai felszínét jelenti keleti-nyugatos, és a progresszív-traditionalista szembenállás. A rendszerváltás utáni közjogi eszmeáramlatokat bemutató nagy fejezet éppen ezért a geopolitikai koordinátarendszer felvázolását túl az eszmetörténeti előzmények, továbbá a kormányzás számára egyszerre lehetőségeket, korlátokat és kötöttségeket felállító társadalomtörténeti adottságok bemutatásával kezdődik.

A rendszerváltás korának demokratikus ellenzékére egyszerre hatottak a neoliberais korszellem, Bibó István harmadikutas gondolatai, valamint Kis János Hart és Dworkin recepciója. A rendszerváltás féloldalasságának és a hazánkban is meghonosított nyugati intézményi megoldások felemás sikerének, nemritkán félresiklásának a kérdései foglalkoztatták Pokol Bélát és Varga Csabát is az 1990-es években és az ő nyomdokaikban járt Varga Zs. András, a munkásságuknak is köszönhetően pedig a 2010-es kormányváltás után dominánssá vált a nemzeti sajátosságokat hangsúlyozó közjogi szuverenizmus. Mindeközben többek között a Századvég Alapítvány köreiben elvégezték Carl Schmitt, Schabert, Leo Strauss és Voegelin recepcióját, mely szerzők gondolkodásában közös, hogy szemben a jog uralmával és a politika eljogosítása helyett Arisztotelész és Machiavelli nyomdokain járva a politika méltóságát, és a hatalomtechnikai értelemben vett politikai kormányzás elsődlegességét hirdették az intézmények felett. Carl Schmitt felhatalmazás elmélete pedig a politikai közösség támogatásában látja a szuverén népvezér szinte korlátlan és korlátozhatatlan cselekvési szabadságának legitimációs forrását.

Ehhez hasonlóan a neoliberális korszak hatotta át azt a privatizációs folyamatokban is aktív posztkadári hivatalnok és szakértői értelmiségi közeget. Ez a depolitizált technokrata közjogi eszmeáramlat egyszerre hirdette a túlfejlett jogállam „áramvonalasítását” a kormányzás közgazdasági értelemben vett hatékonyságának növelése érdekében az 1990-es évek végétől kezdve, majd a 2000-es években a dereguláció, liberalizáció és a privatizáció profán „szentháromságának” hirdetésén túl a közigazgatás vállalati menedzsment jellegű alapokra helyezését, és a közszolgáltatások kiszervezését hirdette az NPM megoldások jegyében.

A 2008-as világgazdasági válság idejére világossá vált az NPM csődje, ahogy a neoliberális megoldásoknak is leáldozott. Erre válaszul született meg a Jó Állam, jó kormányzás doktrínája, mely egyszerre merített a Katolikus Egyház társadalmi tanításából, a neoweberianus közigazgatási megoldásokból és a szociális jogállam második világháború utáni nyugatnémet doktrínájában, miközben az államrekonstrukció és a kormányzás közgazdasági értelemben vett hatékonyságát is szem előtt tartotta, ám egészen eltérő megközelítésben, mint az NPM megoldásai.

A közjogi eszmeáramlatok elemzése során tehát a diskurzus elvnek megfelelően a hatás-ellenhatás, a közéleti dialógus, diszkusszió és reflexió teremtette meg a kapcsolódási pontokat. Pokol Béla például a rendszerváltás rendszerébe csalódva Rousseau nyomán a népfelvilágosítás elvének minél közvetlenebb érvényesülését hirdető radikális demokrata felfogáshoz nyúlt vissza az 1990-es években, míg a 2000-es évektől kezdve a népszuverenitás hangsúlyozása mellett nemzeti jog elsőbbségén alapuló szuverenista jogszemlélet egyik fő hazai reprezentánsa lett..

III. A doktori értekezés új tudományos eredményeinek összefoglalása

1. A centralizált közigazgatással rendelkező országokban a hatalommegosztás egyik garanciális eleme a vertikális hatalommegosztást és a helyi közügyek autonóm intézését érvényre juttató kiterjedt helyi önkormányzati rendszer lehet. A tisztán parlamentáris berendezkedésű, ugyanakkor nem föderális országokban egypárti vagy stabil koalíciós kormányzás esetén a végrehajtó hatalom ellensúlyát valójában, nem a törvényhozás, hanem a közvetlen demokrácia intézményei (népszavazás, népi kezdeményezés, petíciós jog) és az igazságszolgáltatási, valamint a jogalkotást és a jogalkalmazást ellenőrző funkciót betöltő közhatalmi szervek, így az alkotmánybíróság vagy az alkotmánybíráskodási funkciót ellátó más felsőbbbírói fórum, a rendes bíróságok, és az ombudsman intézménye jelentik. Egy ilyen

parlamentáris rendszerben még egy közvetlenül választott vagy legalább erős hatalmi jogosítványokkal (pl. alkotmányossági vagy politikai vétó) felruházott államfő jelentheti a kormányzati és a kormányzat által kezdeményezett parlamenti jogalkotás ellensúlyát, de hazánk példája is mutatja, hogy ez elsősorban az államfői szerepfelfogás függvénye.

2. Politológiai és szociológiai szempontból a hatalommegosztás gyakorlati érvényesüléséhez szükséges, hogy az egyes hatalmi ágakat és közhatalmat gyakorló személyek ne azonos politikai közösségből (párt és holdudvara) rekrutálódjanak, vagy legalább a politikai mozgatórugóik tekintetében egymással ellenérdekeltek legyenek.

A fékek és ellensúlyok rendszere akkor kerülhet válságba, ha valamelyik hatalmi ág (pl. az igazságszolgáltatás) vagy intézmény (pl. a Kormány) feladat és hatáskörei aránytalanul kibővülnek más intézmények vagy hatalmi ágak rovására. A hatalommegosztás rendszerének válságáról beszélhetünk akkor is, ha valamelyik hatalmi intézmény „nem játssza el a szerepét”, azaz elmulasztja gyakorolni a jogszabályokban lefektetett feladat és hatásköreit, szükség esetén nem „ütközik” más hatalmi ágakkal vagy intézményekkel (ez negatív hatásköri összeütközésekhez vezet) vagy pedig túllépve hatásköreit jogellenesen von el feladat és hatásköröket más közhatalmi szervektől (ez pozitív hatásköri összeütközésekhez vezet). Ezek a megfogalmazások is mutatják, hogy a közigazgatási jogi dogmatika bizonyos terminusai jól alkalmazhatóak a hatalommegosztás rendszerének leírására.

Ugyanakkor egyes ügyek mentén az állami működőképesség fenntartása érdekében szükséges a hatalmi ágak szerint elkülönült alkotmányos intézmények közötti együttműködés is.

A kormányzat nemcsak a törvényalkotásban vesz részt, hanem a jogalkalmazásban közreműködő alkotmányos szervekkel is gyakori interakcióba lép. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény például lehetőséget biztosít arra, hogy egy (valódi) alkotmányjogi panasz, illetve egy előzetes vagy egy utólagos normakontroll eljárás során, az alaptörvény-ellenességet vélelmező indítványra adott kormányzati választ az igazságügyért felelős vagy az adott területen jogalkotási hatáskörrel rendelkező miniszter ún. *amicus curiae* beadvánnyal tudassa az Alkotmánybírósággal. Ehhez hasonlóan, az alapvető jogok biztosa, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információ Szabadság Hatóság (NAIH) elnökének eljárása során is megjelenhet a kormányzat sajátos „közérdekű beavatkozó” félként.

Ehhez hasonlóan az Alaptörvényben az Országgyűlés alá rendelt ellenőrző szervként megjelenő alapvető jogok biztosa a jelentéseiben kötelező érvény nélkül ugyan, de jogalkotási

teendőket szorgalmazhat az egyes szakminiszterek számára, illetve konkrét intézkedéseket javasolhat állami intézményeknek.

3. Ha a kormányzati hatalom belső korlátait keressük, nem térhetünk ki a hatalommegosztás metajurisztikus tényezőinek vizsgálata elől sem. Egy kancellári típusú parlamentáris berendezkedésben az alkotmányozó többséggel rendelkező kormányzattal szemben nem jelenthetnek lényegi féket és ellensúlyt a parlamenti ellenzék frakciói és független képviselői, hiszen még ellenőrzési jogaikkal (pl. interpelláció) is korlátozottan tudnak csak élni, ha az országgyűlési többség leszavazza az eseti parlamenti vizsgálóbizottságok megalakításának kezdeményezéseit. A végrehajtó hatalom felett is egyfajta kontrollt gyakorló parlamenti bizottságok üléseit is határozatképtelenné tehetik a többséget alkotó kormánypárti frakciók, ha távol maradnak az ilyen ülésektől.

Ilyenkor felértékelődik a közvetlen kormányzati ráhatástól mentes közszolgálati média, vagy ennek hiányában pedig a médiapiacra meglévő, oligarcháktól vagy monopóliumoktól mentes torzulásmentes szabad verseny, ezáltal pedig a kormányzó párttól vagy pártoktól független magánmédia szerepe, melyek az ellenzéki narratívák egyedüli hírvivő csatornáinak számítanak a választópolgárok, és tágabban az egész nyilvánosság felé. Médiapluralizmus és kormányzati befolyástól mentes nyilvánosság megléte nélkül ugyanis megkérdőjeleződik a kiegyensúlyozott tömegtájékoztatás, valamint ellehetetlenül a civil kontroll és a közvélemény államügyekre történő rálátása, mely választópolgári döntések mérlegelésének egyik esszenciális alapfeltétele.

A sajtó és véleménynyilvánítási szabadság garantálásán túl a civilkontrollt szolgálja az információszabadság és a közérdekű adatigénylések biztosítása az állami hatóságok részéről, mely által a nemzet, mint politikai közösség tagjai feltételezhetik az állami szervek transzparens működését.

Továbbá ebben a sajátos helyzetben nagyobb felelősség és figyelem irányul a nem kormányzati vagy pontosabb kifejezéssel a kormányzattól független nem állami szervezetek (NGO) közül különösen azokra, melynek alapítói a kormányzat ellenőrzését (ún. watchdog típus), a rá való nyomásgyakorlást (ún. pressure group), jogalkotást vagy jogszabályok módosításának kikényszerítését (lobbi csoportok), esetleg a kormányzattal szembeni stratégiai pereskedést tűzik ki közérdekű céljukként. Amennyiben egy, a hierarchikusan felépülő államapparátussal szemben a hálózatosodás alapján szerveződő nagy nemzetközi, jogvédő aktivista (pl. Amnesty International) vagy éppen watchdog (pl. Transparency International)

típusú NGO adott nemzeti „fiókszervezetéről” beszélünk, akkor politikai síkon gyakran megfogalmazódik a külföldi, nemzetközi lobbitevékenység vádja. Ha ez igaznak bizonyul, akkor a külső vertikális hatalommegosztásban közreható tényezőknek tekinthetjük e nem állami szervezeteket.

A hatalommegosztás metajurisztikus tényezői között érdemes még feltüntetni a bizonyos társadalmpolitikai, bioetikai és erkölcsi kérdésekben a közvéleményt befolyásolni tudó egyházakat, mely befolyás mértékét az adott társadalom szekularizáltságának függvényében mérhetjük.

4. Az adott, legalább két közhatalmi szerv egymáshoz viszonyítható feladat és hatásköreit rögzítő alkotmányi, törvényi vagy az ezekből levezethető rendeleti szintű szabályozást, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközöket és egyes belső normákat (pl. közhatalmi szerv alapító okirata vagy SZMSZ-e) vizsgálván beszélhetünk a *statikus hatalommegosztásról*. Ezzel szemben az, hogy a közhatalmi szerv adott időintervallumban (pl. év, kormányzati ciklus) hányszor, milyen terjedelemben és sikerességi rátával él a feladat és hatásköreivel egy másik közhatalmi szerv ellenében (pl. sikeres köztársasági elnöki alkotmányossági vétók Magyarországon), a *dinamikus hatalommegosztást* jelenti. A dinamikus hatalommegosztás intenzitása kvantitatív és kvalitatív módon is mérhető. Például a magyar Alaptörvény biztosítja a köztársasági elnöknek az alkotmányossági vétó lehetőségét az Országgyűlés által érvényesen elfogadott törvényekkel szemben is. Az, hogy a köztársasági elnök egy év alatt vagy a teljes elnöki mandátuma alatt hány alkalommal él az alkotmányossági vétó lehetőségével, a dinamikus hatalommegosztás intenzitásának kvantitatív mérőszáma. A példánál maradva az a tény pedig, hogy ebből hány alkalommal ad helyt az Alkotmánybíróság az államfő alkotmányossági vétójának a törvények előzetes normakontroll vizsgálata során, a dinamikus hatalommegosztás sikerességének kvalitatív mérőszámát jelenti.

A hatalommegosztás gyakorlati megvalósulásához eljárásjogi garanciákra és közjogi szervezetszabályozó normákra is szükség van, a pusztán anyagi jogi szabályok szintjén (pl. alkotmányos deklarációk) megvalósuló hatalommegosztás könnyen látszatdemokráciához és kiüresedett pseudo jogállamisághoz vezet.

5. A hatalommegosztás rendszere több évszázados organikus fejlődés eredménye, mely azon a felismerésen alapul, hogy a különböző hatalmi ágak és intézmények egymás tevékenységét

ellenőrizve, korlátozva vagy kiegészítve hatékonyabban és kiszámíthatóbban tudnak működni, mint egy egyeduralgó szuverén vagy hatalmi szerv. A hatalommegosztás ideológia helyett sokkal inkább az adott országra jellemző, több évszázadon át kimunkált legjobb gyakorlatok („best practices”) lenyomata („know-how”).

A hatalommegosztás intézményesüléséhez szükség van egy azt támogató gazdasági berendezkedésre (a hatalommegosztás nem képes kiteljesedni a tervgazdaság vagy az államkapitalizmus viszonyai között), valamint egy szabályozottan versenyelvű, ugyanakkor konszenzusokra képes, és nem túlpolarizált politikai kultúrára, továbbá a megosztott hatalomgyakorláson és a jogállami alkotmányos tradíciókon alapuló közjogi kultúrára. Az állammodellek két szélső pontján, a bukott államoknál, az anarchokapitalista éjjeliőr államokban valamint a totális államokban fogalmilag kizárt a hatalommegosztás intézményesülése. Az alkotmányos, ám nem demokratikus (pl. cenzusos választójog) államokban azonban korlátozott formában intézményesülhet a hatalommegosztás (pl. a két világháború közötti „király nélküli királyság” Magyarországon).

IV. Publikációs jegyzék

A) A doktori értekezés témakörében készült publikációk jegyzéke

1. *A modern államok kialakulása*, Polgári Szemle 2010/4.
2. *A Miniszterelnöki Hivataltól a Miniszterelnökségig – Kormányzati koordináció 1998-tól napjainkig*. In Pogácsás Anett – Szilágyi Pál – Ádány Tamás (szerk.): *Varietas delectat*. A PPKÉ JÁK hallgatóinak válogatott tanulmányai, Budapest: Pázmány Press, 2013.
3. *Variációk a vertikális hatalommegosztásra – Autonómia modellek és lehetőségek a XXI. században*, Iustum Aequum Salutare (IAS), 2015/3.
4. *A hatalommegosztás államelméleti előképei – Hatalomkorlátozás az európai állambölcseletben az antikvitás korától a felvilágosodásig*, Acta Humana Emberi Jogi Közlemények, 2016/1. (KAP15-192- 3.3-JAK jelű projekt KAP15-3.3 alprogram kiválósági ösztöndíj)
5. *Az államszervezet fogalmi csomópontjai - A hatalommegosztás jelentéstartalmai, valamint kapcsolódási pontjai a jogállamisághoz és a népszuverenitáshoz*, Iustum Aequum Salutare (IAS), 2017/4.
6. *Államszervezeti fogalmak útvesztőjében. Jogállamiság, népszuverenitás - egy lehetséges értelmezés*. JURA, 2017/2.
7. *Államszervezeti fogalmak útvesztőjében. A hatalommegosztás irányai és metajurisztikus szereplői*. Közjogi Szemle, 2018/1.

8. *A közhatalmat gyakorló, mint alkotmányjogi panaszos.* Fontes Iuris, 2020/4.
9. *A kormányalakítás folyamata és a magyar parlamentáris kormányforma sajátosságai némi európai kitekintéssel.* Fontes Iuris, 2022/2. (megjelenés alatt)

B) A szerző további publikációi

10. *Magyarország kulturális térképe felülnézetből.* Ráth Lépcső Tudásközpont. Budapest. 2018. (szakkönyv)
11. *Esettanulmány: A 38 Hajó Budapest* (kulturális menedzsment, 2016),
<http://www.a38.hu/hu/cikk/esettanulmany-a-hajorol>
12. *Az állami kulturális mecenatúra: a Nemzeti Kulturális Alap (NKA).* Acta Periodica, 11. kötet, 199-210. (2016)
13. *A magyar kulturális intézményrendszer csoportosítási szempontjai* In Fejes Zsuzsanna (szerk.) Jog és kultúra (konferenciakötet), Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Doktori Iskola. 157-170 (Szegedi Jogász Doktorandusz konferenciák, 2018.)