

5. HATALMI ÁGAK ELVÁLASZTÁSA

CSINK Lóránt

1. Bevezetés

A modern alkotmányjog-tudomány a hatalommegosztást, illetve a hatalmi ágak elválasztását az alkotmányosság egyik alapvető, nélkülözhetetlen elveként tartja számon. Jelentőségét mutatja az is, hogy már az 1789-es Ember és polgár jogairól szóló nyilatkozat is leszögezte, hogy „az olyan társadalomnak, amelyből e jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs” (XVI. cikk).

A hatalommegosztás vizsgálatának problémája, hogy nincs az elméletnek közmegegyezésnek örvendő jelentéstartalma.¹ A hatalommegosztásról szóló alkotmányjogi tárgyú írások rendszerint először elismerően szólnak MONTESQUIEU-ről, a „nagy órákulumról”,² a „hatalommegosztás atyjáról”,³ majd arra a következtetésre jutnak, hogy a MONTESQUIEU-i tanok csak a XVIII-XIX. századra vonatkoznak, és a hatalommegosztás jelenkori tartalmát vagy MONTESQUIEU jelentős továbbfejlesztésében látják, vagy azt egészen más alapokra helyezik.

Jelen fejezet hipotézise, hogy a hatalommegosztás tartalma kulturálisan és történetileg kötött. Különböző kultúrákban, különböző történeti korokban a hatalommegosztás mást és mást jelent (jelentett), amiből az is következik, hogy általános érvénnyel nem lehet megállapítani, mi a hatalommegosztás tartalma. A tanulmány másik hipotézise, hogy a 'nyugati demokráciának' nevezett euroatlanti térségben a hatalommegosztás MONTESQUIEU-féle modellje a jelenkori viszonyok között is jól szemlélteti az állam működését. A modellt tehát nem érdemes elvetni, csupán érvényességi tartományát kell a jelenkori viszonyokhoz igazítani.

A hipotézisek igazolása céljából jelen fejezet elsőként a hatalommegosztás történeti kialakulásával foglalkozik, ennek keretében ismerteti LOCKE, MONTESQUIEU, CONSTANT legfontosabb következtetéseit, illetve a hatalommegosztás-tan antik előz-

¹ Eoin CAROLAN: *The New Separation of Powers. A Theory for Modern State*. Oxford University Press, Oxford, 2009. 18.

² SÁRI János: A hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest, 2003. 37.

³ SZANISZLÓ Krisztián: A hatalommegosztás államelméleti előképei – Hatalomkorlátozás az európai állambölcseletben az antikvitás korától a felvilágosodásig. *Acta Humana*, 2016/1. 64.

ményeit. Másodikként a tanulmány a hatalommegosztás jelenkori tartalmára vonatkozó legfontosabb elveket gyűjti csokorba, harmadikként a hatalommegosztás gyakorlati működését kísérli meg rendszerbe foglalni, negyediként a hatalommegosztás magyarországi fejlődését és gyakorlatát vizsgálja.

2. A hatalommegosztás kialakulása

2.1. A hatalom természetére vonatkozó antik és középkori elméletek

A hatalommegosztás, pontosabban a hatalmi funkciók feltárása és a hatalom természetének elemző értékelése az ókori görög társadalomig nyúlik vissza. Ez összefügg azzal, hogy a hellén világban fogalmazódott meg a demokrácia elve is, azaz a nép bevonása a közhatalmi döntésekbe. Amíg ugyanis a nép csupán tárgy a hatalomnak, de nem alanya, addig a hatalom is eleve létező, így kevésbé fontos az igazolására törekedni. ARISZTOTELÉSZ *Politika* című írásában törvényhozó, végrehajtó és bíraskodó funkciókat különböztet meg – előre vetítve a három klasszikus hatalmi ágat. „Az alkotmány minden egyes formájának három tényezője van, és e három tényező szempontjából kell a becsületes törvényhozónak megállapítania, hogy mi hasznos az egyes alkotmányok számára: ha e három tényező helyesen elrendezett, akkor szükségszerűen az alkotmány is ilyen, és az egyes alkotmányformák is szükségszerűen abban különböznek egymástól, amiben ezen tényezők is. Ezeknek egyike a közügyekről tanácskozó szerv; a második a magisztrátusok, hogy ezek milyenek legyenek, milyen hatáskörrel, s hogy milyen legyen választásuk módja; a harmadik pedig az igazságszolgáltató testület”.⁴

ARISZTOTELÉSZ korában az államot a törvényhozó Általános Gyűlés, a végrehajtásért felelős magisztrátusok testülete és a bíraskodást ellátó Heliaia alkotta. A hatalom struktúrájának elemzésekor ARISZTOTELÉSZ figyelembe vette az általános (normatív) és az egyedi (konkrét) eset közti különbségeket. „A törvénynek mindenben uralkodnia kell, az egyes esetekben aztán a vezetők döntenek: az én véleményem szerint ez az alkotmányos kormányzás”.⁵

Az állami funkciók leírásán túlmenően ARISZTOTELÉSZ osztályozta is a hatalomgyakorlás módját, amelyet két tényezőnek tett a függvényévé. Az egyik a numerikus kritérium, amely a hatalom gyakorlásában részt vevők számát határozza meg, a másik pedig az axiológiai kritérium, ami a hatalomgyakorlás módját, annak jó vagy rossz jellegét jelenti.⁶ Amíg a numerikus kritérium objektív, az axiológiai értékelés szubjektív; az, hogy a hatalom gyakorlásának módja 'jó' vagy 'rossz'-e, egyéni értékelésen múlik. E szempontok alapján ARISZTOTELÉSZ hat különböző kormányformát különböztet meg, amelyek a következőképp rendszerezhetők:

- 1.) királyság, amelyben a hatalmat egy személy gyakorolja, a közjó érdekében;
- 2.) a türannisz, olyan monarchia, amelyben a hatalom csak az egyeduralkodó érdekéért van;

⁴ ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Gondolat, Budapest, 1969. 228. Megjegyzendő, hogy ARISZTOTELÉSZ alkotmányon nem elsődlegesen egy jogi normát, hanem az állami berendezkedés normatív keretét értette.

⁵ ARISZTOTELÉSZ i. m. 209.

⁶ ARISZTOTELÉSZ i. m. 166–167.

- 3.) arisztokrácia, amelyben kevesen (valamilyen szempont szerint kiválasztottak) gyakorolják a hatalmat, és a hatalomgyakorlás jó célt szolgál;
- 4.) oligarchia, a vagyonosok zsarnoki, önkényes hatalomgyakorlása;
- 5.) politeia, ami népuralmat jelöl, sok személy gyakorolja a hatalmat, a közjó érdekében; és végül
- 6.) demokrácia, ami a vagyontalanok olyan hatalomgyakorlása, amely nem igazodik a közösség érdekéhez.

Az arisztotelészi tipizálás tartósnak bizonyult, és még jóval később is ezekhez nyúltak vissza a kormányzati struktúra tipizálása során. Jean-Jacques ROUSSEAU ugyan a kormányformák közti megkülönböztetést „hajlékonynak és meglehetősen kiterjeszhetőnek” tekintette, mégis rendszerének felépítésében ARISZTOTELÉSZre támaszkodott. Megfogalmazása szerint „van egy pont, amelynél minden kormányforma összeolvad a [felsorolásban] utána következővel, és láthatjuk, hogy e három elnevezés alatt [azaz demokrácia, arisztokrácia és monarchia] a valóságban annyiféle kormányforma lehetséges, ahány polgára egy államnak lehet”.⁷ A tiszta kormányzati rendszerek fogalmi képtelenségére már ARISZTOTELÉSZ kortársai is felhívták a figyelmet. POLYBIOSZ e megállapítása mellett kitért arra is, hogy a hatalomban részes különböző társadalmi erők között azáltal keletkezik egyensúly, hogy kölcsönösen ellenőrzik, korlátozzák egymást, így azután egyik hatalmi tényező sem tehet szert túlzottan nagy hatalomra.⁸ A tiszta kormányformák a gyakorlatban tehát nem működnek, csak az ezek keveredésével létrejött vegyes kormányforma tekinthető működőképesnek.⁹

A hatalom strukturális tagolása helyett a morális tényező kapott nagyobb hangsúlyt a középkori munkákban. AURELIUS AUGUSTINUS (SZENT Ágoston) a *De civitate Dei* (ISTEN városa) című munkájának fő gondolata, hogy a hatalom demoralizál (mivel a dicsőség és uralomvágy zsarnokká teszi az embert), így morális cél kell a hatalom igazolásához.¹⁰ AUGUSTINUS a római JULIAN császárt hozza fel példának, „akinek kiváló képességét megrontotta az uralomvágyból fakadó istentelen és megvetendő kíváncsiság”.¹¹ Más tartalommal, de szintén az erkölcs oldaláról közelítette meg a hatalomgyakorlás kérdését AQUINÓI Tamás. Nézete szerint a hatalom alapjában véve ’jó’, mivel a földi törvények az isteni törvény leképeződései – az isteni törvény pedig eszenciájánál fogva nem lehet ’rossz’. Amennyiben a földi törvények mégis rosszak, akkor az a törvényalkotó uralkodó zsarnoksága miatt van. Megfogalmazása szerint „az ember is tud bűn nélkül rosszat tenni: amikor ti. úgy teszi a rosszat, hogy a jót akarja, mivel hogy ISTEN is így cselekszik. [...] Ez a helyzet, ha rosszat kívánsz az egyházat romboló zsarnoknak, amennyiben jót kívánsz az egyháznak a zsarnok ártalmatlanná tétele által, ezért írja a 2Mak: »Isten legyen áldott mindenben, aki kiszolgáltatta az

⁷ Jean-Jacques ROUSSEAU: *A társadalmi szerződés*. Kolozsvár, Kriterion, 2001. 103–104.

⁸ POLYBIOSZ gondolatát idézi: SÁRI János: Fejezetek a hatalommegosztás történetéből. *Társadalmi Szemle*, 1990/10. 71.

⁹ TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. *Jogtudományi Közlöny*, 1993/6–7. 210.

¹⁰ Aurelius AUGUSTINUS: *A pogányok ellen Isten városáról írt huszonnégy könyve*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1942. 329. és köv.

¹¹ AUGUSTINUS i. m. 335.

istenteleneket« (1, 17)”.¹² Megjelenik tehát AQUINÓI Tamásnál a zsarnokelűzés gondolata; az isteni törvényt rosszul transzformáló uralkodó eltaszítható.

AUGUSTINUS és AQUINÓI Tamás (közel egy évezred időbeli eltéréssel) a hatalom erkölcsi elemét emelték ki, és ennyiben követik ARISZTOTELÉSZ gondolatmenetét. A hatalmi ágak elválasztása, az állami funkciók természete nem képezte vizsgálatuk tárgyát.

2.2. A modern értelemben vett hatalommegosztás kialakulása

A hatalommegosztás és a hatalmi ágak megkülönböztetésének modern tartalma – időrendi sorrendben – elsőként John LOCKE műveiben érhető tetten. Ekkor már ugyanis az alapvetően empirikus alapú kutatásokat felváltotta a közjogi (szuverenitás alapú, legitimációs) megközelítés. LOCKE elválasztotta a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágakat, az elválasztás alapja pedig egyfelől a tevékenység normativitása vagy épp egyedisége volt, másfelől pedig az, hogy a funkció gyakorlása szakaszos vagy folyamatos. LOCKE szerint „a törvényhozó hatalom az a hatalom, amelynek joga van megszabni, hogyan használják fel az állam erejét a közösségnek és tagjainak megvédésére. De mivel rövid idő alatt megalkothatóak azok a törvények, amelyeket állandóan kell alkalmazni, és amelynek állandóan érvényben kell maradniuk, nincs szükség arra, hogy a törvényhozó szerv állandóan működésben legyen, nem lévén állandó tennivalója. [...] De mivel a törvényeknek, amelyeket egyszer, mégpedig rövid idő alatt megalkottak, állandó és maradandó érvényük van, állandóan alkalmazni kell és állandóan figyelembe kell venni őket; ennél fogva kell, hogy legyen egy állandóan működő hatalom, amely gondoskodik a megalkott és továbbra is érvényben lévő törvények végrehajtásáról.”¹³

A törvényhozó és végrehajtó hatalmakon kívül LOCKE egy ún. föderatív hatalmat is megjelölt: „Minden államban van egy másik hatalom is, amelyet természetesnek nevezhetünk, mert ez felel meg annak a hatalomnak, amellyel természetes módon minden ember rendelkezett, mielőtt tagjává lett volna a társadalomnak. [...] Ez a hatalom magában foglalja a háború és béke tartalmát, továbbá az államon kívüli személyekkel és közösségekkel való szövetségkötések és egyéb egyezségek hatalmát, amit – ha tesszik – nevezhetünk föderatív hatalomnak.”¹⁴

A végrehajtó és a föderatív hatalmak közötti különbség lényege az, hogy az előbbi a törvények társadalmon belüli végrehajtását szolgálja, az utóbbi pedig a közösség külső biztonságának és érdekének a védelmét. LOCKE a hatalomfelfogásához a társadalmi szerződést veszi alapnak,¹⁵ ez leginkább a föderatív hatalom idézett megfogalmazásánál érhető tetten. Az egyes hatalmi funkciók személyi elválasztását LOCKE csak a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között tartja szükségesnek, az 'emberi gyarlóság' miatt. A végrehajtó hatalom és a föderatív hatalom egymástól független gyakorlását viszont kizártnak tartotta.¹⁶

¹² AQUINÓI Tamás: *Előadások a Tízparancsolatról*. Pécs, Seneca, 1993. 205.

¹³ John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Budapest, Gondolat, 1986. 142–143.

¹⁴ LOCKE i. m. 143.

¹⁵ TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac, 2016. 81.

¹⁶ LOCKE i. m. 142. és 144.

Az érdek-összefonódás eme kizárását tartja központi elemnek SÁRI János LOCKE hatalommegosztási tételét értékelve: „a XVII. században a hatalommegosztás »kormányzati technikává« vált, lényege, hogy olyan módon lehessen általános érvényű szabályt csinálni, hogy ebből a folyamatból az egyéni érdekek – legyen szó monarchiáról vagy az egyes állampolgárok érdekeiről – kirekeszthetők legyenek”.¹⁷

LOCKE a bíraskodást is a hatalom részének tekintette, amelyre szükség van a természeti állapot elhagyásához. A hatalom szükségességét ugyanis a természeti állapotból való elmozdulással igazolta, ott ugyanis „[először] nincs olyan érvényes, rögzített és ismert törvény, amelyet közös beleegyezéssel elfogadtak volna, és amelyről elismernék, hogy a jó és a rossz mértéke, valamint a köztük felmerülő összes nézeteltérés eldöntésének közös mértéke. [Másodszor] nincs olyan ismert és elfogulatlan bíró, aki az érvényes törvénynek megfelelően, tekintéllyel el tudná dönteni az összes vitákat. [Harmadszor] hiányzik az a hatalom, amely megalapozná és alátámasztaná a helyes ítéleteket, és biztosítaná a kellő végrehajtását”.¹⁸

LOCKE tehát a hatalom részének a törvényhozást, a bíraskodást és a végrehajtást tekintette, azonban nem tekintette ezeket hatalmi ágaknak.¹⁹ A bíraskodás tehát a természeti állapottól való elmozdulás szükséges eleme, de nem önálló hatalmi ág. A föderatív hatalom viszont épp fordítva; önálló hatalmi ág, de közvetlenül a természeti állapottól következik, így értelemszerűen nem értékelhető az attól való elmozdulás elemeként.

Míndezek alapján LOCKE központi mondanivalója a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elméleti és gyakorlati elválasztása. A törvényhozás gyakorlatára vonatkozó híres tétele (*King in Parliament*) a kölcsönös hatalom-korlátozásra utal, és emiatt egyes szerzők LOCKE-ot (is) a *checks and balances* rendszer előfutárának tartják.²⁰

LOCKE hatalomról alkotott felfogásának értékelésekor nem hagyhatóak figyelmen kívül korának társadalmi és politikai viszonyai. A XVII. sz. második felében (LOCKE munkásságának idején) Anglia ugyanis már nem abszolút monarchia. Az ebben a században alkotott, az angol történeti alkotmány részét képező dokumentumok (Petition of Rights, Habeas Corpus Act, Bill of Rights) eredményeképp a parlament valós hatalmi tényezővé nőtte ki magát a király mellé. A hatalom természetéről alkotott elképzelések tehát nem a hatalommegosztási struktúra kiépítéséhez, hanem megfelelő működtetéséhez kellett hozzájáruljanak. LOCKE saját korának nagyon is valóságos helyzetéről írhatott. Ezzel szemben MONTESQUIEU ’sollen’ jelleggel írt egy olyan struktúráról, amelynek gyakorlati megvalósulását ő maga nem élhette meg (hiszen az leginkább a XIX. században valósult meg). Mégis az ő nevéhez fűződik a törvényhozás, végrehajtás, bíraskodás klasszikus triászának megkülönböztetése. Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy MONTESQUIEU rendszerében a hatalmi ágak elválasztása nem önmagában való érték, nem öncélú, hanem a zsarnokság elkerülését célozza. MONTESQUIEU elsőd-

¹⁷ SÁRI (1990) i. m. 70.

¹⁸ LOCKE i. m. 127.

¹⁹ Az ebben az összefüggésben említett végrehajtó hatalom nem azonosítható a hatalmi ágként megjelölt végrehajtó hatalommal. Itt ugyanis nem a törvényeket végrehajtó (adminisztratív) hatalomról van szó, hanem a bírósági döntéseket végrehajtó hatalomról.

²⁰ SÁRI i. m. 73.

legesen nem szervezeti hatékonysági érveket hoz fel a hatalommegosztás igazolására, hanem egy axiológiai tételt: a zsarnokság rossz. Gyakran idézett gondolata szerint: „örök tapasztalat viszont, hogy minden ember, akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen; ezt addig teszi, amíg korlátokba nem ütközik. [...] Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak.”²¹ Látható tehát, hogy a hatalommegosztás ebben a rendszerben nem cél, hanem eszköz. Ezzel függ össze az is, hogy nem csupán megkülönböztette ezeket a hatalmi ágakat, hanem nála merült fel a legélesebben a hatalom megosztása, az egy kézben összpontosulás kizárása is. Ha ugyanis a különböző hatalmak ugyanazoknak a társadalmi erőknél a kezében vannak, akkor az intézményi hatalommegosztás nem funkcionál rendeltetése szerint.²²

Megjegyzendő, hogy maga MONTESQUIEU a 'hatalommegosztás' (separation) fogalmat soha nem használta, csupán a hatalom bizonyos fokú szétosztásáról (distribution), egyensúlyozásáról, ellenőrzéséről és mérsékléséről írt.²³ RIKLIN összegzése szerint *A törvények szelleméről* c. mű a hatalmat (egyres helyeken: a funkciókat) társadalmi osztályok és hatalmi ágak között kívánja megosztani, a következőképp:

	törvényhozó hatalom	végrehajtó hatalom	bíraskodó hatalom
nép (választópolgárok)	alsóház	alsóház	alsóházi esküdtszék
nemesség	felsőház	felsőház	nemesek bírósága
király	király	király miniszterei	–

Mindez pedig azokon az elveken működik, hogy (1) nem lehet két hatalmi ág egyetlen társadalmi osztály kizárólagos ellenőrzése alatt, (2) egyik hatalmi ág sem lehet egyetlen társadalmi osztály irányítása alatt, (3) minden társadalmi osztálynak részt kell vennie minden olyan hatalmi ág működésében, amelynek ő maga is alávetettik (a király nem vesz részt a bíraskodó hatalomban, de a bíróság sem ítélkezhet fölötte), végül (4) a politikai akarat nem az egyének egyenlőségének elve mentén, hanem a társadalmi osztályok egyenlőségét alapul véve formálódik.²⁴

Mindezekből látható, hogy – amit az elmélet kritikusai fel is vetnek – MONTESQUIEU a rendi társadalom alapján vázolta fel rendkívül jelentős elméletét, ugyanakkor nem kínált egyértelmű funkció-megosztást.²⁵ Látható tehát, hogy MONTESQUIEU sem mindig következetes a hatalmi ágak elválasztásában, hiszen (1) a nemesek a felsőház előtt felelnek, nem a rendes bíróságok előtt, (2) a törvényhozó befolyásolhatja a törvény érvényesülését, továbbá (3) az állam elleni ügyekben az alsóház jár el a vádló és a fel-

²¹ Charles MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor, 2000. 245.

²² SÁRI János összegzése a MONTESQUIEU-féle hatalommegosztásról. SÁRI (1990) i. m. 75.

²³ Alois RIKLIN: *Montesquieu's So-Called 'Separation of Powers' in the Context of the History of Ideas*. Budapest, Collegium Budapest, 2000. 2.

²⁴ RIKLIN i. m. 3-4.

²⁵ PETRÉTEI József: Jogállam és hatalommegosztás. In: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs, JPTE, 1996. 24.

sőház a bíró szerepében.²⁶ David HALJAN azt is megjegyzi, hogy ezzel MONTESQUIEU teóriájának lényege nem a politikai hatalommegosztás volt, hanem hogy közhatalmi tevékenységek hogyan válnak el a jogban.²⁷

MONTESQUIEU a rendszer kidolgozása során sokat merített az angol alkotmányosságból, mind az államfilozófiai művekből (Thomas HOBBS, John LOCKE, David HUME), mind a királyi és parlamenti hatalom gyakorlati együttéléséből. Mindez azért is figyelemre méltó, mert MONTESQUIEU fő művének megszületésekor (az 1740-es években) Anglia és Franciaország viszonya meglehetősen feszült volt, a gyarmatokon pedig háborúk is dúltak a két ország között. Azzal, hogy Angliát választotta MONTESQUIEU példának, művének elfogadottságát kockáztatta.²⁸ Mindez egyúttal magyarázat is arra, hogy Angliára miért gyakorolt kisebb hatást MONTESQUIEU: azon egyszerű okból kifolyólag, hogy az elmélet az angol alkotmány, a politikai hatalomgyakorlás megszilárdulása után született.²⁹ A hatalom intézményi megosztására (a törvényhozó, végrehajtó és bíraskodó hatalmak szervezeti elválasztására) Nagy Britanniában csak a 2000-es évek elején került sor,³⁰ akkor, amikor a kontinentális Európában a szervezeti elválasztás már régóta nem egyértelmű. Természetesen Angliában is voltak rendelkezések a hatalomkoncentráció kivédésére (sőt előbb is, mint a kontinensen), azonban ez az eszköz nem a hatalom intézményes szétválasztása volt.³¹

2.3. Az államfői hatalom bevonása a hatalommegosztásba

A hatalommegosztásnak – mint arra a következő fejezet kitér – számos továbbfejlesztett modellje van. Kiemelten kell foglalkozni ugyanakkor az államfői hatalommal kapcsolatos elméletekkel, mivel ezek új állami funkciót vezetnek be a rendszerbe. E körben elsőként Benjami CONSTANT-t kell kiemelni, aki szerint „a monarchiai hatalomban, ugymond, két megkülönböztetett hatalom van, a végrehajtó hatalom, felruházva tényleges, pozitív előjogokkal, és a királyi hatalom, mely a múltnak emlékei és a vallás hagyományai által tartatik fenn”.³²

„A három politikai hatalmak, mint eddig ismertettek, a végrehajtó, törvényhozó és bírói hatalmak, mindannyi mozdonyok, melyeknek össze kell hatni, mindegyiknek saját körében, az egyetem mozgalomhoz, de ha e mozdonyok pályájukból kimentek, összeütköznek és egymást megakasztják, kell oly erőnek lenni, mely azokat helyükre visszavezesse. Ezen erő nem lehet e mozdony-

²⁶ David HALJAN: *Separating Powers: International Law Before National Courts*. The Hague, Asser Press, 2013. 33.

²⁷ HALJAN i. m. 73.

²⁸ Karel Menzo SCHÖNFELD: Montesquieu and la Bouche de la Loi Revisited. *European Constitutional Law Review*, 2008/4. 276.

²⁹ Keith SYNETT: *The Foundation of Public Law, Principles and Problems in the British Constitution*. London, Palgrave, 2014. 25.

³⁰ CAROLAN i. m. 1.

³¹ SYNETT i. m. 38.

³² Benjamin CONSTANT: Az alkotmányos hatalmak. In: *Az alkotmányos politica tana*. Pest, Trattner-Károlyi, 1862. 12.

nyok egyikében, mert az arra szolgálna nékie, hogy a többit megsemmisítse; szükséges, hogy az a körön kívül álljon, hogy az némileg neutrális, semleges legyen, hogy mindenütt lehessen alkalmazni, hol alkalmazása szükséges; és hogy a bajoktól óvjon, a sérelmeket orvosolja a nélkül, hogy ellenséges legyen”.³³ „[Az államfőnek] semmiképpen sem az az érdeke, hogy az egyik hatalom megdöntse a másikat, hanem az, hogy mind támogassák egymást, egyetértsenek és összhangban működjenek”.³⁴ Erre tekintettel CONSTANT öt hatalmi ágat határozott meg: (1) királyi hatalom, (2) végrehajtó hatalom, (3) tartós képviseleti hatalom, (4) közvélemény képviseletének a hatalma, (5) bírói hatalom.

Az államfő kezdetben minden hatalmi ágat uralt, a parlamentarizálódás során a törvényhozó és a bíraskodó hatalom kikerült az államfő kezéből és az a független bíróságokra tevődött át. Az államfő legtovább a végrehajtó hatalomban tartotta pozícióit, ám a XIX. század parlamentarizálódása és a XX. század közjogtörténete során itt is fokozatosan területeket veszített, és 'középen', a három klasszikus hatalmi ág csúcán, ám azokba bele nem folyva, az 'uralkodik, de nem kormányoz' pozíciójában találta meg a helyét.³⁵

A CONSTANT-féle modell kritikáját fogalmazta meg Hans Kelsen. Álláspontja szerint CONSTANT két részre osztja a végrehajtó hatalmat, egy aktívra és egy passzívra, és ez utóbbinak a gyakorlását bízza az államfőre. Úgy látja azonban, hogy az uralkodó 'passzivitása' nem lehet teljes, mert jogai vannak az 'aktív' végrehajtó hatalommal szemben.³⁶

A modell kritikája szerint: „[a] parlamentáris kormányzati rendszer a törvényhozás és a kormány tengelyére épül. Közöttük [...] a hatás és ellenhatás, fékek és egyensúlyok bonyolult, ugyanakkor rendkívül kifinomult rendszere működik. Annak következtében azonban, hogy a parlamentarizmus egyik meghatározó eleme a többségi elv, egy külső államfői beavatkozás mindkét tényezővel, tehát a parlamenttel is és a kormánnyal is szembe találná magát”.³⁷

Természetesen nem kizárt fogalmilag, hogy a semleges államfőnek hatáskörei legyenek a törvényhozás, végrehajtás, bíraskodás tekintetében. Ennek ellenkezőjét CONSTANT sem állította (ezért van különös hangsúly a 'némileg' szó szerepeltetésén), sőt, említést tesz a király szentesítési jogáról (kapcsolat a törvényhozással) és a miniszter 'letételéről' (kapcsolat a végrehajtó hatalommal). Az államfő 'zavarelhárító' szerepe, mellyel helyreállítja a hatalmi ágak (CONSTANT hasonlatában: mozdonyok) működését, már önmagában beavatkozás a törvényhozás, végrehajtás működésébe. Ezért álláspontunk szerint teljesen neutrális államfői hatalom nem létezik, a semlegességnek

³³ CONSTANT (1862) i. m. 13.

³⁴ Benjamin CONSTANT: *A régiék és a modernek szabadsága*. Atlantisz, 1997. 86–87.

³⁵ SZENTPÉTERI NAGY Richard: Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In: HOLLÓ András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995. 115.

³⁶ Hans Kelsen: Ki legyen az alkotmány őre? In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 293.

³⁷ SÁRI János: A hatalommegosztás elve (kormány, államfő). In: HOLLÓ (szerk.) i. m.. 16.

nem az a lényege, hogy az államfő nem rendelkezik jogkörökkel a törvényhozásban, végrehajtásban, hanem hogy nem veheti át más hatalmi ág szerepét. Ezért nem gondoljuk azt, hogy a kelsen-i kritika megalapozatlanná tenné CONSTANT tételét. Igaz ugyan, hogy az államfőnek vannak feladatai, hatáskörei a végrehajtó hatalom tekintetében, és ilyen megközelítésben aktív, de a hatalom *gyakorlása* tekintetében passzívnak tekinthető, és csak államszervezeti zavar esetén 'aktivizálódik'. Az aktív és passzív végrehajtó hatalom közti megkülönböztetés találó, bár CONSTANT az államfőt nem a végrehajtó hatalmon belül, hanem a hatalmi ágakon kívül helyezte el.

CONSTANT nem vallotta a végrehajtó hatalom és az államfői hatalom eltérő eredetét, csak e hatalmak eltérő személyek általi gyakorlását. Megfogalmazása szerint „a végrehajtó hatalom a királytól jő, de nem a király gyakorolja, ugyanúgy, ahogy a »képviselő hatalom« nem a nép, noha a néptől ered”.³⁸ A constanti rendszerben „a miniszteri hatalom, noha a királyi hatalom folyománya, valójában mégis tőle elkülönülten létezik; és lényegi, alapvető különbség van a felelős hatalom és a sérthetlenséggel felruházott hatalom között. [...] A királyi hatalom (ezen az államfőét értem, viseljen bármilyen címet) semleges hatalom. A minisztereké tényleges hatalom”.³⁹

CONSTANTHOZ hasonlóan a semleges államfő modelljét vázolta fel Carl SCHMITT is, a weimari alkotmányt alapul véve. Ő is az államfő zavarelhárító szerepét emelte ki: „[az államszervezetben bekövetkező] nézeteltéréseket vagy a különböző vélemények felett álló erősebb politikai hatalom, azaz egy magasabb rangú harmadik fél szünteti meg – aki azonban ekkor nem az alkotmány őre volna, hanem az állam szuverén ura; vagy egy nem fölé-, hanem mellérendelt szerv, azaz egy semleges harmadik fél simítja el, illetőleg oldja fel. Ez az utóbbi a semleges hatalmi ág, a *pouvoir neutre et intermédiaire* értelme, mely nem a többi alkotmányos hatalmi ág fölé, hanem melléjük van rendelve, egyúttal azonban sajátos hatáskörökkel és beavatkozási lehetőségekkel rendelkezik”.⁴⁰

CONSTANTNÁL határozottabban emeli ki, hogy a *pouvoir neutre* nem jelenti a konkrét jogosítványok hiányát, sőt, a hatalmi ágakkal kapcsolatos jogköröket – a sérthetlenség és a privilegizált helyzet mellett – az államfői semleges hatalom biztosítékának tartja.⁴¹

A XX. század közepéig a német dogmatika a semleges államfő eszméjét, az 'uralkodik, de nem kormányoz' tételt nemigen fogadta be; nem értették a *régner* [uralkodik] és a *gouverner* [kormányoz] közti különbségtételt, mivel az *autoritas* és a *potestas* közti különbség feledésbe merült.⁴² A német monarchák a kétféle hatalmat (uralkodás és kormányzás) egyidejűleg gyakorolták, így 1918-ig ténylegesen erősebb volt az államfői hatalom, sőt a Weimari Köztársaságban is az államfő szerepe volt a leginkább hangsúlyos.

KELSEN az uralkodó, mint semleges hatalom intézményét nem fogadta el. Álláspontja szerint, ha az uralkodó az államhatalom nagy részét birtokolja, kizárt, hogy a semlegesség kizárólagos fóruma legyen. Ezért Carl SCHMITT konstitucionalista tanát

³⁸ CONSTANT (1862) i. m. 17.

³⁹ CONSTANT (1997) i. m. 86.

⁴⁰ Carl SCHMITT: A birodalmi elnök, mint az Alkotmány őre. In: TAKÁCS (szerk., 2003) i. m. 260.

⁴¹ SCHMITT i. m. 262.

⁴² SCHMITT i. m. 263–264.

ideologikusnak tartotta.⁴³ Ennek megfelelően KELSEN az 'alkotmány őrének' nem az államfőt, hanem egy új intézményt, az alkotmánybíróságot tekintette. Erre vonatkozóan SCHMITT cáfolata az, hogy a bíróság megfelelő működése előfeltételezi az államélet normális menetét, rendkívüli helyzetben azonban számos jogszabályt felfüggesztenek, így ilyen esetben hiányoznak a bíróságok által alkalmazandó normák. SCHMITT tétele nem vitatta a bíróságok, illetve az alkotmánybíróság azon feladatát, hogy a törvények alkotmányosságát normális helyzetben felülvizsgálja, azonban szerinte mindenképpen az elnöki hatalom mellett szólt, hogy az elnök, a bíróságoktól eltérően, rendkívüli helyzetben, szükség esetén képes a törvények fölé emelkedni, amihez a demokratikus felhatalmazást a néptől kapta közvetlen választás révén.⁴⁴

POKOL Béla szerint SCHMITT felértékeli az államfő szerepét, akit a weimari alkotmány szerint a nép közvetlenül választ meg, és így a nép egységének kifejezője. POKOL interpretációja szerint KELSEN ezt tagadja: a jelöltek közül kis többséggel is választhatnak államfőt, így hibás a közvetlen nép általi választásból levonni azt a következtetést, hogy ő ténylegesen a nép egységének kifejezője lenne. A weimari alkotmány is csak a szimbolikus egység kifejezőjeként fogalmazza meg a szerepét, és ezt túlozza el SCHMITT a tartalmi egységet kifejező szerep irányába.⁴⁵

SCHMITT és KELSEN gondolkodása az alkotmányról alapvetően eltérő, ezért is találnak más választ arra a kérdésre, hogy 'ki legyen az alkotmány őre'. POKOLhoz hasonlóan közelíti meg a kérdést PACZOLAY Péter is, aki szerint SCHMITT – a szuverenitásból kiindulva – a nép politikai egységének konkrét állapotát tartja az alkotmány tartalmi fogalmának. Ezért az alkotmány őrzője az, aki az alkotmányt, vagyis a nép egységét veszélyeztető csoportokat vissza tudja szorítani: ez pedig az államfő. Ezzel szemben KELSEN az alkotmányos életet nem válságot elhárító rendkívüli állapotként képzei el, hanem 'rendesen' működő szervezetként, amely épp rendeltetésszerű működésével, annak ellenőrzésével tölti be a feladatát, és ezt szolgálja az alkotmánybíróság is.⁴⁶

A kelseni kritika nem jelenti a semleges államfő eszméjének a megkérdőjelezését. Lehetséges tehát a hatalmi ágakon kívüli államfői szerep, amelynek birtokosa nem gyakorolja egyik hatalmat sem, de szükség esetén 'aktivizálódik', és részt vesz a zavar elhárításában.

3. A hatalommegosztás irányai és (lehetséges) modern tartalma

Az államszervezettel foglalkozók aligha vitatják, hogy „a hármas tagolás elméletét egyszerre jellemzi a fogalmi egyszerűség és a hibátlan akadémiai pedigré”.⁴⁷ Ez a modell mégsem valósult meg egyetlen államban sem. A megvalósításhoz az Egyesült Államok járt a legközelebb az államszervezeti rendszer kialakítása során. Egyes tagál-

⁴³ KELSEN i. m. 291. és 294.

⁴⁴ PACZOLAY Péter: Ki az alkotmány őre? In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Carl Schmitt jogtudománya*. Budapest, Gondolat, 2004. 362–363.

⁴⁵ POKOL Béla: Jegyzetek Hans Kelsen és Carl Schmitt vitájához. *Világosság*, 2005/10. 83–84.

⁴⁶ PACZOLAY Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In: PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Eto-Print Kft., 1995. 17.

⁴⁷ CAROLAN i. m. 253.

lamok a hatalmi ágak örök elválasztását és elkülönítését (forever separate and distinct) alkotmányi szinten deklarálták (Virginia), más államok pedig rögzítették, hogy aki valamelyik hatalmi ágban szerepet vállal, nem vehet részt a többiben (Maryland).⁴⁸ Bár a Föderalistában folyó tudományos vitában voltak olyan nézetek (CENTINEL, PENN), amelyek az abszolút elválasztást propagálták, MADISON rámutatott, hogy maga MONTESQUIEU sem gondolta, hogy valamely intézmény ellenőrzése ne oszlana meg különböző hatalmi ágak között vagy, hogy két intézmény felügyeletét ne láthatná el ugyanaz a személy.⁴⁹ Olyan államszervezeti modellt kell keresni, ami nem csupán elméletben helyes, hanem a gyakorlatban is hatékonyan működik.⁵⁰

A hatalommegosztás tartalmával kapcsolatos álláspontokat három csoportba sorolhatjuk. Az elsőbe azok a nézetek tartoznak, amelyek nyíltan vagy burkoltan tagadják a hatalommegosztást, a másodikba azok, amelyek a MONTESQUIEU-féle megosztáson alapulnak, de azt továbbfejlesztik, a harmadik csoportba pedig azok az irányzatok, amelyeknek kiindulópontja nem a hármas tagolás.

3.1. A hatalommegosztás tagadása

A hatalommegosztás tagadása félrevezető megjelölés, mivel e nézetek nem a hatalom gyakorlásának funkció szerinti elválását, az egyes hatalmi ágak közti munkamegosztást tagadják, hanem a különböző hatalmak mellérendeltségét. E nézetek közös eleme, hogy a népképviselői szervet kiemelik a többi hatalmi ág közül, azon az alapon, hogy az közvetlenül a népre vezetheti vissza legitimitását, és erősebb demokratikus legitimitációt tulajdonítanak annak a szervnek, amely közvetlenül a választópolgároktól nyerte a felhatalmazását, mint annak, amelyiknek a felhatalmazása közvetett. A hatalommegosztás fenti értelemben vett tagadása és a parlamenti szupremácia elve között közvetlen összefüggés van.

A hatalommegosztás tagadása szinte egyidős magával a hatalommegosztás elméletével. Jean-Jacques ROUSSEAU-ra vezethető vissza, aki a törvényhozó és a végrehajtó hatalom megkülönböztetését elismerte ugyan, de azok megosztását nem. ROUSSEAU a népszuverenitás elvét alapul véve a 'legfőbb hatalom' szükségességét vallotta, amelyet a néppel azonosított, és amely oszthatatlan és elidegeníthetetlen. A társadalmi szerződésben megfogalmazott tétele szerint „ha a nép feltétlen engedelmességet ígér, ezzel a tettevel megszűnik népnek lenni, amely pillanatban valaki mint úr lép fel, nincs többé főhatalom, és attól kezdve a politikai testület megsemmisült”.⁵¹ ROUSSEAU a törvényhozót nem a törvény szerkesztőjével (megszövegezőjével) azonosítja. Nem a szerkesztő alkotja a jogot, hanem az a nép (főhatalom), amely a törvényt kifejezetten vagy hallgatólagosan elfogadta. Így bár megkülönböztet törvényhozó és végrehajtó hatalmakat (a kettő közötti relációt az erő és az akarat viszonyával jellemezte), de az előbbit a

⁴⁸ CAROLAN i. m. 21.

⁴⁹ RIKLIN i. m. 12–13.

⁵⁰ CAROLAN i. m. 205.

⁵¹ ROUSSEAU i. m. 49–50.

népre, az utóbbit egy szűkebb testületre bízza; e kettő között pedig elképzelhetetlen az egyensúly.⁵²

Szintén ellentétesnek tartja a népszuverenitás elvével a hatalmi ágak elválasztását a marxista jogelmélet. Eszerint „az államhatalom megosztása és egyensúlya olyan társadalmi egyensúlyt tükröz, amelyben a hatalomra törő osztály még nem képes kiűzni a hatalom egészéből az előző uralkodó osztályt, hanem megelégszik azzal, hogy a jelentősebb kulcspozíciókat megszállja. [Így ez a] *kettős hatalom* és a hozzá kapcsolódó hatalommegosztás csak átmeneti jellegű.”⁵³ A marxista jogelmélet tehát a hatalommegosztást szükségszerű kompromisszumnak tekintette, amely a történeti fejlődés során lépés volt ugyan a feudalizmus felszámolásában, de semmiképp sem jelentette a végállomást. Ugyanis „[a] szocializmus győzelme után az új államban teljesen megváltozik a helyzet. Amíg a tőkés konkurenciája a magántulajdonért, a termelőeszközökért és a profitért folyó verseny a különböző rétegeket szembeállítja egymással, addig a munkásosztályban ilyen kibékíthetetlen ellenétek nincsenek – tekintettel arra, hogy tagjainak viszonya a termelőeszközökhöz egyforma. [...] Az államhatalom tehát a szocialista viszonyok között több értelemben is egységes: elsősorban osztálybázisa miatt, másodsorban az általa képviselt osztályakarattal”.⁵⁴

E felfogás tehát érdekazonosságot feltételezett az államon belül, amely mellett nem válik szükségessé a hatalom tagozódása. A hatalom egységének marxista elmélete azonban itt sem jelentette a hatalom funkcionális munkamegosztásának tagadását. BIHARI Ottó az 1936-os szovjet alkotmány példáján négy fő szervtípust különböztetett meg: (1) az államhatalom szerveit, (2) az államigazgatási szerveket, (3) a bíróságot és (4) az ügyészséget.⁵⁵

A szocializmus államszervezeti felfogásának viszont az volt a kiindulópontja, hogy az első csoportba tartozó államhatalmi szerveket olyan legitimációs bázisnak tekintette, amelyből minden más hatalom eredeztethető. Ennyiben tehát a marxista hatalomfelfogás rokonítható a ROUSSEAU-ival, azzal a fontos eltéréssel, hogy amíg ROUSSEAU a hatalmat a *volonte general*-ra, azaz a népre vezetett vissza, addig a marxista koncepció az állami szerveknek tulajdonított döntő jelentőséget.

A hatalmi ágak elválasztásának tagadása más, modernizált, demokratikus formákban is megjelenik. Ezek az álláspontok a parlament közvetlen legitimációját helyezik előtérbe, és minden más közhatalom gyakorlását a parlamentre vezetnek vissza. SZABÓ József álláspontja szerint a szabad parlamentet a másik két hatalmi ág nem, csak a választások korlátozhatják.⁵⁶ A hatalommegosztás kritikáját fogalmazza meg POKOL Béla is, aki az angol parlamentarizmus modelljét alapul véve megállapítja, hogy nem a hatalom megosztása jelenti a garanciát, „hanem az, hogy a teljhatalommal rendelkező kormány leváltható, a szabad sajtó révén a visszaélései nyilvánosságra kerülhetnek, és

⁵² Vö. ROUSSEAU i. m. 68. és köv., ill. 91. és köv.

⁵³ BIHARI Ottó: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1967. 174.

⁵⁴ BIHARI i. m. 176–177.

⁵⁵ BIHARI i. m. 179.

⁵⁶ SZABÓ József: *Ki a káoszából, vissza Európába*. Budapest, Kráter, 1993. 141.

ez a szavazatok százezreit viheti el tőle, végső soron bukását okozza, és csak a törvénynek alávetettsége valósul meg”.⁵⁷

Ez az álláspont tehát a hatalomnak nem a funkcionális megosztása, hanem az időbeli korlátozása mellett érvel; a hatalom nép általi, rendszeres választásokon történő leválthatóságában látja a garanciát.⁵⁸ Emiatt lényegi különbség van a diktatórikus és demokratikus nézetek között; az előbbiek esetében a demokratikus legitimációs láncolat hiányzik. Az ugyanis a hatalom koncentrációját eredményezheti, ha egy adott szerv megbízatása nincs időben korlátozva. Az időbeli hatalommegosztás tehát arra ad választ, hogy az egyes hatalmi szervek megbízatása időben meddig terjed, illetőleg milyen időközönként van szükség a megbízatás megújítására, ami egyúttal a mellőzhetetlen legitimitást is garantálja.⁵⁹ Megjegyzendő, hogy ez az érvrendszer a többségi demokráciát részesíti előnyben a konszenzusos demokrácia helyett: azon alapul, hogy a népképviselői szerv a többségi akaratot képviseli és annak minél kisebb számú jogi kontrollja legyen.⁶⁰

Ezt a megoldást gyakran nevezik a parlamentarizmus westminsteri modelljének. Ki kell emelni azonban, hogy az angol közjogi berendezkedésben sem beszélhetünk a hatalom, illetve a parlament korlátlanosságáról és korlátozhatatlanságáról, hiszen a parlament – ahogy azt Edward COKE bíró még 1610-ben megfogalmazta – alá van vetve a szuverenitás teljessége által alkotott elveknek.⁶¹ Ezek az elvek pedig a bírói döntésekben jutnak érvényre. Figyelembe kell vennünk azt is, hogy a legújabb angol alkotmányfejlődés lépéseket tett a kartális alkotmány irányába (Human Rights Act 1998, House of Lords Act 1999, Constitutional Reform Act 2005),⁶² amely tovább korlátozza a parlament ’mindenhatóságát’. További fontos korlátozása a hatalomnak az Egyesült Királyságban az alkotmányos szokások igen erős jelenléte, amelyek – ha nem is alkotmányjogi értelemben – de jelentős korlátait képezik a parlament hatásköreinek. Az Egyesült Királyságban ugyanis magától értetődő, hogy a parlament nem tesz meg mindent, amire formál jogilag kiterjed a hatásköre: a politikai, kulturális korlátok ereje a formál alkotmányjogiakkéval vetekszik.

PETRÉTEI József kritikája szerint a „hatalomgyakorlás időbeli korlátjának az alkotmányos demokráciákban komoly jelentősége van, és bizonyos hatalmi ágaknál az érvényesítése mellőzhetetlen, de ezt az elvet nem szabad abszolutizálni”.⁶³ A temporális

⁵⁷ POKOL Béla: Gondolatok a hatalommegosztásról. In: *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, SZTE, 2000. 435.

⁵⁸ Lényegében ez volt a XIX. század többségi álláspontja, egyes értelmezések szerint ezt képviselte DICEY is: Albert Venn DICEY: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London, Macmillan, 1915. http://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf 28.

⁵⁹ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009. 168.

⁶⁰ A többségi elv kritikáját lásd részletesen SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Budapest, Gondolat, 2008. 21. s. köv.

⁶¹ KUKORELLI István – PAPP Imre – TAKÁCS Imre: Az Alkotmánybíróság. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris, 2003. 382.

⁶² JAKAB András: Mire jó az alkotmány? *Kommentár*, 2010/6. 13. http://www.kommentar.info.hu/jakab_andras_-_mire_jo_egy_alkotmany.pdf

⁶³ PETRÉTEI (2009) i. m. 169.

korlátozás tehát a demokratikus berendezkedés fontos, de semmiképpen sem kizárólagos eleme.

Végül a hatalommegosztás tagadásával összefüggésben ki kell térni arra is, hogy a parlamenti szupremácia hívei fenntartásokkal fogadják a nem többségi elven alapuló (non-majoritarian institutions – NMI)⁶⁴ vagy éppenséggel 'többségellenes' (counter-majoritarian institutions – CMI)⁶⁵ intézményeket, mint az alkotmánybíróság. Absztrakt szinten úgy merül fel ez a kérdés, hogy az alkotmánybíráskodás mennyiben korlátozhatja a népképviselői szerv működését, és fordítva, a parlamentek keretek közé szoríthatják-e az alkotmánybíráskodást. Más megfogalmazásban a kérdés úgy is feltehető, hogy az állam tiszteletben tartja-e az állampolgárok, a kor igényeinek megfelelő autonóm cselekvési lehetőségét (azaz biztosított-e az alkotmányos alapjogok védelme), másrészt pedig az állami hatalom gyakorlása során mennyiben érvényesül a népszuverenitás elve.⁶⁶

Az alapl dilemma tehát, hogy egy nem-népképviselői szerv hogyan bírálja felül a közvetlen legitimitációval bíró parlament döntését. Mennyire felel meg a demokrácia eszméjének a jogszabályok bírói felülvizsgálata, milyen elvi alapja van annak, hogy egy bírói szerv fellép a többséggel szemben az alkotmányos demokrácia védelmére hivatkozva? SCHMIDT Péter szerint az „Alkotmánybíróság» hatalma« az Alkotmányból fakad, és az Alkotmány minősége az Alkotmánybíróság» hatalmának« milyenségét is megalapozza. Az Alkotmány deklaratív előírásai szélesítik az Alkotmánybíróság» hatalmát«, mert a politikai deklarációk jogi értelmezését, jogi tartalommal való felruházását az Alkotmánybíróság értelmezésére bízza”.⁶⁷

ÁDÁM Antal ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy „frappáns, valós, de mégsem elégséges válasza a kérdésnek, hogy az alkotmánybíróság legitimitása magából az alaptörvényből fakad. A tényleges legitimitás kiterjedtségét és mértékét ezen kívül ugyanis számos körülmény – így különösen az alkotmánybíróság választásának, kinevezésének rendje, az alkotmánybírói törvény különös jogforrási ereje, a politikai erőknél, a jelentős érdektömörüléseknek és a társadalom tagjainak az alkotmánybíráskodás iránti bizalma, az ilyen döntések szakmai megalapozottságának elismertsége az ország jogtudósai és más szakemberei által stb. – növeli.”⁶⁸ Ez a megközelítés a társadalmi legitimitásra helyezi a hangsúlyt, annak tulajdonít jelentőséget, hogy az alkotmánybíráskodás, illetve e tevékenység eredménye mennyiben 'hasznos', mennyiben felel meg a társadalmi elvárásoknak.⁶⁹ Másként megfogalmazva a népszuverenitás az *akaratot* hangsúlyozza, az alapvető törvény teóriája a *korlátozást*.⁷⁰

⁶⁴ Péter PACZOLAY: *The Transformation of the Constitutional Court in Hungary*. Párizs, L'Harmattan, 2015. 169.

⁶⁵ Norman DORSEN et al.: *Comparative Constitutionalism*. Thomson-West, 2003.108–109.

⁶⁶ SCHMIDT Péter: Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás. In: *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. [Acta Juridica et Politica] Szeged, 1996. 545.

⁶⁷ SCHMIDT i. m. 550–551.

⁶⁸ ÁDÁM Antal: A közjogi bíráskodás és alkotmányreform. *Jogtudományi Közöny*, 1996/10. 393.

⁶⁹ Szintén a társadalmi legitimitás keretében hívja fel a figyelmet PACZOLAY Péter arra a paradoxonra, hogy az Alkotmánybíróság, bár „többségellenes”, a közvélemény szemében mégis az egyik legnépszerűbb intézmény. PACZOLAY (2010) i. m. 230.

⁷⁰ Robert MCGLOSKEY: Az amerikai Legfelsőbb Bíróság. In: PACZOLAY (szerk., 1995) i. m. 40.

Ki tehát az alkotmány 'legfőbb értelmezője', van-e olyan szerv, amelyé az utolsó szó az alkotmányértelmezésben, és ha igen, melyik ez a szerv?⁷¹ A válaszhoz Bruce ACKERMAN álláspontja vezet, aki az alkotmányos politika kérdése tekintetében monista és dualista álláspontokat különböztet meg. Az egyik monista álláspont a parlamenti szupremáciára helyezi a hangsúlyt; a népképviselői szerv működése nem korlátozható. A másik – ezzel ellentétes – monista álláspont pedig az alapjogok védelmét a népképviselői elv elé helyezi, és minden esetben az alkotmányos kontroll elsődlegességét vallja. Végül a dualista demokrácia elve – amit ACKERMAN a leginkább elfogadhatónak tart – azt tartalmazza, hogy a parlament cselekvési lehetősége tág, de az alkotmányos alapelvek megváltoztatásához nem elegendő a pillanatnyi többség, hanem a nép széles rétegének a támogatása szükséges.⁷²

A parlamenti szupremácia monista nézete végső soron a politikai kontrollt a jogi kontroll elé helyezi. A parlamenti szupremáciával szemben találó kritikát fogalmazott meg KELSEN: „Ha az alkotmánybíráskodást összeférhetetlennek tartjuk a törvényhozó szuverenitásával, ez csak arra szolgálhat, hogy elrejtse a törvényhozó szervben kifejezésre jutó hatalom azon igényét, hogy a pozitív joggal való nyilvánvaló ellentmondásban ne korlátozzák az Alkotmány normái.”⁷³ Az alkotmányos kontroll elsődlegességének monista nézete az alapjogokat eleve adottnak veszi, a jogi (alkotmányossági) kontroll elsődlegességét hirdeti a politikai (nép általi) kontroll felett. Szükséges esetben ez a nézet nem is tartja szükségesnek a népre visszavezetni az alapjogok létét, mert azt nem az alkotmányból, hanem absztrakt elvekből vezeti le. Ezzel szemben a dualista demokrácia elve abból indul ki, hogy az alkotmány (ideértve az alkotmányba foglalt alapjogokat is) a társadalmi berendezkedés alapja, a társadalmi együttélés szabályait legmagasabb szinten rögzítő dokumentum. Az alkotmánybíráskodás pedig – a dualista demokrácia hívei szerint – nem más, mint a programszerű társadalmi elveket és értékeket rögzítő alkotmány érvényesítése a pillanatnyi népképviselői többség akarata felett. Végső soron tehát az alkotmánybíráskodás ebben az esetben is a 'többséget' védi, csak nem a pillanatnyi többséget.

Hogyan határozható meg tehát az alkotmánybíráskodás és a népképviselői elven működő törvényhozó hatalom viszonya? A kérdésre adott válasz annak a függvénye, hogy hol helyezzük el az alkotmánybíráskodást a hatalmi ágak elválasztásának rendszerében. Az egyes nézeteket összegezve SCHMIDT Péter két végletes álláspontot különít el. Az egyik álláspont szerint „az alkotmánybíráskodás új, önálló hatalmi ág, amely az eddig, az államhatalom megosztásán alapuló berendezkedésben ismeretlen volt”. A másik álláspont szerint pedig „az alkotmánybíráskodás a bírói hatalom részei, azaz az Alkotmánybíráskodás léte elvileg nem töri át az államhatalmat megvalósító szerkezet eddig követett hármasságának struktúráját”.⁷⁴

⁷¹ Jurgen C.A. de POORTER: Constitutional Review in the Netherlands: A Joint Responsibility. *Utrecht Law Review*, 2013/2. 90.

⁷² Bruce ACKERMAN gondolatait összegzi PACZOLAY (1995) i. m. 19.

⁷³ Hans KELSENT idézi HOLLÓ András: Alkotmánybíráskodás a politika és jog metszéspontján. In: *Jogi beszélgetések 2004-2006*. Kaposvár, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, 2007. 47.

⁷⁴ SCHMIDT i. m. 546.

Felhívja a figyelmet arra is, hogy a két álláspont közti választás nem csupán teoretikus kérdés, hanem gyakorlati következményei is vannak. Az „első álláspontot vallók az egész kormányzati rendszer átépítését is vallják és az Alkotmánybíróság szerepét ehhez igazítva olyan hatáskörök átadását is lehetségesnek tartják, amelyeket eddig az igazságszolgáltató hatalmat gyakorló bíróságoknak nem volt”. A második álláspontot vallók pedig „az Alkotmánybíróság hatáskörét csak addig tartják megalapozottnak, amíg azok nem törnek át a hagyományosan a bírói hatalomhoz tartozó hatásköröket.”⁷⁵

Az alkotmánybíráskodás tartalma (így az egyes hatáskörök meghatározása) tehát annak a függvénye, hogy az alkotmánybírást hol helyezzük el a hatalmi ágak elválasztásának rendszerében.

3.2. A klasszikus triászból kiinduló nézetek

A tagadó nézetekkel szemben a jogirodalom döntő része elismeri a hatalommegosztás létét. Jelentős eltérések figyelhetők meg azonban az egyes irányzatok között, hogy a hatalommegosztást milyen tartalommal kívánják kitölteni. E nézetek nem vitatják a hármas tagolás érvényességét, viszont az intézmények között hatalomkoncentrációt tételeznek, vagy vizsgálatuk középpontjába az ellensúlyozást helyezik. A hatalommegosztás három ismertetett irányzata nem zárja ki egymást; az egyik elfogadása nem jelenti a másik kettő elutasítását, csupán azt, hogy egyes irányzatok más tényezőket emelnek ki a hatalommegosztás jelenének vizsgálatára kapcsán.

3.2.1. Komplex hatalommegosztás

Ennek az irányzatnak a komplexitását az adja, hogy a hatalom (és a hatalomgyakorlás) belső szerkezetét nem csupán a MONTESQUIEU-i triász, illetve a közhatalmak keretén belül vizsgálják, hanem megfigyelésüket kiterjesztik az alkotmányjog klasszikus szféráján kívüli kérdésekre is. E tekintetben az irányzat gyakorlatias, és a hatalom tényleges működését, a hatalmi tényezőket kutatja.

Ez a megközelítési mód jellemezte BIBÓ István 1947-ben elmondott akadémiai székfoglalóját, amelyben arra a kérdésre kereste a választ, hogy milyen modern tartalommal lehet megtölteni az államhatalmak elválasztásának elvét. Nézete szerint „a zsarnokság megakadályozásához nem arra van szükség, hogy mereven elválasszunk minden hatalmi centrumot, hanem az, hogy ne lehessen ellenőrizetlenül közhatalmat gyakorolni.”⁷⁶

Elméletének lényege, hogy a történeti fejlődés során új (a MONTESQUIEU-i hármas felosztást meghaladó) hatalmi ágak jöttek létre. Ezek közé sorolta a gazdaságot, tekintettel arra, hogy az államhatalom a modern gazdasági fejlődés következtében sokkal szélesebb gazdasági tevékenységet folytat, a szellemi életet, a kultúrát és a bürokráciát. Ez utóbbit – az eltérő ideológiai megközelítés ellenére – megvalósultnak látta mind az

⁷⁵ SCHMIDT i. m. 546.

⁷⁶ BIBÓ gondolatát idézi GYÓRFI Tamás – JAKAB András: „2. §” [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 205.

Egyesült Államokban, mind a Szovjetunióban, az előbbiben a 'managerek forradalmaként', az utóbbiban 'racionalizált üzemszerűségként' értelmezve azt.⁷⁷

Hasonlóan meghaladottnak tartja MONTESQUIEU felfogását TAKÁCS Albert, aki azt a XVII-XVIII. századi alkotmányos állam mechanikus államfilozófiájának tekinti, mivel MONTESQUIEU elméletében a törvényhozás és a végrehajtás – hatalommegosztási viszonyok között sem mellőzhető – kapcsolata alapvetően negatív jellegű. Ez pedig az idő próbáját nem állta ki.⁷⁸ Tézise szerint az alkotmányos hatalommegosztás helyett a politikai hatalommegosztás vált jelentőssé, amelynek lényege, hogy a törvényhozó politikailag nem egységes. Így a törvényhozó–végrehajtó megosztás helyett a kormány–ellenzék megosztását hangsúlyozza.⁷⁹

3.2.2. *Parlamentarista hatalommegosztás*

TAKÁCS szerint „a hatalommegosztás elvének első látványos kudarca, hogy a parlamentáris kormányformák megjelenésével a pozitív alkotmányokban is kezdetét veszi a törvényhozó és a végrehajtó hatalom összefonódása”.⁸⁰ Ugyanez PACZOLAY Péter megfogalmazásában: „A 20. század végére a hatalommegosztás rendszere a nyugati típusú demokráciákban átalakult, kritikailag úgy is mondhatjuk, hogy eltorzult. A két politikai természetű hatalmi ág, a törvényhozás és a végrehajtás, a parlamentáris rendszerekben jellemzően hatalmi blokkot képez, vagyis ugyanaz a politikai erő irányítja mindkettőt. [...] Ennek a hatalmi blokknak az ellensúlya az Alkotmánybíróság, és részben – egyes funkcióiban – a bírói hatalmi ág is”.⁸¹ Mindez kisarkítható úgy, hogy „az általános választójog, illetve a kormányfőnek a győztes párt vezetőségéből való kikerülése (mely idővel a parlamentáris rendszer sarkalatköve lett) révén megszűnt a tényleges hatalommegosztás az egyes hatalmi ágak között.”⁸²

Az irányzat a parlamentarizmus alapvető sajátosságából indul ki, amely szerint a parlamentnek felelős kormány rendelkezik a parlamenti többség bizalmával; ezért érdekazonosság van köztük, ugyanaz az 'erő' irányítja őket, így a két hatalmi ág nem válik el. Ennek a következménye az is, hogy parlamentáris berendezkedés mellett a törvényhozó és a végrehajtó viszonya megfordul: a végrehajtó hatalom irányítja a törvényhozó hatalom működését⁸³ és nem fordítva, ahogy a MONTESQUIEU-i elvből eredetileg következne.

⁷⁷ BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: *Bibó István összegyűjtött munkái*. Bern, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, 1982. 556–558.

⁷⁸ TAKÁCS i. m. 209. és 211.

⁷⁹ TAKÁCS i. m. 215–216.

⁸⁰ TAKÁCS i. m. 214.

⁸¹ PACZOLAY (2010) i. m. 235.

⁸² CSERVÁK Csaba: A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html>

⁸³ Leonard F.M. BESSELINK: The Separation of Powers under Netherlands Constitutional Law and European Integration. *European Public Law*, 1997/3. 313.

E politikai hatalmat viszont ellensúlyozza és ellenőrzi a 'semleges hatalom'.⁸⁴ E semleges hatalomba tartozik a bíróság és az Alkotmánybíróság, esetleg az ombudsman és az államfő.

A parlamentarista hatalommegosztás abban különbözik a komplex irányzattól, hogy megmarad az alkotmányjog paradigmáján belül, *közhatalmak* egymással való viszonyát vizsgálja és nem közhatalmon kívüli tényezők (pártok, média stb.) szerepét.

A parlamentarista hatalommegosztás gyakorlatilag két hatalmi tényező, a politikai hatalom és az ellenőrző hatalom kettősségét vallja. Legfontosabb különbségnek pedig azt tartja, hogy a politikai hatalom (parlament, kormány, önkormányzat) politikai alapon (ideológiai értékválasztás alapján) hoznak döntéseket. Ezzel szemben az ellenőrző hatalom (alkotmánybíróság, bíróság, államfő, ombudsman stb.) jogi döntéseket hoz; döntéseiket valamilyen jogi autoritásra vezetik vissza. E nézet szerint a hatalommegosztás akkor valósul meg, ha a politikai és a jogi szervek egyensúlyban és kölcsönös függőségben tartják egymást.⁸⁵

3.2.3. 'Modernizált MONTESQUIEU'

MONTESQUIEU elméletének meghaladottsága nem általánosan elfogadott tétel a jogtudományban.⁸⁶ E nézet képviselői a három klasszikus ág megosztásában kívánják az államszervezetet megérteni, MONTESQUIEU nézetét nem elvetik, hanem modern tartalommal töltik meg. E modern tartalom abban rejlik, hogy a MONTESQUIEU-i államszervezetet nem mechanikusan vizsgálják (amellyel szemben jogos kritikát fogalmaz meg TAKÁCS), hanem funkcionálisan; nem azt elemzik, hogy milyen hatalmi ágak vannak, hanem hogy a hatalom egyes ágaira milyen *tevékenység* jellemző.

Valamely hosszú időn keresztül működő és bizonyított elmélet pusztán amiatt nem válik meghaladottá, hogy új kutatások, empirikus megfigyelések a korábbiakat nem igazolják. Egyes politikai folyamatok ugyan nem írhatók le MONTESQUIEU gondolataival, más kérdésekre viszont, mint a hatalmi ágak természete, „*A törvények szelleméről*” című műben foglaltak alkalmazhatók. Kétségtelen, hogy a hatalom természete komplexebb az ott leírtaknál, és a klasszikusokon kívül új tényezők is befolyásolják a hatalom működését, továbbá az is, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágak között több személyi és szervezeti összefonódás figyelhető meg.

Az elv eredeti meghatározása ugyanis az államhatalmi ágakat szervezeti (institucionális) értelemben különítette el, az egyféle hatalom – egyetlen szervezet gondolatára épült.⁸⁷ Ez a gyakorlatban a sok új intézmény megjelenésével már nem alkalmazható.⁸⁸ Amire viszont jól alkalmazható a hatalommegosztás klasszikus tana,

⁸⁴ GYÓRFI–JAKAB i. m. 206.

⁸⁵ de POORTER i. m. 89.

⁸⁶ Egyes alkotmányjogi tankönyvek ez alapján dolgozzák fel az államszervezeti részt, lásd TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2012.

⁸⁷ VARGA Zs. András: Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/5. 5.

⁸⁸ Egyes álláspontok mellett a funkcionális hatalommegosztás mellett továbbra is alkalmazható az institucionális hatalommegosztás kategorizálási módszertana. SZANISZLÓ Krisztián: Az államszervezet fogalmi csomópontjai. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 247.

az az állami hatalom egyes funkciói. A mai államszervezet szabályai nem zárják ki azt, hogy háromféle állami hatalomról beszéljünk, amikor az egyes hatalom-hordozó szervezetek egymáshoz való viszonyát vizsgáljuk. A MONTESQUIEU-féle hatalmi triász elfogadása és alkalmazása pedig alkalmas arra, hogy a hatalom-hordozókat ennek alapján csoportosítsuk és hasonlítsuk össze.⁸⁹

Amennyire egyértelmű a MONTESQUIEU-elv, olyan nehéz alkalmazni.⁹⁰ Egyértelmű, mivel a hatalmi ágakat azok funkciója szerint különbözteti meg: a törvényhozó hatalom tevékenységét az jellemzi, hogy általánosan kötelező magatartási szabályokat *alkot*, a végrehajtó hatalom az általánosan kötelező magatartási szabályokat hatósági jogkörben az egyedi esetekre *vonatkoztatja*, a bíraskodó hatalom pedig *dönt* az általános magatartási szabályok alkalmazásával kapcsolatban felmerülő jogvitákban.⁹¹ Az elv formális alkalmazása viszont azért ütközik nehézségekbe, mert ha az adott feladatot kívánjuk minősíteni és besorolni, azzal szembesülünk, hogy különböző típusú feladatok tartozhatnak ugyanahhoz az intézményhez, illetve egy feladattípus több intézményhez is tartozhat.⁹² Nincs olyan hatalommegosztáson alapuló politikai rendszer, amelyben a végrehajtó hatalom teljessége a kormány kezében van, de semmilyen más hatalma nincs, és a teljes jogalkotás – de semmi más – a parlamentnél. A kormány a végrehajtó hatalmi feladatain túl meghatározó szerepet játszik az állam vezetésében és irányításában, valamint a törvények előkészítésében, a parlamentnek pedig a törvényhozáson túl választási, külügyi és ellenőrző funkciói is vannak.⁹³

Éppen ezért célravezetőbbnek tűnik az elv funkcionális alkalmazása, ami nem a besorolásra törekszik, hanem az intézmények közötti egyensúlyra összpontosít: ne legyen túlzott hatalma egy intézménynek sem.⁹⁴

3.2.4. Vertikális hatalommegosztás

A hatalmi ágak elválasztására vonatkozó kezdeti elméletek továbbfejlődésének másik iránya, hogy nem csupán horizontális szinten lehet megkülönböztetni a hatalmi ágakat, hanem vertikális szinten is.⁹⁵ A horizontális szintű megkülönböztetés a klasszikus hatalommegosztást (a törvényhozó, végrehajtó, bíraskodó hatalmak triászát) jelenti, amelynek fő jellemzője, hogy azonos szinten helyezkednek el, mindegyik a központi állami hatalom valamelyik részét gyakorolja. Ezzel szemben azonban léteznek más szintek is, amelyek ugyanúgy ellensúlyát képezhetik nemcsak az egyes hatalmi ágaknak, hanem a központi hatalomnak, mint egésznek. Ilyen ellensúlyként léphetnek fel a központi hatalommal szemben a helyi önkormányzatok, a szakmai testületek, föderatív államok esetében a tagállamok, vagy valamely nemzetközi szövetség részes államai.

⁸⁹ VARGA i. m. 5.

⁹⁰ CAROLAN i. m. 22.

⁹¹ CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 22.

⁹² Vö. CAROLAN i. m. 22–27.

⁹³ RIKLIN i. m. 1.

⁹⁴ CAROLAN i. m. 27.

⁹⁵ Lásd PETRÉTEI (1996) i. m. 25–28.

A vertikális hatalommegosztás az amerikai jogdogmatika terméke, így nem véletlen, hogy a hatalommegosztás lényegét a fékek és ellensúlyok rendszerében látja. Az kétségtelen ugyanis, hogy az előbb felsoroltak korlátozzák az állami (központi) hatalmat. Ugyanakkor nem azonos a viszony a vertikális hatalommegosztás egyes szintjei (például egy tagállam és a szövetség) és a horizontális hatalommegosztás elemei (például végrehajtó és bíraskodó hatalom) között. Ez utóbbiakra ugyanis nem csupán az a tétel igaz, hogy korlátozzák egymást, hanem az is, hogy eltérő jellegű funkciókat gyakorolnak. Ez a helyi hatalom és a központi hatalom viszonylatában nem áll meg; a helyi hatalom is gyakorol jogalkotási, végrehajtási feladatokat. Ha tehát a hatalommegosztást olyan intézményként definiáljuk, amely szerint az egyes állami funkciókat – a hatalom koncentrációjának elkerülése céljából – más hatalmi ágak gyakorolják, és ezek az ágak egymást fékezik és ellensúlyozzák, azt állapíthatjuk meg, hogy a vertikális hatalommegosztás csak a második kritériumot (az ellensúlyozást) teljesíti, az elsőt (az eltérő funkció gyakorlását) nem. Ez nem jelenti azt, hogy a vertikális hatalommegosztás elvetendő volna, csak azt, hogy a hatalommegosztásról alkotott fogalmak átértékelése, újraértelmezése válik szükségessé.

Vertikális hatalommegosztásról legtágabb értelemben akkor beszélhetünk, ha valamely szerv döntési szabadságát egy eltérő területi alapon szervezett másik szerv korlátozza, vagy legalábbis ellensúlyozza (helyi önkormányzat a központi hatalom döntését, szupranacionális szerv a részes állam döntését stb.). Szűkebb értelemben ugyanakkor csak akkor beszélhetünk vertikális hatalommegosztásról, ha a két, eltérő területi alapon szervezett intézmény legitimitása azonos. Azaz, ha az egyik intézmény a népszuverenitás alapján jött létre, akkor ezzel szemben csak olyan intézmény állhat, amelyik szintén a népszuverenitás hordozója. Vitán felül megvalósul tehát a vertikális hatalommegosztás a szövetségi berendezkedésű államoknál, hiszen ott – a megosztott szuverenitás miatt – mind a tagállam, mind a szövetség rendelkezik szuverenitással. Ebben a megközelítésben viszont nincs vertikális hatalommegosztás unitárius államban a központi hatalommal szemben (még akkor sem, ha a decentralizáció elve alapján működik), mivel nincs olyan entitás, amely szintén a szuverenitást hordozná. A központi hatalom ugyanis a szuverenitás alapján jön létre, a helyi önkormányzat pedig nem.

3.3. Új irányzatok

Az állam modern működésének tanulmányozása során olyan új (vagy megújított) elméletek is megjelentek, amelyek nem a MONTESQUIEU-féle triáson alapulnak, vagy legalábbis az azzal való kapcsolatuk jóval közvettebb.

Az egyik ilyen elmélet a delegációs elmélet. Az Arthur LUPIAHoz köthető modell szereplői a megbízó (principal) és az ügynök (agent), és a modellben a megbízó átruhazza a hatalmat az ügynöknek.⁹⁶ Lényegét tekintve ezzel rokonítható az átjátszósíj elmélet (Transmission Belt Theory), amely azt kutatja, hogy miképp adható felhatalmazás a politikai hatalom gyakorlására.⁹⁷ Mindkét elmélet ötvözi a népszuverenitás és a hatalommegosztás gondolatait: lényegesnek tartják, hogy a hatalom a néptől szár-

⁹⁶ LUPIA összefoglaló ismertetését lásd PACZOLAY (2015) i. m. 169.

⁹⁷ CAROLAN i. m. 107.

mazzon, és azt a hatalom tényleges gyakorlója számára valami közvetítse. A hatalom a közvetítés (delegation/transmission) miatt nem korlátlan, minden szerv csak annyi hatalmat gyakorolhat, amennyit számára közvetítettek.

Egy másik irányzat szerint a hatalommegosztás számára a legnagyobb kihívás a közigazgatási állam (administrative state), amelyben a közhatalmat decentralizált, diszkrecionális döntést hozó szervek gyakorolják. Az önkényes hatalomgyakorlás kizárását vagy legalábbis mérséklését a diszkrecionális jogkör leszűkítésében keresik. Önmagában a jog nem jelent megfelelő megoldást, ugyanis a jog nem képes minden létező esetkört normatív módon előre szabályozni, elengedhetetlen a hatósági mérlegelés. Lehetséges megoldás, hogy a kormányzati szerv mérlegelését az adott szerv szakértelme tartja nem-önkényes keretek között (discretion as expertise), vagy hogy a különböző érdekcsoportok becsatornázása folytán jut az objektíve helyes következtetésre (discretion as interest representation).⁹⁸

Az itt ismertetett irányzatok elsődlegesen a politikai hatalomgyakorlás módjával foglalkoznak, a cél tekintetében (önkény kizárása) azonosan a klasszikus hatalommegosztási tannal, az eszköz tekintetében viszont gyökeresen eltérnek.

4. A hatalommegosztás működése

4.1. A hatalommegosztás statikája: az egyes hatalmi ágak súlya

A hatalommegosztás működésének illusztrálását követően ki kell térni arra, hogy mi befolyásolja az egyes hatalmi ágaknak a súlyát. Elsőként azt figyelhetjük meg, hogy az egyes hatalmi ágak súlya koronként és területenként eltérő. Ebből pedig okszerűen következik, hogy a hatalommegosztás is másképp fog érvényesülni a különböző országokban és korszakokban, azaz a hatalommegosztásnak nincs egyetemes (tértől és időtől független) modellje.

Ezt a megfigyelést a történelmi tapasztalatok igazolják. Az abszolutizmus lebontása is a hatalmi ágak csatározásaként (mérleghintán való lengéseként) figyelhető meg. Ezzel kapcsolatban kiindulópontnak az tekinthető, hogy Európában a parlamentarizmus igénye az abszolutizmus ellenszereként fejlődött ki.⁹⁹ Az abszolút monarcha önkényével szemben fogalmazódott meg elvárásként egyrészt a jog kiszámíthatósága, másrészt hogy az általánosan kötelező magatartási szabályokat előzetesen és normatív módon, mindenkire kötelezően határozzák meg. Két olyan igény fogalmazódott meg tehát, amelyet modern terminológiában úgy határozhatunk meg, hogy jogbiztonság és jogegység; ez utóbbi az egyenlőség, a diszkrimináció-mentesség fontos állomása.¹⁰⁰

⁹⁸ CAROLAN i. m. 108.

⁹⁹ A parlamentarizmus történeti kialakulásának ez a leegyszerűsítése alappal vehet fel kritikát. Az angol és a német típusú parlamentarizmus kialakulásának történeti okai, és így a két modell főbb jellegzetességei is eltérőek, ezeknek az eltérések azonban a jelen értékelést nem befolyásolják.

¹⁰⁰ Ezzel részben ellentétesen VARGA Csaba szerint csak demokratikus keretek között jelent a jogegység jogegyenlőséget, a feudalizmusban a kodifikáció az abszolutisztikus kormányzás technikai feltétele. VARGA Csaba: *A kodifikáció mint társadalmi-történeti jelenség*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2002. 152.

E társadalmi-politikai igény folytán alakult ki, hogy *az általánosan kötelező normák megalkotása a parlament kezében van* (azaz: az uralkodó befolyása a törvényhozásra egyre csekélyebb), a törvényhozó hatalmon belül *a népképviselési elvű alsóház szerepe növekszik*, és a rendi (születési előjogokon alapuló) felsőház érdemi szerepe csökken és hogy *a választójog egyre inkább általános*. Ezek a jelenségek (általános választójog, alsóház-dominanciájú parlament, parlament-dominanciájú törvényhozás) önmagukban nem jelentenek parlamentarizmust, de egy jól kivehető trendet határoztak meg. Ez a trend pedig azt célozta, hogy ne az (abszolút) monarcha, hanem a parlament hozza meg a törvényeket. Egy olyan kormányzási módszer víziója merült fel, amelyben az uralkodótól függetlenül hozza a törvényeket a népképviselési parlament, és azokat az uralkodó által irányított végrehajtó hatalom alkalmazza az egyedi esetekre.

A történeti áttekintés alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a *parlamentarizmus a végrehajtó hatalommal szemben fogalmazódott meg, nem a bíróságokkal szemben*. A parlamentarizmus megszületésekor nem volt reális veszélye, hogy tartalmilag a bíróságok hozzák a törvényeket, sokkal inkább annak, hogy a végrehajtó hatalom élén álló uralkodó próbálja 'visszaszerezni' a törvényhozást.¹⁰¹

Sőt, az erős, független *bíróság nélkülözhetetlen kelléke a parlamentarizmusnak*. Ha a bíraskodó funkciót – MONTESQUIEU nyomán – úgy határozzuk meg, mint amelyik dönt a jogszabályok alkalmazásával, érvényességével kapcsolatos jogvitákban, akkor megállapítható: a törvény rendelkezései a gyakorlatban végső soron a bíróságok előtt, azokon keresztül érvényesülnek. Ha a parlamentáris törekvéseket a törvényhozó és a végrehajtó hatalmak 'harcaként' jellemezzük, akkor a parlamentarizmusnak (azaz a törvényhozás dominanciájú kormányzás híveinek) elemi érdeke, hogy a bíróságokat is kivonja a végrehajtó hatalom fennhatósága alól. Hiába nyer ugyanis a parlament teljes szabadságot és önállóságot, ha a bíróság a törvényeket nem alkalmazza, akkor a törvénysszöveg holt betű marad.¹⁰² A végrehajtó hatalomtól független bíróság tudja egyedül garantálni a törvényhozó hatalom érvényesülését.

A polgári felvilágosodás idején (a XIX. század elejétől) a demokratikus berendezkedésnek az volt a záloga, hogy a nép által választott parlament előtt nincsenek jogi korlátok; az ilyen korlátokat a kor az abszolutizmus maradványának és így antidemokratikusnak tartotta. Európában tehát a XX. századig a parlament kiteljesedése jelentette a demokráciát és nem a korlátozása. Ebben a történelmi közegben kifejezetten antidemokratikus gondolatnak tűnhetett volna az, hogy egy bírói szerv absztrakt elvekre hivatkozva korlátozhatja a népképviselési alapon nyugvó törvényhozó hatalom döntési szabadságát. Ennek magyarázata, hogy akkor a hatalommegosztás a törvényhozó hatalom megerősítését indokolta.

¹⁰¹ CSINK Lóránt: Alkotmánybíráskodás a parlamentarizmusban. *Jogelméleti Szemle*, 2016/1. http://jesz.ajk.elte.hu/2016_1.pdf 150.

¹⁰² Az egyszerűség kedvéért álljon elő a következő példa: a parlament megelégedi, hogy az uralkodó igen magas, évi öt arany adót vet ki mindenkire, ezért törvényt hoz arról, hogy három aranynál több senkitől sem hajtható be. Ha a bíraskodás felett még mindig az uralkodó diszponál, és az egyedi ügyekben – a törvényt figyelmen kívül hagyva – nem tartja jogsértőnek, hogy a hatóságok (a végrehajtó hatalom) továbbra is öt aranyat hajtanak be mindenkitől, akkor a törvény (és vele együtt a parlamentáris törekvés) nem ért célt.

Ugyanebben az időben az Egyesült Államok egész más történelmi korszakot élt. A függetlenség kivívását követően az államszervezetet nem jellemezte egy abszolút uralkodó és a parlament csatározása. Éppen ezért előre mutatónak és demokratikusnak bizonyult az az elképzelés, hogy a törvényhozó hatalom nem korlátlan, és a bíraskodó hatalom eltekinthet a törvényi rendelkezés alkalmazásától – ahogy azt a Madison v. Marbury ügyben¹⁰³ MARSHALL főbíró megfogalmazta. Az látható tehát, hogy ugyanabban az időben ugyanaz az intézkedés az egyik társadalomban előre mutató, a másikban pedig épp ellenkezőleg, az eltérés magyarázata pedig épp a mérleghinta eltérő állása.

Tovább erősíti a fentieket, hogy a XX. században a parlament jelentőségének növekedése után ismét a bíraskodó hatalom jelentősége kezdett növekedni, a parlament rovására. A pozitív jog és a törvényhozói szupremácia megrendült abból a felismerésből, hogy az alkotmányos szabályok és különösen az alapjogok korlátozzák az államhatalmi ágak cselekvési és döntési lehetőségét.¹⁰⁴ Ebből eredően a második világháború után Nyugat-Európában erősödött a jogállam felfogása, abban az értelemben, hogy a közhatalom (ideértve magát a jogalkotót is) joghoz kötött, és a bíraskodás valós ellensúlya a népképviselői parlamentnek. Ennek a folyamatnak az eredménye a hatalommegosztásnak egy olyan modellje, amit VARGA Zs. András „bírói jogállamnak” nevez.¹⁰⁵

Amíg Nyugat Európában a XX. század második felét a bírói hatalom erősödése jellemzi, a közép-kelet-európai országok fejlődése egészen más utat járt be. A hatalmi ágak elválasztását tagadó, egypártrendszeren alapuló szocialista államszervezet elentételezéseiként a rendszerváltásokkor a politikai törekvések a szabad választásokra (valós népképviselőre), és így a parlament megerősítésére törekedtek. Ráadásul a parlament 'szuperhatalmi' pozíciójának elve azért is lehetett elterjedt, „mert a korlátlan parlamenti szuverenitás dogmája negyven éven keresztül kitüntetett szocialista dogma is volt, noha a valóságnak egyáltalán nem felelt meg. Ezért nem csoda, ha az Országgyűlés azt az új helyzetet, hogy többé nem egy hatalmi forrás van, hanem különféle hatalmi centrumok kiegyensúlyozott konstrukciója, nehezen vette tudomásul”.¹⁰⁶ Ehhez hasonlóan Lengyelországban is voltak és vannak a parlament felsőbbtségét hirdető nézetek, amelyek ebből a hatalom egységére, illetve a törvényhozó hatalom primátusára következtek.¹⁰⁷

Mindez azt az álláspontot erősíti, hogy az egyes hatalmi ágak súlya koronként és területenként eltérő, épp ezért aligha lehetséges egy univerzális, minden korszakra irányadó hatalommegosztási standardot leírni.

¹⁰³ 5 U.S. 137 (1803)

¹⁰⁴ PACZOLAY (1995) i. m. 13.

¹⁰⁵ VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015. 142.

¹⁰⁶ SÓLYOM László: A magyar Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen. In: *Hans Kelsen jogtudomány*. Budapest, Gondolat – MTI JTI – ELTE ÁJK, 2007. 427.

¹⁰⁷ Lásd Boguslaw BANASZAK – Konrad NOWACKI: The Model of Executive Power in Poland: Outline of Political Evolution. *European Public Law*, 2009/2. 180.

4.2. A hatalommegosztás dinamikája: a mérleghinta-elv

MONTESQUIEU fő célja a hatalommegosztási teóriával a zsarnokság elkerülése volt, axiomatikusként tekintette, hogy az önkényes hatalom rossz. Ahogy azt VARGA Zs. András megfogalmazta könyvének nyitó gondolatában: „A totális állam rossz. A jogállam jó.”¹⁰⁸ A totális (önkényes) állam ellenszere pedig az, hogy a hatalom vet gátat a hatalomnak.

Ebből következik, hogy a hatalommegosztási elméletekhez szorosan kapcsolódik a *checks and balances* elv, olyannyira, hogy ezt a kettőt sokszor azonosítják is. Érdekes, hogy a *balance* angol szó fordítása nem egységes a hazai jogirodalomban, azt váltakozva fordítják 'egyensúlyra' és 'ellensúlyra', sőt egyes szerzők e különbségtételnek jelentőséget is tulajdonítanak.¹⁰⁹ Mind nyelvileg, mind logikailag a két fordítás egyszerre helyes. Logikailag azért, mert kizárólag az ellensúly tud egyensúlyt teremteni, és fordítva, az az erő, ami kiegyensúlyozza a rendszert, az ellensúly. Nyelvileg pedig a 'balance' egyszerre jelenti az egyensúlyt és az ellensúlyt: főnévként ugyanúgy lehet 'physical equilibrium' (egyensúlyi állapot), mint 'a counterbalancing weight, force, or influence' (ellensúly).¹¹⁰ Az egyensúly kapcsán pedig egy mérleg képe villan fel, melyben a hatalommegosztás akkor működik tökéletesen, ha a mérleg egyensúlyi állapotban van. A MONTESQUIEU-féle tagolásban a törvényhozó, végrehajtó és bíráskodó hatalmak egyensúlya tökéletes. Az elmélet kritikusai joggal vetik fel, hogy a gyakorlatban nem biztosítható egyensúly a hatalmi ágak között. Ha pedig a mérleg az egyik serpenyő irányába billen, akkor az elmélet nem állja meg a helyét. E dilemma feloldását kísérte meg CONSTANT a 'kiegyensúlyozó' államfői hatalom bevezetésével, azonban ez is gyakorlati nehézségekbe ütközik: az államfő nem csupán kiegyensúlyozó hatalmat lát el, hanem tényleges végrehajtó hatalmi jogosítványai is vannak. A mérleg képére visszatérve: az államfő nem csupán a mérleg központi kiegyenlítője, hanem ő maga is súly az egyik serpenyőben.

Mi tehát a megoldás? Nem a MONTESQUIEU-féle hatalommegosztási struktúrát kell feladnunk, hanem azt, hogy annak működését mérleggel és az egyensúlyi állapottal modellezzük. A hatalommegosztás gyakorlati működése nem a mérleghez, hanem a mérleghintához hasonlít.

Mi jellemzi a mérleghintát? A mérleghinta gyakorlatilag soha nincs egyensúlyi állapotban, hiszen épp a fel-le mozgás a játék lényege. A fizikai törvényszerűségek miatt – nevezetesen, hogy nem csupán a mérleghintán ülő gyerek tömege, hanem az is számít, hogy mennyire dől előre vagy hátra a hintán (azaz mekkora az erőkar) – nem csupán pontosan azonos súlyú gyerekek tudnak libikókázni. Ráadásul a mérleghintába 'kódolva van' a kiegyenlítés: a lent lévőre felfelé, a fent lévőre lefelé irányuló erő hat.

További megfigyelés, hogy a mérleghinta két oldalán ülő gyerek földtől való távolságának összege állandó (feltéve természetesen, hogy a mérleghinta két karja egyenlő

¹⁰⁸ VARGA (2015) i. m. 9.

¹⁰⁹ CSERVÁK Csaba: A köztársasági elnök jogállása az új Alaptörvényben. In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 2011. 22.

¹¹⁰ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/balance>

hosszú). Mindketten a magasságukat csak a másik rovására tudják csökkenteni vagy növelni: amennyivel az egyik gyerek közelebb kerül a földhöz, a másik olyan mértékben fog távolodni.

Végül fontos körülmény az is, hogy ha a gyerekek között nagyon nagy súlykülönbség van, akkor nem fognak tudni együtt játszani a mérleghintán: az erőkar jó kihasználása és az erőhatások fizikai törvényszerűségei sem fogják a tömegkülönbözetet kompenzálni. A mérleghintának van tehát érvényességi tartománya: bizonyos súlykülönbség (adott esetben egész jelentős súlykülönbség) felett a mérleghinta nem használható rendeltetészerűen.

Mit jelent mindez a hatalommegosztásra nézve? Ha a hatalommegosztási modellt mérleghintához hasonlítjuk, akkor nem követelmény, hogy az egyes hatalmi ágak súlya azonos legyen az államszervezetben. A súlykülönbség pedig – akár csak a mérleghinta esetében – kiegyenlíthető. Kiegyenlítő tényező (a példában mérleghinta erőkarja) lehet, hogy az adott hatalmi ág hogyan gyakorolja a hatalmát; aktivizmussal a kevesebb vagy épp a csökkentett hatáskör is kompenzálható, míg a széles hatáskör esetében épp a visszafogott hatáskör gyakorlás eredményezhet kiegyenlítést. Megfigyelhető továbbá az is, hogy ha az államszervezetben valamelyik hatalmi ág jelentősége megnő (és ezzel lefelé viszi a saját mérlegét), akkor egy ponton túl a mérleghinta elindul az ellentétes irányba, és egy másik hatalmi ág jelentősége kezd növekedni.

Az államszervezetre is igaz továbbá, hogy valamelyik hatalmi ág csak egy másik rovására tudja a jelentőségét növelni. A bírói aktivizmus a kormányzati diszkrecionális jogkör visszaszorulását, a részletes törvényi szabályozás pedig a bírói értelmezés lehetőségének szűkítését eredményezi.

A mérleghinta hasonlat abból a szempontból is igaz, hogy hatalommegosztás csak addig van, amíg az egyes hatalmi ágak között nincs az érvényességi tartományon kívüli súlykülönbség. Az államszervezet bizonyos súlykülönbségeket elvisel, de egy ponton túlit már nem. Ha az egyik hatalmi ág jóval súlyosabb a többinél, akkor a mérleghinta mozgása megáll: azaz már nincs hatalommegosztás.

Megjegyzendő viszont, hogy a hatalommegosztást – akár mint alapelvet, akár mint önálló normát értjük – nem formális értelemben kell felfogni. A hatalommegosztás nem akkor érvényesül, ha nem ugyanaz a személy (szervezet) gyakorolja a különböző funkciókat, hanem akkor, ha a közhatalom gyakorlói az alkotmányos keretek között *ténylegesen is képesek* egymást fékezni és ellensúlyozni. Az alkotmány önmagában ezt az állapotot nem képes biztosítani; a fékek és ellensúlyok gyakorlati működése az alkotmányos szokások és a politikai kultúra szintjén is múlik. Az viszont az alkotmány feladata, hogy a hatalommegosztás tényleges működésének kereteit biztosítsa.

5. A hatalommegosztás története és jelene Magyarországon

5.1. A hatalommegosztás előzményei Magyarországon

A polgári felvilágosodás időszakára általánosságban jellemző a különböző eszmék, irányzatok terjedése az egyes népek és nemzetek között. Ez a korszak az összehasonlító jog fejlődésének egy fontos állomása, mivel az abszolutizmus ellen küzdő népek

egymás tapasztalataira is figyelemmel törekedve igyekeztek kialakítani jogintézményeiket, államszervezeteiket.¹¹¹ Nem volt ez másképp a hatalommegosztás elvével sem.

A hatalommegosztás magyarországi elterjedésének vizsgálatakor ugyanakkor nem hagyhatóak figyelmen kívül a kor történelmi és politikai viszonyai. Ezek közül kiemelkedik, hogy Magyarországnak ekkor nem volt kartális alkotmánya, hanem a történelmi alkotmány korát élte. A két alkotmánytípus között nem csupán az a különbség, hogy az alapjogokra, államszervezetre, az alapvető társadalmi-politikai berendezkedésre vonatkozó normákat egy vagy több dokumentum tartalmazza-e, hanem az is, hogy a történelmi alkotmány – a kartálissal ellentétben – nem törekszik teljes logikai egységre, azaz nem érvényesül az alkotmány zártságának elve. Ezzel összefüggően az absztrakt elvek (mint a hatalommegosztás) kevésbé jelennek meg kodifikált, dogmatikailag kidolgozott formában.¹¹² Mindez nem jelenti azt, hogy a hatalommegosztás ne érvényesült volna a gyakorlatban az önkényes hatalomgyakorlás korlátjaként. A vertikális hatalommegosztásra irányuló politikai törekvések, nevezetesen, hogy a vármegyék valós korlátai legyenek a központi hatalomnak, már korábban megjelentek, a XIX. század fő kérdése ezzel kapcsolatban az volt, hogy a hatalom különböző funkciók szerinti tagolását központi szinten vagy vármegyei szinten kell-e megvalósítani.

A hatalommegosztás központi szinten való megvalósításában fontos állomás volt a szabadságharc bukását követő időszak; a császári bíraskodás bevezetésével elhatárolták a közigazgatást és a bíraskodást, továbbá államosították a jogszolgáltatást.¹¹³ Ezt az elválasztást vitte tovább a kiegyezést követően az 1869. évi IV. tc., azonban az elválasztás ekkor sem volt teljes, hiszen a közigazgatásnál maradt a kihágási ügyek elbírálása és a bíróság is ellátott adminisztratív (kvázi hatósági) jogköröket, mint a telekkönyvezés és a választási bizottsági feladatok.¹¹⁴

A hatalommegosztás következő lépcsője a köztársaságot kikiáltó 1946. évi I. tc. volt. Ez a köztársasági törvény a hatalommegosztás kezdetlegesebb szintjén álló parlamentarizmust honosított meg.¹¹⁵ A törvény a kormányzati rendszert tekintve sem volt túl kidolgozott (ennek konkrét kérdései a nemzetgyűlési vitában alig kerültek szóba), létrehozásának szinte kizárólagos célja a köztársasági államforma bevezetése volt.¹¹⁶ Ezt már preambulumban jelezte: „a Nemzetgyűlés a magyar nép nevében és megbízásából megalkotja azt az államformát, amely a nemzet akaratának és érdekeinek legjobban megfelel: a magyar köztársaságot”. Magának a köztársaságnak az igenlése – a független SLACHTA Margit ellentétes álláspontjától eltekintve, aki a történelmi alkotmány fenntartása mellett érvelt – általános és egyértelmű volt. A nemzetgyűlésnek ebben való döntési jogosultságát ugyan megkérdőjelezték, azonban egyedül ECKHARDT

¹¹¹ TRÓCSÁNYI László: Az összehasonlító alkotmányjog alapkérdései és korunk jogrendszerei. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex, 2006. 27–28.

¹¹² Köszönettel tartozom SZABÓ Istvánnak, hogy felhívta erre a figyelmem.

¹¹³ STIPTA István: *A Magyar bírósági rendszer története*. Debrecen, DUP, 1998. 113.

¹¹⁴ STIPTA i. m. 124.

¹¹⁵ KUKORELLI István: Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság. *Acta Humana*, 2017/1. 24.

¹¹⁶ SÁRI János: A köztársasági elnök alkotmányjogi státusa. *Magyar Közigazgatás*, 1990/7. 577.

Sándor kockáztatta meg, hogy a népszavazás gondolatát felvesse, indítványt azonban ő sem tett rá.¹¹⁷

A hatalmi ágakkal kapcsolatos viszonyt jól jelzi, hogy a törvény erőteljesen 'elnök-orientált' volt, szakaszainak többsége a köztársasági elnök megválasztását, hatásköreit, felelősségét és megbízatása megszűnésének eseteit szabályozta. Jellemző módon a bíróságokról mindössze egyetlen mondat szólt: „a bíróságok a bírói hatalmat a köztársaság nevében gyakorolják, és ítéletüket, valamint egyéb ügydöntő határozataikat a »Magyar Köztársaság nevében« hozzák”.

Az elnöki jogállás tekintetében hangsúlyos, hogy a törvény szerint „a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a Nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja”. Ebből akár levonható lenne olyan következtetés is, hogy a köztársasági elnök nemcsak, hogy részese a végrehajtó hatalomnak, hanem formálisan annak feje is. Ennek azonban mind az akkori politikai viszonyok, mind a köztársasági törvény rendszertani értelmezése ellentmond. A politikai viszonyok közül kiemelendő, hogy a kommunista párt mindvégig arra törekedett, hogy a kiszáradt kezébe került köztársasági elnöki pozíció jelentéktelen legyen.¹¹⁸ A kommunista párt hatására került ki a törvényből a hadúri jog, továbbá a nemzetgyűlés feloszlás utáni összehívásának, megnyitásának és berekesztésének a joga.¹¹⁹ A gyakorlatban is, a köztársaság rövid fennállása alatt a köztársasági elnök igyekezett a napi politika felett maradni, így kormányzati politikát sem gyakorolt.¹²⁰

A köztársasági törvény rendszertani értelmezése is egyértelművé teszi, hogy a végrehajtó hatalom központi szereplője nem a köztársasági elnök, hanem a parlamentnek felelős kormány volt. A köztársasági elnöknek a miniszterelnök kinevezése során „tisztelőben kellett tartania” a parlamenti többségi elvet [13. § (2) bekezdés]. Ezen túlmenően a köztársasági elnök parlamenti függősége már az elnöki esküből kiderül; annak szövege szerint a köztársasági elnök tisztségét a *Nemzetgyűléssel egyetértésben*, a magyar nép javára gyakorolja.¹²¹

Az 1949-es népköztársasági alkotmány időszakában viszont már egyáltalán nem érvényesült a hatalommegosztás elve, a marxista ideológiának megfelelően. Az Alkotmány szövege szerint az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő összes jogot gyakorolta; ettől független kérdés, hogy az általánosan kötelező magatartási szabályokat ténylegesen nem a parlament, hanem a Népköztársaság Elnöki Tanácsa hozta törvényerejű rendeletek formájában, a politikai döntések pedig nem valamely Alkotmányban rögzített intézményben születtek, hanem az MSZMP Központi Bizottságában.

¹¹⁷ RUSZOLY József: „Magyarország köztársaság.” Az államfői jogok 1944/45-ben és az 1946. évi I. tc. létrejötte. *Állam és Igazgatás*, 1986/2–3. 222.

¹¹⁸ FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Budapest, Osiris, 2001. 163.

¹¹⁹ HORVÁTH Attila: „A köztársaság az egyetlen lehetséges államforma.” Az 1946. évi I. törvény megalkotása, a köztársaság kikiáltása. *Acta Humana*, 2017/1. 14.

¹²⁰ FÖGLEIN i. m. 164.

¹²¹ PACZOLAY Péter: Prezidenciaális vagy parlamentáris demokrácia – választhat-e Közép-Európa? *Politikatudományi Szemle*, 1992/2. 174.

5.2. Hatalommegosztás a rendszerváltást követően (1989–2011)

A hatalommegosztás szempontjából a rendszerváltozás Alkotmánya első ránézésre csalódásra adhat okot. Egyrészt azért, mert ez a jogelv 1989-től sem szerepelt szövegszerűen az Alkotmányban, másrészt pedig az elv érvényesülése nem jelent meg az Alkotmány szerkezeti felépítésében sem. A formailag alkotmánymódosító, tartalmilag az Alkotmányt új alapra helyező 1989. évi XXXI. törvény nem szerkesztette újra az egyes fejezeteket, így az állami szervek felsorolása nem tükrözhetette a hatalommegosztás elvét.

Mindezek ellenére az Alkotmánybíróság gyakorlatának köszönhetően a hatalommegosztás élő, működő alapelve lett az államszervezetnek. GYÖRFI Tamás és JAKAB András felhívják a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság két oldalról is alátámasztotta a hatalommegosztás elvét: egyrészt úgy tekintett erre az elvre, mint amely a „jogállam” kifejezést konkretizálja, másrészt pedig mint amely „racionalizálja az Alkotmány államszerkezeti normáit”.¹²² E kettősségre hívja fel a figyelmet TRÓCSÁNYI László is, aki szerint a „hatalommegosztás elve mára már szorosan kapcsolódik a materiális jogállamiság elvéhez, annak elemét képezi, de egyben az alkotmányosság önálló alapelve, az alkotmányos berendezkedés alapvető szabálya is.”¹²³

A ’racionalizálási alátámasztás’ azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság természetesen vette, hogy az államszervezet a hatalommegosztás modelljén alapulva épül fel, és mivel természetes, épp ezért meg is követelte.

Az Alkotmánybíróság már kezdeti működése során rögzítette, hogy a hatalmi ágak megosztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve.¹²⁴ Részletes tartalmát viszont csak később bontotta ki: „[b]ár az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztásának elvét szövegszerűen nem tartalmazza, az az alkotmánybírósági gyakorlatban a magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetlenségi rendelkezések. A hatalommegosztást, a hatalmi ágak elválasztásának elvét az Alkotmánybíróság a jogállam önállóan érvényesülő tartalmi elemének tekinti. [...] Az államhatalmi ágak elválasztása a demokratikus jogállamban az állam legjelentősebb funkcióinak szervezeti, hatásköri és működési elkülönülését jelenti. A hatalmi ágak közötti közjogi viszony egyrészt jelenti, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványát, másrészt azt is, hogy a demokratikus jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben, ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségszerűen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Az elv lényeges elemeinek rendeltetése a hatalomkoncentráció, a korlátlan, önkényes állami hatalom-

¹²² GYÖRFI–JAKAB i. m. 200–201.

¹²³ TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In: TRÓCSÁNYI–SCHANDA (szerk., 2012) i. m. 74.

¹²⁴ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat.

gyakorlás megelőzése, a hatalmi központok kölcsönös korlátozása, egyensúlyozása és szabályozott együttműködése”.¹²⁵

A jogirodalomban megfigyelhetőek súlyponti eltérések annak függvényében, hogy az egyes szerzők az alapelvi vagy a normatív jelleget emelik-e ki. Az alapelvi jelleg mellett érvel TAKÁCS, aki szerint a hatalommegosztás nem jogi norma, dogmatikai szerkezete önálló (jogi) normativitást nem eredményez.¹²⁶ Szintén az alapelvi jelleg hangsúlya érezhető a 2/2002. (I. 25.) AB határozaton, amely rámutat, hogy „a hatalommegosztás elve elsősorban nem az államhatalmi ágak merev elválasztását jelenti, hanem az alkotmányos szervek működésének, a hatalomgyakorlásnak kölcsönös ellenőrzését, kiegyensúlyozását.”

Inkább a normatív elem válik hangsúlyossá PETRÉTEINél, aki arra hivatkozik, hogy a jogállamiság az állam közhatalmi tevékenységének korlátait rögzíti, amely szerint az állami beavatkozás mértékét a jog határozza meg. Véleménye szerint a materiális jogállamhoz feltétlenül hozzátartozik, hogy minden szerv a saját hatáskörét gyakorolja, a törvényhozó sem rendelkezhet korlátlan kompetenciával.¹²⁷ Szintén a hatásköri szabályokat emeli ki VARGA Zs. András, aki a hatalommegosztásból levezeti egyrészt, hogy egy meghatározott feladat csak egy szervezet kizárólagos hatáskörébe tartozhat, másrészt minden más szervezetnek a hatáskör gyakorlására jogosult szervezettel szembeni befolyását ki kell zárni vagy legalábbis korlátozni kell oly módon, hogy a befolyásolás csak előre meghatározott feltételek mellett történhessen. Felhívja ugyanakkor a figyelmet arra is, hogy a hatalmi ágak között megosztott hatalom az állami főhatalom része, a rész-hatalmak gyakorlásának harmóniában kell maradnia.¹²⁸

Szükséges leszögezni, hogy a hatalommegosztás alapelvi és normatív jellege nem kizárói egymásnak, így az egyes nézetek között nincs kibékíthetetlen ellentét.

A hatalommegosztás elve tehát egyrészt alapelv. Az alapelveknek hézagkitöltő szerepük van, a jogértelmezést segítik azokban az esetekben, amikor a pozitív jog nem ad egyértelmű eligazítást, továbbá segíti a jogalkotót a szabályozás kialakításánál. A hatalommegosztás alapelve tehát befolyásolja, hogy az egyes közhatalmi szerveket a jogalkotó (ideértve az alkotmányozót is) milyen hatáskörökkel, feladatokkal ruház fel.

A hatalommegosztás azonban – a jogállamiságon keresztül – önálló norma is. A materiális jogállamiság, mint tágabb kategória magába foglalja a demokratikus államszerveződés valamennyi garanciáját, amelyek egyike a hatalommegosztás. Erre tekintettel a hatalommegosztás nem csupán rendező elve, hanem alkotmányossági mércéje is a tételes jogi szabályoknak.¹²⁹

A hatalommegosztás érvényesülése nem jelenti az államszervezetben azt, hogy egy szerv csak egyféle típusú tevékenységet lát el, mint ahogy azt sem, hogy valamely hatalmi ág tevékenységét csak egyetlen szerv láthatja el.¹³⁰ Különösen a végrehajtó

¹²⁵ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

¹²⁶ TAKÁCS i. m. 264. Megjegyzendő, hogy maga MONTESQUIEU is a hatalommegosztással összefüggésben „vezérelveket” említ, azok természetének részletezése nélkül. MONTESQUIEU i. m. 71.

¹²⁷ PETRÉTEI (1996) i. m. 8–9.

¹²⁸ VARGA (2013) i. m. 2.

¹²⁹ GYÓRFI–JAKAB (2009) i. m. 201.

¹³⁰ CSINK (2014) i. m. 173.

hatalom terén figyelhető meg, hogy alkotmányi szinten is új, végrehajtó hatalmat gyakorló intézmények jöttek létre (elsőként a Magyar Nemzeti Bank, később a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság), míg más szervek (pl. Alkotmánybíróság, ügyészség, helyi önkormányzat) több hatalmi ághoz tartozó funkciókat is gyakorolnak. A hatalommegosztás tehát nem institutionális, hanem funkcionális értelemben érvényesült.¹³¹

5.3. A hatalommegosztás 2012 után az alkotmánybírói gyakorlatban

Az Alaptörvény újítása, hogy a hatalommegosztás elvét szövegszerűen is megjelenítette. A C) cikk (1) bekezdése szerint „a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”.

E rendelkezéshez nem kapcsolódik bőséges esetjog, aminek az is magyarázata, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata ingadozó abban a kérdésben, hogy – az ügyek döntő többségét kitevő – alkotmányjogi panasz alapítható-e az államszervezet absztrakt elveire (mint a hatalommegosztás) vagy csak alapjogra.¹³²

Az utólagos normakontroll hatáskörben elbírált ügyek közül kettő vetette fel leginkább a hatalommegosztás sérelmét. Egyrészt az alapvető jogok biztosának AJB-2526/2012. indítványa, melyben az egyházügyi törvénynek azt a rendelkezését támadta, amely szerint az Országgyűlés dönt egy vallási közösség egyházzá minősítéséről. Az ombudsman érvelése szerint: „Az Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerve. Ebből következően az Országgyűlés politikai fórum, melynek elsődleges szerepe a törvényhozás, továbbá az Alaptörvényen és törvényen alapuló más döntések meghozatala. Az Országgyűlés döntései szükségszerűen politikai döntések, amelyek során jogon túli szempontokat is figyelembe kell vennie.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése értelmében a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A hatalmi ágak elválasztásának elve nem csupán deklaratív rendelkezés; e cikkből az következik, hogy az Országgyűlés törvény alapján nem láthat el olyan feladatot, amely nem illeszkedik alapvetően politikai karakteréhez.

Álláspontom szerint az egyházi státus megadásáról való döntés – az alapjoggal való szoros összefüggés miatt – nem politikai karakterű. Bár az erre vonatkozó eljárás hasonlóságot mutat a nemzetiségek elismerésével kapcsolatos eljárással (amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik), a párhuzam mégis indokolatlan, hiszen az egyházak, illetve a nemzetiségek státusza alapvetően különböző.”

Az ombudsman szerint tehát az Alaptörvény C) cikke normatív tartalommal bírói rendelkezés, amely mércéje annak, hogy mely állami szervnek milyen hatáskörei lehetnek. Eszerint egy állami szerv sem ruházható fel olyan jogkörrel, amely tőle idegen a hatalommegosztás rendjében.

¹³¹ VARGA (2013) i. m. 5.

¹³² Ezzel összefüggésben lásd CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma. *MTA Law Working Papers*, 2017/25. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_25_Csink_Frochlich.pdf 1–26.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elbíráló 6/2013. (III. 1.) AB határozatában nem a hatalommegosztásra helyezte a hangsúlyt, ugyanakkor ez az érv a határozatban *implicit*e megjelent. A következőkre hívta fel ugyanis az Alkotmánybíróság a figyelmet: „A törvényhozó és a végrehajtó – az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás elve alapján – a mindenkori többség programjához igazodva az államvezetés funkcióját, lényegét tekintve egy politikai funkciót hivatott ellátni. Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában a jogállamiság elve alapján – az Alkotmány szerinti parlamentáris rendszer kapcsán – kimondta, hogy “[a] törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti az Országgyűlés és a Kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti pártok alakítanak kormányt, az Országgyűlés zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg” (ABH 1993, 256, 261.). Az Országgyűlés által többségi alapon meghozott döntések így alapvetően politikai karakterű döntéseknek minősülnek. Korábban az Lvt. alapján az egyházak elismeréséről a törvénynek alárendelt független és pártatlan bíróság döntött, jogalkalmazói eljárásban. Ez összhangban állt az Alkotmány 60. § (3) bekezdésével, illetve az ezzel tartalmilag azonos Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdésével: az állam és az egyházak elválasztásából következően “az államnak a vallási és a lelkiismereti meggyőződésre tartozó más kérdésekben semlegesnek kell lennie” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.]. Éppen ezért elengedhetetlen, hogy a semlegesség követelménye az egyházak elismeréséről szóló állami döntésnél tartalmilag, illetve meghozatala során formailag is érvényesüljön.”

A másik, utólagos normakontroll keretében vizsgált ügyben a Kúria elnöke kezdeményezte a nemzetbiztonsági törvény bírák ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseinek a megsemmisítését (2014. El. I.C. 1/27.). Az indítvány a bírói és a végrehajtói hatalom Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével ellentétes összefonódásának problémáját látja abban, hogy a Kormánynak alárendelten működő nemzetbiztonsági szolgálatok általánosságban ellenőrizhetik a bírókat. Az indítvány szerint „a bírókra is kiterjeszthető általános ellenőrzés [...] az igazságszolgáltató hatalmi ág működésébe történő olyan mély beavatkozást, végrehajtó hatalmi ellenőrzést (beleértve a titkos információ-gyűjtést is) jelentenek, amely az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés mellett az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése vizsgálatának a szükségességét is felvetik.”

Az Alkotmánybíróság a 12/2017. (VI. 19.) AB határozatban a Kúria elnöke által kifogásolt rendelkezéseket megsemmisítette.¹³³ A többségi határozat formálisan ebben az esetben sem az Alaptörvény C) cikkére alapította a megsemmisítést, viszont tartalmilag a hatalommegosztásra vonatkozó érvek itt is kiolvashatóak: „az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdéséből nem következik közvetlenül olyan nemzetbiztonsági érdek, amely valamennyi bíró nemzetbiztonsági ellenőrzésének követelményét alkotmányosan igazolná. A korlátozás arányosságát és az Alaptörvénynek való megfelelésségét alapvetően az a törvényi szabályozás képes biztosítani, amely – a magánszféra, valamint a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítése és a bírói függetlenség között kellő egyensúlyt teremtve – a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozó bírók körét egyértelműen és annak figyelembe vételével határozza meg, hogy kik azok a bírók, akik nem-

¹³³ A határozat értékelését lásd SABJANICS István: Az Alkotmánybíróság határozata a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzéséről. *Jogesetek Magyarázata*, 2017/4. 19–24.

zetbiztonsági szempontból érzékeny ügyekben járnak el, vagy beosztást töltenek be”. CZINE Ágnes alkotmánybíró a párhuzamos indokolásában kifogásolta, hogy a többségi döntés nem bontotta ki a hatalommegosztás elvének jelentését a konkrét ügy vonatkozásában. A korábbi alkotmánybírói gyakorlatot alapul véve arra következtetett, hogy a bírói hatalmi ágat – a hatalommegosztás rendszerében – kiemelt védelem alatt áll, és a bíróságok a jogállamiság egyik legfontosabb letéteményesei. Emiatt a bírói hatalomba való „külső beavatkozásnak szigorúbbak és alapvető garanciális elveken nyugvók az alkotmányos korlátai”. Az alkotmányos biztosítékoknak „alapvetően arra kell vonatkozniuk, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a kormány között”. Erre tekintettel az indítványozóval egybehangzón arra következtetett, hogy a bírói hatalomnak függetlennek kell lennie a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól. Mivel pedig ezt a kritériumot a nemzetbiztonsági törvény nem teljesíti, ezért alaptörvény-ellenes.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem csupán absztrakt utólagos normakontroll, hanem több bírói kezdeményezés kapcsán is vizsgálta az Alaptörvény C) cikkének a tartalmát. A 3116/2016. (VI. 21.) AB határozat azt vizsgálta, hogy a Büntető Törvénykönyv összebüntetésre vonatkozó (értelemszerűen a bíró számára kötelezően alkalmazandó) rendelkezései elvonják-e a bíró hatáskörét attól, hogy a cselekménnyel arányos büntetést szabjon ki. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény C) cikke „a hatalomkoncentráció kialakulását hivatott megakadályozni”, továbbá arra is, hogy „a hatalommegosztás érvényesítése ugyanakkor nem jár az államhatalmi ágak merev elválasztásával, hiszen a hatalom forrása minden esetben közös. Éppen ezért az alkotmányos szervek esetében követelmény a kölcsönös együttműködés”. A konkrét ügygel kapcsolatban az Alkotmánybíróságnak az volt az álláspontja, hogy a büntetések súlyának absztrakt módon való meghatározása a büntetőpolitika területére tartozik, és így kormányzati feladat, és ezt nem tekintette ellentétesnek a hatalommegosztás és a bírói hatalom elvéből levezethető azon legfőbb követelménnyel, miszerint a bírói hatalom az ítélezési tevékenység kizárólagosságában ölt testet.

Az alkotmánybírói gyakorlatban többször is felmerült a hatalommegosztás elve a jogegységi határozatokkal összefüggésben. A 2/2016. (II. 8.) AB határozat kifejtette, hogy „a jogalkalmazás egységességének biztosítása érdekében többféle alkotmányos megoldás lehetséges az igazságszolgáltatás rendszerén belül. Önmagában azzal nem sérül a jogalkotói hatalom, benne a törvényhozói hatalmi ág alkotmányos jogköre, hogy a bírói hatalom a jogszabályoknak egységesen alkalmazandó tartalmat ad. A »bírói jogalkotás«, amíg az kizárólag a jogszabályok értelmezésén alapul (amíg a bírói-ítélkezési hatalom nem veszi át alapvetően és közvetlenül a jogalkotás funkcióját), nem kerül ellentétbe a hatalommegosztás elvével”. Később a 19/2017. (VII. 18.) AB határozat mutatott rá még élesebben, hogy „a jogegységi határozat – a bíróságokra nézve általánosan kötelező erejéből fakadó normatív jellege ellenére is –, bírói döntés.” A határozat következtetése szerint a bírói hatalom alapvetően és közvetlenül nem veheti át a jogalkotás funkcióját egyik – a hatalommegosztás rendjében erre feljogosított – szervtől sem. Ez a határozat tehát a vizsgált jogegységi határozatot azért tekintette alaptörvény-ellenesnek, mert álláspontja szerint a Kúria olyan tartalmat tulajdonított a

vizsgált törvényi szabálynak, amelyet nem tulajdoníthatott volna (olyan értelmet kölcsönzött a rendelkezésnek, amely a normaszövegből nem következett).

A határozat értékelésével kapcsolatban kiemelendő, hogy ebben az Alkotmánybíróság azért tulajdonította a jogegységi határozatot az Alaptörvény C) cikkével ellentétesnek, mert abban egy bírói aktus tartalmilag törvényhozást valósított meg, új magatartási normát fogadott el. Ezzel kapcsolatban két probléma merül fel. Az egyik, hogy az Alkotmánybíróság a hatalommegosztást nem funkcionális, hanem institutionális értelemben fogta fel. Azaz a jogegységi határozatot azért tekintette bírói döntésnek, mert azt egy bírói szerv (a Kúria) hozta. Az azonban aligha vitatható, hogy szervezeti értelemben a MONTESQUIEU-i triász nem működik (gyaníthatóan soha nem is működött). Önmagában tehát az, hogy a bírói szerv hoz meg egy döntést, ez nem jelenti azt, hogy az a hatalommegosztási elv szerint az bírói döntés. Jelen esetben pedig épp ellentétes következtetés vonható le: a jogegységi határozat nem valamely egyedi jogvita eldöntését szolgálja, hanem általánosan kötelező magatartási szabályt állapít meg. Normatív aktus tehát, még ha a normatív tartalma nem is önálló, hanem az értelmezett normához kötődik. Elviekben felvethető, hogy egy alapvetően bíraskodó szerv felruházható-e azzal a jogkörrel, hogy normatív aktust fogadjon el. Mivel azonban a jogegységi határozat kiadásának lehetőségét maga az Alaptörvény ismeri el, ez nem kérdés.

A másik probléma – amire HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó alkotmánybíró különvéleménye felhívja a figyelmet – hogy „miként vizsgálhatja egy jogegységi határozat formai alkotmány-ellenességét, ha tetszik *ultra vires* jellegét az Alkotmánybíróság anélkül, hogy átvénné a jogegységesítő funkciót a Kúriától?” Azaz a jogértelmezés (az Alaptörvénynél alacsonyabb szintű jogforrások értelmezése) elvonható-e a Kúriától, ha pedig nem, akkor honnan következtethetne az Alkotmánybíróság arra, hogy az értelmezés nem kötődik az értelmezett normához? Szójátékkal élve: éppen az okozza a hatalommegosztás sérelmét, hogy az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvének védelmében megsemmisítette a jogegységi határozatot.

6. Az egyes hatalmi ágak általános jellemzése a mai magyar államszervezetben

6.1. Törvényhozó hatalom

A MONTESQUIEU-féle alapmodellből következően a törvényhozó hatalom feladata az általánosan kötelező magatartási szabályok megalkotása. E hatalmi ággal kapcsolatban két elvi kérdés vethető fel: egyrészt, hogy a hatalommegosztás szempontjából hogyan határolható el a törvényhozás és alkotmányozás, a másik pedig, hogy a törvényhozó hatalom elláthat-e végrehajtó hatalmi vagy bíraskodó feladatokat.

6.1.1. Alkotmányozás és törvényhozás

A törvények az általánosnak tekinthető alkotmányjogi értelemben a legfőbb képviselői szervek (parlamentek) által, meghatározott alkotmányjogi eljárás útján elfogadott, és

általuk törvénynek nyilvánított jogszabályok.¹³⁴ Formális megjelenésében hasonlóság van a törvény és az alkotmány között. Mind a kettő normatív jogforrás, mind a kettő általánosan kötelező magatartási szabályt állapít meg.¹³⁵ Még nagyobb a hasonlóság az anyagi jogforrás oldaláról: sok államban (így Magyarországon is) az alkotmányozó és a törvényhozó szerv azonos.

Fontos különbség van azonban a kettő funkciója között. Az alkotmányozás a társadalom alapjainak kijelölését jelenti, azoknak az elvi jellegű szabályoknak a meghatározását, amelyeket a mindenkori kormányzat saját politikájának megfelelően tölthet ki tartalommal. Az alkotmánynak alkalmasnak kell lennie arra, hogy több, eltérő érték-választású kormányzat célkitűzései is megvalósíthatóak legyenek. Ellenkező esetben a parlamenti választások tétje nem csupán a kormányzati irányvonal kiválasztása, hanem az alkotmányos keretek megtartása, illetve lecserélése is. Ez azonban permanens alkotmányozást idézne elő; azt eredményezné, hogy a társadalom stabil viszonyítási pont nélkül marad. Erre tekintettel minden alkotmány esetében fontos érték a stabilitás. A stabilitás ugyanis önmagában érték. A társadalmi berendezkedés gyakori vagy folyamatos változtatása, még ha rövid távon célravezetőnek mutatkozik is, épp azt a kiszámíthatóságot és biztonságot veszélyezteti, amelyért az állam létrejött.¹³⁶ A stabilitás természetesen nem az egyetlen érték, ha nyomós érdek indokolja, szükséges magán az alkotmány szövegén is változtatni. Fontos viszont, hogy – ahogy a Függetlenségi Nyilatkozat 1776-ban megfogalmazta – a változtatásra ne jelentéktelen és múltó okokból (*light and transient causes*) kerüljön sor.

Az alkotmány kellően rugalmas kell legyen arra, hogy változó korok, eszmék és értékrendek igényeit szintetizálja. Az alkotmányozás során az értékek szintetizálása, eltérő értékek megjelenítése tehát nem csupán gesztus a társadalmi, politikai kisebbség felé, még csak nem is a pluralizmus elvének a megjelenítéséhez szükséges, hanem az alkotmány stabilitásának, időtállóságának a záloga.

¹³⁴ Kiss Barnabás: A jogforrási rendszer. In: TRÓCSÁNYI – SCHANDA (szerk., 2012) i. m. 119.

¹³⁵ Megjelenésbeli különbség ugyanakkor, hogy több más alkotmánnyal szemben az Alaptörvény nem tekinti magát jogszabálynak. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése felsorolja a jogszabályokat, amelyek között az Alaptörvény nem szerepel. Emellett a C) cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult”, az R) cikk (2) bekezdés pedig azt, hogy „az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek”. Az „Alaptörvény és a jogszabályok” fordulat mindkét esetben azt jelenti, hogy – legalábbis a szószerinti értelmezés alapján – az Alaptörvény nem jogszabály. Korábban ezt a képet árnyalta, hogy a T) cikk (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg”; ebből a megfogalmazásból az Alaptörvény jogszabályi státusa következett. Az Alaptörvény negyedik módosítása azonban megváltoztatta a T) cikk (1) bekezdését, olyan módon, hogy általánosan kötelező magatartást az Alaptörvény és jogszabály állapíthat meg.

Az Alkotmánybírósági gyakorlatból viszont az tűnik ki, hogy nem tartható az a nézet, hogy az Alaptörvény nem jogszabály: az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában érdemben vizsgálta az Alaptörvényhez kapcsolódó Átmeneti rendelkezések alkotmányosságát, annak ellenére, hogy az Alaptörvény szövege alapján az se lett volna minősíthető jogszabálynak. Az a következtetés vonható le tehát, hogy az Alkotmánybíróság fenntartja az elsőként a 42/2005. (XI. 19.) AB határozatba foglalt álláspontját, amely az általánosan kötelező normatív aktusokat jogszabálynak tekinti.

¹³⁶ Thomas HOBBS: *Leviatán*. Kolozsvár, Polis, 2001. 159–160.

Elvi szinten tehát – szemben a törvényhozással – az alkotmányozás nem a kormányzás eszköze. A parlament törvényhozó tevékenységét megelőzi egy – jellemzően érték-választás alapján meghozott – döntés, hogy a magatartási viszonyokat milyen módon, irányba akarja alakítani. Ezzel szemben az alkotmánynak nem egyetlen irányt kell kijelölnie, hanem több irány kialakításának keretét kell szolgálnia.

Teleologikus megközelítésben, az alkotmányozás és a törvényhozás rendeltetését vizsgálva az állapítható meg, hogy az alkotmányozás a kormányzás felett álló tevékenység, amely a keretek kialakítását szolgálja, a törvényhozásnak pedig az a célja, hogy a kormányzásban részt vevő szervek (elsődlegesen a parlament és a kormány) az általánosan kötelező magatartási szabályokat politikai célkitűzéseiknek megfelelően alakíthassák.

A funkcióbeli különbség mellett formai különbség is megfigyelhető: a két tevékenység gyakorlására eltérő eljárási szabályok alapján kerülhet sor. Több államban az alkotmányozásra (esetleg az alkotmány módosítására) elkülönült szerv jön létre vagy pedig a parlament alkotmányozó aktusát népszavazásnak is meg kell erősítenie. Azokban az országokban pedig, ahol ilyen szabályok nincsenek, tipikus, hogy alkotmányozásra csak különleges eljárási szabályok alapján (pl. két egymást követő parlament megerősítése), vagy legalábbis minősített többséggel kerülhet rá sor. E szabályoknak elvi jelentősége van, önmagukban értéket közvetítenek.¹³⁷ Azt a célt szolgálja, hogy a társadalmi berendezkedés alapjait a demokratikus működés által megkívánt nagyobb mértékű egyetértés, vagyis erősebb legitimáció biztosítsa.¹³⁸ Látható tehát, hogy az alkotmányozáshoz megkívánt szigorúbb eljárási szabályok, a minősített többség megkövetelése az alkotmány stabilitásának érvényre juttatását szolgálja. Ezzel szemben a törvényhozás a kormányzás eszköze, a törvények esetében főszabály szerint nem követelmény a parlamenti többség és kisebbség konszenzusa, hanem azokat a parlament egyszerű többséggel fogadja el. Ez a körülmény szorosan kapcsolódik a kormányformához, amit a történeti fejlődés is mutat: Magyarországon épp a parlamentarizmust kiépítő MDF – SZDSZ megállapodás rögzítette, hogy csökkenteni kellett azoknak a parlamenti döntéseknek a körét, amelyek kétharmados többséget igényeltek. Az a tény ugyanis, hogy a legtöbb döntéshez (különösen az alapjogok korlátozásához) alkotmányerejű törvény szükségeltetett, komolyan veszélyeztette az ország kormányozhatóságát. A megállapodásra 1990. május 2-án került sor, amelyben a felek megegyeztek, hogy megszüntetik az alkotmányerejű törvény intézményét, helyébe a 'kétharmados törvény' kategóriát vezették be, azok számát viszont jelentősen, mindössze 20-ra csökkentették.¹³⁹ Az Alaptörvény hatályba lépésével a kétharmados törvény elnevezés (tehát azoknak a jogszabályoknak a köre, amelyeket az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharma-

¹³⁷ Lásd TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen – Értekezés a magyar alkotmányról*. Budapest, Osiris, 2009. A mű alapvetően azt a tézist kívánta cáfolni, miszerint éles határvonal húzódik az alkotmány eljárási és tartalmi szabályai között. Lásd a dolgozat téziseit: http://kvt99.lib.uni-miskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=388&file=tothga_tezhun.pdf

¹³⁸ Vö: SÓLYOM László: „A kétharmad nem tört szám” *Heti Válasz*, 2011. 04. 27. <http://hetivalasz.hu/itthon/a-ketharmad-nem-tortszam-37159>

¹³⁹ A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása. In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László: *Magyarország politikai évkönyve 1991*. Budapest, Ökonómia Alapítvány, 1991. 428.

dának szavazatával fogad el) sarkalatos törvényre változott. Az alkotmányozás és a törvényhozás közti eljárási különbségnek elvi jelentősége van, ami az alkotmány és a törvények eltérő rendeltetésével magyarázható.

Végül az alkotmányozás és a törvényhozás között a felhatalmazás szempontjából is különbség van. Az alkotmány műfaji sajátossága, hogy feltétlen érvényesülést kíván a jogrendszer egészében, ennek hiányában a jog nem lenne – még elvi szinten sem – zárt rendszer. Minden jogszabály érvényességét az adja, hogy megfelel az alkotmány rendelkezéseinek, ezáltal illeszkedik a jog rendszerébe. Ezzel szemben az alkotmány legitimitása nem a jogból (nem jogi normákból) származik. Az alkotmány legitimitációja nem egy meghatározott eljárás vagy tartalom szükségszerű következménye; sokkal inkább köthető ahhoz a képességhez, hogy befolyása van az élet valóságos körülményeinek meghatározására és szabályozására.¹⁴⁰ Az alkotmány megalkotásához tehát nincs szükség felhatalmazásra, a társadalom (illetve a képviselőiben eljáró szervek) jogi kötöttségek nélkül döntheti el, hogy alkot-e, s ha igen, milyen tartalommal alkot új alkotmányt. Az alkotmányozónak is vannak kötöttségei (meghatározott tartalomnak való megfelelés, politikai kötöttségek stb.) ezek azonban nem a jog szférájából származnak.

Az alkotmányozással szemben a törvényhozáshoz felhatalmazásra van szükség. A kelsen értelemben felhatalmazásról beszélünk minden esetben, ha a jogi norma megalkotásának lehetősége (adott esetben: kötelezettsége) egy másik jogi normából származik. Ha a felhatalmazás közvetlenül az alkotmányból származik, akkor a jogalkotói jogkör eredeti.

A törvényhozó hatalom jogalkotási jogköre közvetlenül az alkotmányból ered. Különbség van azonban a tekintetben, hogy egyes esetekben az alkotmány kötelezően előírja valamely törvény meghatározott tartalmú megalkotását (ún. kizárólagos törvényhozási tárgykörök), más esetekben viszont az alkotmány csak lehetőséget ad arra, hogy a törvényhozó hatalom – szabad belátása szerint – szabályozása alá vonjon valamilyen területet. A jogalkotási jogosultság viszont mindkét esetben eredeti, mert – más jogi norma közbejötté nélkül – közvetlenül az alkotmányra vezethető vissza.

Az a körülmény, hogy a törvények megalkotására az alkotmány ad felhatalmazást, kijelöli a törvényhozás jogi kereteit. A törvényhozó hatalom a tárgykör tekintetében szabad (az európai uniós kötöttségek között bármilyen tárgykörben alkothat törvényt), de a törvényhozásnak csak az alkotmány tartalmi keretei között van mozgástere, mivel a törvényhozás jogalkotási jogosultsága az alkotmányból származik.

Az látható tehát, hogy az alkotmányozás annyiban hasonlít a törvényhozáshoz, hogy szintén az általánosan kötelező magatartási szabály megalkotását jelenti. Így a klasszikus MONTESQUIEU-féle tagolás szerint a kettő ugyanaz a tevékenység. Mégis a kétféle hatalom között funkciójában, eljárásában és a felhatalmazás tekintetében különbség van.

Végül megjegyzendő, hogy a hatalommegosztás követelménye azonban – amennyiben az alkotmány formai sajátosságaiból indulunk ki – az alkotmányozón nem kérhető számon; azt ugyanis az alkotmányozó hatalom határozza meg, hogy a hatalmi ágak elválasztását milyen formában, hogyan érvényesíti. Az alkotmányokba foglalt egyedi rendelkezésekkel szemben tehát fogalmilag kizárt a hatalommegosztás elvére hivat-

¹⁴⁰ Peter BADURA: *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes*. 4. Auflage. München, Verlag C.H. Beck, 2010. 15.

kozni. Az alkotmányozó hatalom konstituáló jellegéből következik, hogy vele szemben a konstituált intézmények között nem található ellensúly. Elviekben nincs olyan 'fék', amely az alkotmányozó hatalom tevékenységét ellensúlyozná. Ez a tétel olvasható ki az Alkotmánybíróság gyakorlatából is: „Az Alkotmánybíróság hatáskörének az alkotmány (és az alkotmány-módosítás) felülvizsgálatára való kiterjesztése ellen szóló egyik legfontosabb érv változatlanul az, hogy az Alkotmánybíróság nem alkothatja, és nem is változtathatja meg az alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. Az Alkotmánybíróság működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az alkotmány, annak módosításai és egyes rendelkezései vizsgálatától. A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az alkotmányt és az azt módosító új normák felülvizsgálatát kifejezett felhatalmazás nélkül. Demokratikus jogállamban az Alkotmánybíróságnak erős alkotmányvédő szervként kell működnie, éppen az alkotmány (Alaptörvény) és az állampolgárok alkotmányos jogainak a védelme érdekében. De az Alkotmánybíróság nem egyszerűen védi és értelmezi az alkotmányozó hatalom által elfogadott alkotmányt, hanem annak – úgy is mint az alkotmányozó hatalom akaratának – a leghatékonyabb érvényesítője is azáltal, hogy utólagos normakontroll esetén a jogszabályok, illetve alkotmányjogi panasz esetén a bíróságok döntéseinek alkotmányosságát felülvizsgálja, és alkotmányellenesség esetén megsemmisíti azokat.”¹⁴¹

A bíraskodó szervek (Alkotmánybíróság, bíróságok) tehát nem jogosultak az alkotmányozó hatalom tartalmi felülvizsgálatára, ilyen értelemben tehát az alkotmányozó hatalom korlátlan. Ez a – szigorúan jogi értelemben vett – korlátlan hatalom addig és csakis addig a pillanatig tart, amíg az alkotmány meg nem születik. Mert abban a pillanatban, amikor alkotmányként elfogadták, nincs többé egységes hatalom semelyik szerv, hatalmi ág kezében, s onnantól az alkotmányozó hatalom 'nyugszik'. Az elfogadott alkotmány kapcsán tehát már nem létezik korlátlan (korlátozhatatlan) hatalom. Ezen felül pedig az alkotmányozó hatalom kinyilatkoztatását (az alkotmányt) már a bíraskodó szervek értelmezik autentikusan. Az autentikus értelmezés során kiolvaszott jelentéstartalom pedig elválhat az alkotmányozó (szubjektív) akaratától. Az alkotmányértelmezés azonban nem válhat parttalanná, annak minden esetben normatív alapon (tehát magán az alkotmányon) kell alapulnia.¹⁴²

6.1.2. *Feljogosítható-e a törvényhozó hatalom bíraskodó, végrehajtó feladatokra?*

A parlament végrehajtó hatalmi eljárásának egyik tipikus esete, amikor jogszabály személyi döntést tartalmaz; ilyenkor egy megbízatás megszűnését nem egyedi döntés, ha-

¹⁴¹ 12/2013. (V. 24.) AB határozat.

¹⁴² Éppen ezért diszfunkcionális az alkotmányozó és az alkotmánybíraskodó szerv szembenállása, a „felülalkotmányozás”, az alkotmánybírósági döntések alkotmánymódosítással való felülírása éppúgy, mint az alkotmány tételes rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása az alkotmányértelmezésben. Vö: CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A régiék óvatossága. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/1. 1–10.

nem a jogszabály mondja ki.¹⁴³ Ebben az esetekben tehát a törvényhozó a végrehajtó hatalom szerepét veszi át, végrehajtó hatalmi (egyedi) döntést hoz jogszabályi formában. Az alkotmánybíróági gyakorlatból az olvasható ki, hogy a végrehajtó hatalmi döntés jogszabályi formába öntése nem eleve alkotmányellenes, a jogszabályokba 'csomagolt' egyedi döntéseket pedig az Alkotmánybíróság akkor semmisítette meg, ha azok alapjogi sérelmet okoztak.¹⁴⁴

Szigorúbb megítélés alá esik, amikor jogszabály nem a végrehajtó, hanem a bírások hatalomtól von el döntést. Példaként hozható fel az ún. ÖKOTÁM-ügy. Ebben az ügyben az Országgyűlés – az Állami Számvevőszék megállapításait alapul véve – a zárszámadási törvényben megállapította, hogy egyes önkormányzatok jogszerűtlenül vettek igénybe állami támogatásokat, és rendelkezett azok visszafizetésének a rendjéről. E jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette, mivel ilyen tartalmú döntést csak bíróság hozhat meg.¹⁴⁵ A példából az látható tehát, hogy sérti a bírói úthoz való jogot, a jogállamiságot és a hatalommegosztás elvét, ha a törvényhozó hatalom egyedi bírói aktusokat csomagol jogszabályi rendelkezésbe.

Mindkét esetkor kapcsán fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a kérdést a hatalmi ágak elválasztásának aspektusában vizsgálta, nem a parlamenti döntés tartalma szempontjából. A személyi döntéseknél az Alkotmánybíróság nem arról nyilvánított véleményt, hogy az adott megbízatás megszüntethető-e, csak arról, hogy törvénnyel megszüntethető-e. Hasonlóan az ÖKOTÁM-ügyben sem foglalt állást az Alkotmánybíróság arról, hogy az önkormányzatok jogszerűen vettek-e igénybe támogatásokat (és így értelemszerűen arról sem, hogy van-e visszafizetési kötelezettségük), csak arról, hogy ezt törvény megállapíthatja-e.

6.2. A végrehajtó hatalom

A hatalmi ágak klasszikus elválasztásának értelmében a végrehajtó hatalom tevékenységét az jellemzi, hogy a törvényhozó által alkotott absztrakt magatartási szabályokat alkalmazza az egyedi esetekre, hatósági jogkörben. A végrehajtó hatalom gyakorlásának módja, valamint a végrehajtó hatalmat gyakorlók köre folyamatos változáson ment, illetve meggy keresztül.

Magyarországon a XX. századig érvényesült az a régi közjogi tétel, amely szerint a végrehajtó hatalom – beleértve a bírói hatalmat is – birtokosa a király; Werbőczy Hármaskönyve (II. Rész. 3. cím) szerint a nemzet a koronázással ruhazza át e hatalom

¹⁴³ 7/2004. (III. 24.) AB határozat, 5/2007. (II. 27.) AB határozat. Ez utóbbi megállapítása szerint: „Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik. A konkrét jogviszonyokat ezzel a módszerrel megszüntető jogszabályi rendelkezés [...] tartalmában jogalkalmazói (munkáltatói egyoldalú jognyilatkozatot helyettesítő) aktus, amely ellen viszont (tekintettel a jogszabályi formára) az érintettek jogorvoslattal nem élhetnek.”

Tartalmilag hasonló, de jogtechnikailag más eset volt a GVH elnökhelyettesei megbízatásának megszüntetése [183/2010. (X. 28.) AB határozat]; ott ugyanis a törvényi rendelkezés nem az egyedi esetre, hanem – formailag legalábbis – minden későbbi esetre vonatkozott. Más kérdés, hogy a rendelkezés mögött egyedi esetre vonatkozó jogalkotói szándékot lehetett fellelni.

¹⁴⁴ JAKAB András: A magyar alkotmányjogi dogmatika gordiuszi csomója. *Fundamentum*, 2007/2. 73.

¹⁴⁵ 42/2008. (IV. 17.) AB határozat.

teljességét a fejedelemre. A királyi végrehajtó hatalom azonban ekkor sem foglalta magában a közigazgatás egész hatalmát, mert a törvények végrehajtásának önkormányzati helyi hatóságai közvetlenül – s nem királyi szerv útján – nyerték hatalmukat a nemzettől és gyakorolták azt a királyi kormányzat érdemleges beavatkozása nélkül, de ellenőrzése és felügyelete alatt.¹⁴⁶

A történeti fejlődés során a végrehajtó hatalom gyakorlása differenciálódott és polarizálódott. Napjainkban már az államfői kormányformák esetében sem igaz az a tétel, hogy csak az államfő gyakorolna végrehajtó hatalmat (lásd például a monetáris politikát megvalósító Fed-ek működését az Egyesült Államokban), parlamentáris kormányformák esetében pedig a végrehajtó hatalom működése még összetettebb. Parlamentáris kormányformákra a kormány és a parlament szoros összefonódása jellemző. Ez a kormányforma szükségszerű velejárója: abból, hogy a kormánynak rendelkeznie kell a parlamenti többség bizalmával, az következik, hogy a kormány politikáját támogató képviselők (az atipikus eseteket leszámítva) többségben vannak (kell legyenek) a parlamentben. Ennek folyományaként a kormány – az őt támogató képviselőkön keresztül – érdemben részt vesz a parlament fő feladatában: a politika meghatározásában. Politológiai értelemben valamely tevékenységet akkor tekintünk politikainak, ha értékek közötti választás eredményeképp meghatározza, hogy milyen irányba haladjon a társadalom. A definíciónak két fontos eleme van: egyrészt az értékek (ideológiák, eszmék) közötti választás lehetősége, másrészt, hogy a döntés kihatással van a társadalom egészére, vagy legalábbis jelentős részére.¹⁴⁷

Általánosan elfogadottnak tekinthető az a tétel, miszerint – a tevékenység jellege alapján – a végrehajtó hatalom két fő eleme a kormányzás és a közigazgatás. PETRÉTEI József álláspontja szerint funkcionális megközelítésben a végrehajtó hatalom a kormányzati politikai döntések – ezeken belül a törvények, kormányrendeletek, más normatív és egyedi határozatok – valóra váltását, érvényesítését, illetve foganatosítását végzi, és – negatív megközelítésben – azt a tevékenységi kört jelöli, ami nem tartozik a törvényhozás és a bíraskodás körébe.¹⁴⁸

GYÓRFI Tamás megfogalmazásában „a kormányzás a végrehajtás része, vagy más-képpen szólva a végrehajtás a kormányzás *genus proximum*-a. A kormányzás megkülönböztető sajátosságát, *differentia specifica*-ját pedig a végrehajtás másik részétől, nevezetesen a közigazgatástól való elhatárolása segítségével kaphatjuk meg. Eszerint a kormányzás a végrehajtó tevékenység legmagasabb szintű irányítása, más kifejezéssel politikai végrehajtás, míg a közigazgatás lényege szerint szabályalkalmazó tevékenység, vagyis adminisztratív végrehajtás”.¹⁴⁹ Hasonló álláspontot képvisel SÁRI János, aki

¹⁴⁶ KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer Zsigmond és fia Könyvkereskedése, 1902. 51.

¹⁴⁷ GYÓRFI Tamás: Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. Gondolatok a bírói aktivizmus fogalmának hasznosságáról. *Politikatudományi Szemle*, 1996/4. 64.

¹⁴⁸ PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 140.

¹⁴⁹ GYÓRFI Tamás: A kormányzás. In: *Societas Politica. Fejezetek a politikai szociológia köréből*. Miskolc, Bíbor, 2001. 71.

szerint a „megkülönböztetés alapja a tevékenység eltérő minősége, úgymint politikai és igazgatási végrehajtás, kormányzás és igazgatás”.¹⁵⁰

A kormányzásnak két központi eleme van. Ezek egyike a szabályozás, „a szabályozás funkciója az az alapvető funkció, amely az állami cselekvés, de jelentős részben az állampolgári magatartás kereteit, irányait és konkrét megvalósulási módozatait behatárolja, illetve meghatározza”.¹⁵¹ A kormányzás másik központi elemének azt a mechanizmust (célok, értékek és eszközök közötti választást) tartjuk, amelynek során a szabályozásra vonatkozó döntés kialakul.

A kormányzat és közigazgatás – elméleti szinten – cél és eszköz viszonyban vannak, a közigazgatás a kormányzat által kitűzött célokat hajtja végre. A közigazgatást az uralkodó felfogás a kormányzástól elkülönült tevékenységnek tekinti, melynek nem a döntések meghozatala, hanem azok végrehajtása a feladata.¹⁵² A gyakorlatban azonban kormányzás és közigazgatás nem választható el élesen. Egyrészt a közigazgatás nem csupán végrehajtja a kormányzati döntéseket, hanem meghatározott területeken önálló célokat tűz ki. Eppen ezért a „közigazgatás a széles diszkréciós jogkör miatt policy-formáló tényező”.¹⁵³ Másrészt a kormányzás és a közigazgatás folyamatos kölcsönhatásban vannak egymással. A közigazgatást értelemszerűen befolyásolják a kormányzat (politikai) döntései, e tekintetben a kormányzat jogi-intézményi beavatkozási lehetőségei a közigazgatás ügyeibe elviekben teljesekek.¹⁵⁴ A kormányzathoz pedig visszacsatolódik a közigazgatás (szakmai) szempontjai, így a közigazgatás jelentős befolyással bír nemcsak az akaratképződés eredményére, hanem annak tartalmára is.¹⁵⁵ Túlzottan leegyszerűsítő azonban a kormányzatot a politikai iránymutatással, a közigazgatást a szakmaisággal azonosítani. A politikai iránymutatás sem feltétlenül 'szakmaiatlan' és a közigazgatásban meghozott döntés is alapulhat értékválasztáson, és ilyen értelemben lehet politikai.

A végrehajtó hatalom gyakorlati működése során tehát nem a kormányzat és a közigazgatás elválasztására kell törekedni, hanem a kettő szerepének és egyensúlyának megtartására. A kormányzat nem szakadhat el a közigazgatás saját (adminisztratív) szempontrendszerétől, és ugyanilyen helytelen lenne az 'önfenntartó közigazgatás', amely figyelmen kívül hagyja a kormányzati célkitűzéseket, szempontokat.

A kormányzást mint tevékenységet gyakran azonosítják a kormány tevékenységével, holott ez az általánosítás téves. A kormánynak van olyan feladata, ami – jellegét tekintve – nem kormányzati tevékenység, sőt nem is a végrehajtó hatalom fogalmi körébe tartozik, és végrehajtó hatalmi tevékenységet sem csak a kormány láthat el.

Kormányzati tevékenységet, azaz az állam működésének fő irányait parlamentáris rendszerekben mind a parlament, mind a kormány meghatározhatja. E két szerv

¹⁵⁰ SÁRI János: Elméleti megfontolások a kormány alkotmányos helyzetének szabályozásához. In: *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, JATE ÁJK, 1996. 541.

¹⁵¹ FICZERE Lajos: A civil társadalmi szerveződések (kamarák) szerepe a kormányzati döntéshozatal rendszerében. *Comitatus. Önkormányzati Szemle*, 1995/4. 4.

¹⁵² GYÖRFI (2001) i. m. 81.

¹⁵³ GYÖRFI (2001) i. m. 82.

¹⁵⁴ Vö. SÁRI (1996) i. m. 541.

¹⁵⁵ VARGA (2013) i. m. 3.

folyamatos kölcsönhatásban van; a kormány befolyásolja a parlamenti döntéshozatalt (sőt a gyakorlatban leggyakrabban a kormány áll a döntési folyamat középpontjában, ám ez a mindenkori politikai erőviszonyok függvénye), de – mint végrehajtó hatalmi szerv – köteles is a meghozott parlamenti (kormányzati) döntés végrehajtására. A parlament és kormány összefonódása viszont parlamentáris kormányforma mellett sem jelenti, illetve jelentheti a kormánynak a törvényhozó hatalommal szembeni szervezeti alárendeltségét és közvetlen irányítotttságát. A kormány emellett ugyanis – alkotmányi felhatalmazás alapján – önállóan formálja saját kormányzati politikai koncepcióját.¹⁵⁶ A kormány tehát nem pusztán passzív végrehajtó feladatokat, hanem önálló irányító és kormányzati-politikai tevékenységet is ellát.¹⁵⁷

Kormányzati döntés például a törvényhozás, a kormány politikai pályájának, a legfontosabb politikai irányvonalaknak a kijelölése, az állami tevékenység szerkezeti kereteinek a meghatározása, a külpolitikai célkitűzések megfogalmazása.¹⁵⁸ A kormányzatot pedig nem az alanyi kör, hanem a működés tartalma választja el a közigazgatástól,¹⁵⁹ a közigazgatás elsődleges feladata nem a célkitűzés, hanem a fenti értelemben használt kormányzat által kitűzött célok elérése. Ez természetesen nem zárja ki, hogy a közigazgatás a tágabb célokat részcélokká bontsa, s azokat akár normatív formában is megjelenítse.

Mint látható, különbség mutatkozik tehát a kormányzat és a kormány ténykedése között. A kormánynak vannak végrehajtó hatalmon kívüli feladatai, ilyennek tekinthető például az eredeti jogalkotói jogkörben való rendeletalkotás, illetve a kormányzati tevékenység, amellyel a kormány részt vesz az általános politika kialakításában. A kormány feladata ezért kettős: „egyfelől kormányzati feladatokat lát el, másfelől a közigazgatási rendszer központi szerve, amelynek alapvető feladata a törvények végrehajtása, az államszervezet folyamatos működését biztosító feltételek megteremtése”.¹⁶⁰

A másik oldalról viszont egyes végrehajtó típusú tevékenységek a kormány hatókörén kívül helyezkednek el. Ennek oka az ágazati politikák számbeli gyarapodása (az államélet egyre több szegmensét egyre részletesebb szabályozás alá kell vonni) és a közigazgatás jog alá rendelése, amelyből következően a hatósági tevékenység jellegét és mértékét a jogszabályoknak kell meghatároznia. A jog alá rendeltségből az következik, hogy „tömegesen épülnek be a szakmai szabályok és mércék, paraméterek a jogi szabályozásba, amelyek már nem is klasszikus jogi normák, hanem csak jogi formában megjelenő szakmai szabályoknak tekinthetők”.¹⁶¹

A két tényező (az ágazati politikák sokasodása és a közigazgatás jog alá rendeltsége) összefügg. „Az állami funkciók terjedelmére és körére [azaz az ágazati politikák számbeli gyarapodására] jelentős befolyással van a jogállamiság intézményrendszere

¹⁵⁶ Vö. Ádám Antal: A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról. *Magyar Jog*, 1995/3. 130.

¹⁵⁷ PETRÉTEI (2013) i. m. 140.

¹⁵⁸ VARGA Zs. András: A közigazgatás fogalma és alkotmányos meghatározottsága. In: PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009. 52.

¹⁵⁹ VARGA (2009) i. m. 52.

¹⁶⁰ FICZERE Lajos: A kormányzati tevékenység strukturális kérdései. In: *A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése*. Budapest, Unió, 1996. 6.

¹⁶¹ KOVÁCS András György: Mitől szabályozó egy hatóság? In: *Verseny és szabályozás 2008*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2009. 14.

azáltal, hogy a hatalommegosztás elvére épülő intézményrendszer az állami szerepvállalás korábbi tartalmi elemeit számos területen – ideértve a közigazgatás területét is – lényegesen szűkíti és korlátozza.”¹⁶²

Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy az ágazati politikák és az általános politika összhangját biztosítani kell. „Ennek viszont feltétele, hogy az általános politika [...] olyan szektorális politikai rendszerekre támaszkodjon, amelyek egy-egy ágazatban alkalmasak a kormányzati feladatok célrendszerének végrehajtását eredményesen biztosítani”.¹⁶³ Emellett természetesen nem csak az általános politikának kell az ágazati politikákon támaszkodnia, hanem fordítva is; az általános politika nem csak alokálja az ágazati politikákat, hanem önálló célokat tűz ki, amelyeket az ágazati politikák kialakítása során figyelembe kell venni és érvényesíteni kell.

Az általános politika (annak fő vonalakban való meghatározása, hogy merre, milyen értékek mentén haladjon a társadalom) csak akkor lehet sikeres, ha a célkitűzéseket az egyes ágazati politikák 'aprópénzre váltják', átültetik az adott szektorba. Ha minden ágazati politika csak a saját, szektorális célkitűzését kívánna megvalósítani, nemzeti szinten diszharmónia lenne, mert az egyes – gyakran egymással ellentétes – ágazati érdekek kiolthatnák egymást. Hasonlóan helytelen lenne, ha az általános politika figyelmen kívül hagyná az egyes ágazatok sajátosságait. A kormányzat terén tehát az általános politika és az ágazati politika harmóniája, ehhez pedig az általános és az egyes ágazati politikák alakítóinak *együtműködése* szükséges.

Az ágazati politikák számbeli gyarapodása és a közigazgatás jog alá rendelése a végrehajtó hatalom polarizálódását vonta maga után: a kormány, bár a végrehajtó hatalom általános szerve marad, nincs monopol helyzetben a végrehajtó hatalmi ágban, azon más szervekkel osztozik, amelyek saját jogon, alkotmányi felhatalmazáson alapulva határoznak meg (ágazati) politikát és gyakorolnak végrehajtó hatalmat. „Az eredendően és elvileg egységes végrehajtó hatalomból vagy maga az alkotmány vagy a törvényhozás »kihasított« egy részt; [az ebbe a] körbe sorolható állami funkciókat ellátó [...] szervek ennek megfelelően külön hatáskörökkel, sajátos státussal kapcsolódnak a kormányhoz, illetve a törvényhozáshoz”.¹⁶⁴ Az alkotmánynak el kell döntenie tehát, hogy „mely szerveket, illetve funkciókat emel ki a »kormány alól«; továbbá felhatalmazást kell adnia a törvényhozásnak arra, hogy ezt a jövőre nézve megtegye, azaz: a közigazgatás egyes ágazatai számára speciális státuszt teremtsen. [E] szervek »kivonása utáni maradéka« változatlanul a kormány irányítása alatt áll, annak teljes alárendeltségben”.¹⁶⁵

Mindezek hatására a fogalmilag a végrehajtó hatalom körébe vonható funkciók megoszlanak a kormány és más szervek között. Ennek eredménye az is, hogy egyes ágazati politikákat nem a kormány, hanem más szerv alakít ki. Az egyes ágazati politikák, valamint az ágazati politikák és az általános politika összehangolása viszont továbbra is a kormány feladata és felelőssége. Erre tekintettel az egyes szektorok – az

¹⁶² FICZERE (1995) i. m. 3–4.

¹⁶³ FICZERE (1996) i. m. 7.

¹⁶⁴ SÁRI (1996) i. m. 541.

¹⁶⁵ Sári (1996) i. m. 541–542.

autonóm státus ellenére – sem függetlenedhetnek teljesen a kormánytól; a végrehajtó hatalom gyakorlása során együtt kell működniük.

Ezzel egyidejűleg megfigyelhető a végrehajtó hatalom tevékenységének átalakulása. „A végrehajtó hatalom egyre kevésbé képes kormányzati hatalmát a hagyományos közigazgatás útján érvényesíteni, azaz konkrét hatósági döntésekre konvertálni. Ehelyett tevékenysége egyre inkább a privát szféra által végzendő szolgáltatások szabályozására koncentrál, az így felszabaduló energiát pedig arra fordítja, hogy újabb és újabb igazgandó területeket derítsen fel, amelyekben a modern kormányzati technológiák versenghetnek a demokrácia technikáival annak érdekében, hogy egyedi programok valósuljanak meg az igazgatásnak ebben az új szélesebb struktúrájában. Másként fogalmazva: az állam közvetlen hatalomgyakorlását megtestesítő végrehajtó hatalom a hagyományos feladatai »vagyis a biztonság, jólét és törvényesség szavatolása és előmozdítása helyett az ezeket ténylegesen biztosító más testületek és intézmények partnereként vagy működésük előmozdítójaként tűnik fel«¹⁶⁶

Ez a szabályozási logika még annak ellenére igaznak mondható, hogy az utóbbi időben (Magyarországon is) egyre gyakoribb jelenség, hogy az állam ’visszatér a küzdőterre’ és ’saját jogon és saját neve alatt’ lát el bizonyos feladatokat.

A végrehajtó hatalom tevékenységének átalakulásával értelemszerűen megváltozik a kormány tevékenysége is. A közigazgatásra kivetítve ez azt jelenti, hogy a korábbi, erőteljesen hierarchizált közigazgatási szervezeti rendszert egy más típusú, az irányított szervek önállóságának garanciáit is tartalmazó közigazgatási szervezeti struktúra váltja fel.¹⁶⁷ Ez azonban nem jelenti a kormány vagy a közigazgatás gyengeségét. A modern államok és így a modern kormányok – a politikai szlogenekkel szemben – nem gyengék, hanem kellően erősek. Erősek abban az értelemben, hogy rendelkeznek a közfeladatok eredményes megoldását elősegítő kellően felhatalmazásokkal és hatáskörökkel, és erejüket növeli, hogy nem egyedül kormányoznak, hanem a kormányzásba bevonják a piaci és a civil szférát is.¹⁶⁸

A kormány megváltozott szerepe, és az a tény, hogy egyes végrehajtó hatalomhoz tartozó területeket ’kienged’ a szabályozásából, hívott életre egy új szervtípust: a szabályozó hatóságokat. Az új állami feladatok ugyanis indokoltta tehetik, hogy a végrehajtó hatalmi szférában új állami szervek szülessenek és ezek jogi normát is alkothassanak.¹⁶⁹ Szükségessé vált tehát a szabályozó jogosítványok egy részének átruházása olyan intézményekre, amelyek a piaccal közvetlen kapcsolatban állnak, és ezért rugalmasan alkalmazkodhatnak a változó feltételekhez,¹⁷⁰ mivel a hagyományos jogalkotás lassú reakcióideje miatt könnyen túlszabályozottság alakulhat ki, vagy sekélyessé válhat a törvényhozói munka.¹⁷¹ E szempontok vezettek az önszabályozás és a társszabályozás fejlesztéséhez, valamint a szabályozó hatóságok kialakításához.

¹⁶⁶ John Morrison gondolatait idézi VARGA (2009) i. m. 53.

¹⁶⁷ FICZERE (1995) i. m. 5.

¹⁶⁸ VEREBÉLYI Imre: A jó kormányzás néhány jellemzője. *Magyar Közigazgatás*, 2004/5. 298–299.

¹⁶⁹ ÁDÁM Antal: A jogalkotás alkotmányosságáról. *Jogtudományi Közöny*, 1992/11. 131.

¹⁷⁰ POLYÁK Gábor: *Európai médiapolitika és médiaszabályozás a digitális korban*. [PhD tanulmányok 1.] Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2004. 311.

¹⁷¹ KOVÁCS (2009) i. m. 15.

6.3. A bíraskodó hatalom

A bíraskodás – a MONTESQUIEU-féle hatalommegosztási teória szerint – a jogszabály alkalmazása során felmerült jogvitákban való döntést jelenti. A bíraskodás központi eleme tehát a döntés: a bíraskodás olyan állami tevékenység, amelynek során végleges, közhatalmi úton kikényszeríthető döntést születik valamilyen egyedi jogvitában.¹⁷² E definíció alapján nem tekinthető bíraskodásnak a mediáció vagy az ombudsman tevékenysége, mivel eredményeképp nem születik kikényszeríthető döntés. A bíraskodáson kívül esik a választottbíráskodás is, amely bár kikényszeríthető és egyedi ügyben hozott döntést eredményez, de nem állami tevékenység.

A bíraskodás központi eleme, végeredménye a döntés. A döntést viszont logikailag feltétlenül megelőzi két tevékenység: a tényállás feltárása és az alkalmazandó jogszabály meghatározása.

A bíraskodás első lépése a tényállás feltárása. Minden bírónak az elsődleges feladata az, hogy kiderítse *mi történt*, mi az a történeti tényállás, amiben döntést kell hoznia. Ezt segíti a bizonyítás; valamennyi bizonyítási eszköz azt a célt szolgálja, hogy a bíróság számára egyértelműen kiderüljön, mi az a történeti tényállás, amit a bíróságnak az ítéletével el kell bírálnia. A tényállás feltárása szükséges, de önmagában nem elégséges feltétele a bíraskodásnak. A második lépés az, hogy meg kell találni azt a jogi normát, ami a konkrét ügyben feltárt tényekre vonatkozik. A jogrendszer számos eleméből csak egy-kettő vonatkozik a bíróság előtt lévő egyedi ügyre. El kell határolni tehát az ügy szempontjából releváns jogi normákat az ügy szempontjából lényegtelenektől. Ezt követi a harmadik lépés: a 'megtalált' jogszabály alkalmazása a konkrét esetre, azaz maga a döntés.

Az egyedi ügyek elbírálásán túlmenően a bíraskodás az egész jogrendszerre kihat. Ez azzal támasztható alá, hogy a bíróságok a döntés kialakítása során értelmezik a vonatkozó jogszabályokat, azaz megállapítják, hogy az adott jogszabálynak – a több lehetséges olvasata közül – melyik a helyes értelmezése. Ezáltal pedig hozzájárulnak a normatartalom meghatározásához.

Egy jogszabály normatartalmát (azt, hogy ténylegesen mit jelent az adott jogszabály) egyrészt a jogszabály szövege határozza meg, másrészt a jogszabályhoz kapcsolódó értelmezés. Esetről esetre változik, hogy a kettőnek mi az aránya, de – ha a matematika nyelvére fordítjuk – a normatartalom meghatározása során mind a jogszabályszöveg mind a jogértelmezés értéke nagyobb nullánál. Nincs olyan jogszabályszöveg, amelyhez egyáltalán nem szükség értelmezés, mint ahogy jogszabályszöveg nélküli jogértelmezés sincs.

Amíg a jogszabály szövegének meghatározása a jogalkotó feladata, a jogértelmezést pedig a jogalkalmazó szervek – végső soron a bíróságok – végzik.

Az egyedi ügyek kötelező eldöntésén túl a bíróságok más, fogalmilag nem bíraskodó funkciót is elláthatnak. Történetileg ilyen jogkör az egyes nyilvántartások vezetése (pl. alapítványok, egyházak bejegyzése), ami végrehajtó hatalmi tevékenység vagy a jogegységi határozat meghozatala, ami pedig normaalkotás.

¹⁷² LICHTENSTEIN József: A bíróságok. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2016. 355.

A bíraskodás új eleme a közigazgatási bíraskodás, ami nemcsak a közigazgatási ügyszak eljárási és szervezeti elkülönülését jelenti, hanem azt is, hogy a végrehajtó hatalom rendeleteinek törvényességét a bíróság vizsgálja felül.¹⁷³ A törvény végrehajtása tárgyában kiadott rendeleteknél a közigazgatási bíróság nemcsak az összeférhetőséget (compatibilité), hanem a rendeletnek a szigorú értelemben vett megfelelését (conformité) is vizsgálja a törvény vonatkozásában.¹⁷⁴

Az alkotmánybíraskodás amerikai modelljéhez hasonlóan tehát a közigazgatási bíróságok feladata ebben az esetben is kiegészül – a tényállás megállapítása és a vonatkozó jogszabály megtalálása mellett – azzal, hogy a közigazgatási bíróságnak döntenie kell arról is, hogy a vonatkozó jogszabály alkalmazható-e. Fontos különbség ugyanakkor, hogy közigazgatási bíraskodás során a bíróság nem általában a jogszabályok alkotmányosságáról dönt, hanem a végrehajtó hatalmi szervek rendeleteinek törvényességéről.

Ezt a funkciót az Alaptörvény kezdetben csak annyiban valósította meg, hogy a Kúria számára hatáskört adott az önkormányzati rendeletek törvényességi szempontú felülvizsgálatának. Ez a jogkör a 2020. január 1-jétől működő Közigazgatási Felsőbíróságra kerül át; továbbra is centralizált formában.

Az Alaptörvény másik, bíraskodást érintő változtatása, hogy az Alkotmánybíróságot 'negatív törvényhozóból' valódi bírósággá tette. A korábbi Alkotmány hatálya alatt az utólagos normakontroll főszabálya mellett kivételes lehetőség volt egyedi ügyben való alkotmányossági vizsgálatra. A kivételeknek két formája létezett; a bírói kezdeményezést és az alkotmányjogi panaszt. Az előbbi esetben az egyedi ügyben eljáró bíróság – amennyiben arra a következtetésre jutott, hogy az alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes – az előtte lévő ügy felfüggesztése mellett indítványozhatta az alkotmányellenesnek vélt jogszabály felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságon. Alkotmányjogi panasszal pedig az fordulhatott, akinek alapjogsérélmé az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nem volt számára biztosítva. Az Alaptörvény hatálybalépésével a főszabály és a kivétel viszonya megfordult, az alkotmánybíraskodás az egyedi ügyek alkotmányossági szempontú eldöntésének irányába tolódott el. Az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az alkotmányjogi panasz lett, ennek lehetőségei pedig kiszélesedtek.

Mivel az alkotmánybírósági döntés az egyedi ügyre (jogvitára) van kihatással, azt befolyásolja, hogy a panaszos ügyében milyen döntést hozzon a bíróság. Az Alkotmánybíróság jellemzően jogszabályok egyedi ügyben való alkalmazásával kapcsolatos döntést hoz: azaz bíraskodik.

¹⁷³ KILÉNYI Géza: A közigazgatási bíraskodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 1991/4. 303.

¹⁷⁴ TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. *Jogtudományi Közlöny*, 1990/6–7. 256.

