

## A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően

*hatalommegosztás – Alaptörvény – Alkotmánybíróság – egyéb hatalmi tényezők – hatalmi ágak – hatalomkoncentráció*

Az államhatalmi ágak megosztásának kérdése az alkotmányjog és a jogelmélet egyik legtöbbet kutatott területe. Az Alaptörvény hatálybalépésével a közjogi berendezkedés olyan új alapokra helyeződött, amelyek egyértelműen indokoltá teszik a téma ismételt vizsgálatát.

E tanulmány gondolati vezérfonala a következő. *Kísérletet teszünk a „három hatalmi ág – egy-egy funkció” frázist árnyaló szempontok bemutatására.* Azt vizsgáljuk, hogy a hatalommegosztás milyen hatalmi ágak között, illetőleg mely egyéb tényezők között és főképpen hogyan létesülhet. Azok egyensúlyával? Azok merev elválasztásával? Vagy akár az egyes hatalmi ágakon belül is? Hovatovább egyes szervek bizonyos egységei tekintetében is? E fogalmak elméleti elemzése során mindig kitérünk konkrét gyakorlati, különösen magyar példákra. Az egyes fogalmi alapokat követően áttekintjük a klasszikus triászon felüli esetleges hatalmi ágakat, majd összegezzük az Alaptörvény szerinti hazai rendszert. Végül (indirekt bizonyítással) a hatalommegosztás ellentéte, a hatalomkoncentráció rövid elemzésével zárjuk a tanulmányt.

Az alkotmányosság részét képező hatalommegosztás eszméje a közbeszédben szorosan összefügg a demokráciával. Egyes, rendkívül érdekes értelmezések szerint ugyanakkor a kettő között ellentmondás feszül: vagyis *az alkotmányosság és hatalommegosztás egyes intézményei antidemokratikusak.* E fogalmi ellentmondások azonban koherens értelmezéssel feloldhatóak: az előbbi fogalmakat („önmeghatározó normákat”) ugyanis egymásra és az emberi méltóság alapértékére tekintettel kell értelmezni.<sup>1</sup>

A hatalom megosztása a történelemben rendszerint együtt járt a hatalom sajátos formáinak (funkcióinak, ágainak) elválasztásával. Éppen ezért e tanulmányban a hatalommegosztást elsősorban jogi értelemben vizsgáljuk, ez azonban szükségszerűen érintkezik a hatalommegosztás funkcionális megosztásának kérdésével. (A politológiai értelemben vett hatalommegosztásról ott teszünk említést, ahol alapjaiban más megvilágításba helyezi az előbbi kettőt, így elsősorban a parlament és kormány viszonyrendszerének vizsgálatakor.) A *monofunkcionális* (egyetlen funkció mentén

\* Dr. Cservák Csaba tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, cservak.csaba@kre.hu.

<sup>1</sup> Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen – Értekezés a magyar alkotmányról.* Osiris, Budapest, 2009, 142–146.

történő) *hatalommegosztás viszonylag ritka* volt: kevés példa akadt rá, hogy a hatalom azonos szegmensén szimmetrikusan osztoztak volna bizonyos szervek. Erre az esetre a római közjog konzuljainak kollegiális viszonya említhető példaként. A forradalom utáni Franciaország három konzuljának hatásköre azonban már eltérő volt.<sup>2</sup>

A hatalommegosztás eszmekörén belül a hatalmi ágak szétválasztása helyett *célszerűbb a hatalmi funkciók szétválasztásának fogalmát* használni, több szempontból is. Egyrészt azért, mert ez az elmélet gyakorlatilag az igazságszolgáltatás, törvényhozás, végrehajtás funkciójának különböző szervek közötti megosztását irányozta elő, és a három tényezőnek egy gyűjtőmagban való központosulásával szemben indítottak harcot, nem pedig a különböző hatalmi ágak kapcsolatának megszüntetését tűzték ki célul.<sup>3</sup>

Másrészt a hatalommegosztás fogalma jobban összefér a *hatalmi ágak egyensúlyának* kategóriájával. A hatalmi ágak egyensúlya ugyanis nem csupán az alkotmányos tényezők merev elkülönítése révén teljesedik ki, hanem azok jogilag intézményesített viszonyrendszere útján is. Montesquieu hatalommegosztást megalapozó nézetrendszere is ilyen elvi alapon áll. Az egyensúly fontos tényezője, hogy az *egyes hatalmi ágak ne tegyenek szert túlhatalomra* a többivel szemben, ennek azonban garanciája a különböző szervek egymást „kordában tartó” jogosítványainak rendszere. Ez utóbbira jellemző példa a kormány bizalmi szavazáson történő megbuktatása, valamint a parlament feloszlításának lehetősége. A magyar kormányzati rendszerben a konstruktív bizalmatlanság intézménye, valamint a parlament feloszlításának szinte teljesen kizárt lehetősége révén beszélhetnénk a hatalmi ágak elválasztásáról, azonban a kettő közötti politológiai összefonódás okából adódóan politológiai értelemben egyáltalán nem érvényesül a hatalommegosztás.

Azért is célszerűbb a hatalmi funkciók szétválasztásáról beszélni, mert *a hatalmi ágak száma az egyes alkotmányos rendszerek függvénye*, azonban berendezkedéstől függetlenül *csak a fenti három funkcióról beszélhetünk*. Az egyes funkciókat tehát több ág valósíthatja meg. Különösen a végrehajtás diffúz rendszere az, amely megoszthat több központ között.

Az előbb kifejtettekkel lényegében hasonló gondolatokat fejt ki Varga Zs. András is.<sup>4</sup> Álláspontja szerint a klasszikus államhatalmi funkciók több hatalmi csomópont mentén realizálódnak. A három hatalmi ág több állami szerven keresztül gyakorolja hatalmát, s e szervek hatásköreinek tekintetében átfedések is megfigyelhetők (így például az önkormányzatok egyszerre rendelkeznek önálló szabályozó funkcióval és igazgatási funkcióval is).

<sup>2</sup> Napóleon idejében Franciaországban három konzul tevékenykedett, ám hatásköreiben ezek közül is kiemelkedett az első konzul. Vö.: NAGY Lászlóné: A klasszikus polgári átalakulás állama és joga Franciaországban. In: Horváth Pál–Révész T. Mihály (szerk.): Általános jogtörténet I., Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1994, 282–283. (Persze többes uralkodás előfordult monarchiáknál is, így utalhatunk az ókori spártai két királyra.)

<sup>3</sup> CSERVÁK Csaba: A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. [a továbbiakban: CSERVÁK (2002)].

<sup>4</sup> VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Századvég, Budapest, 2015, 50.

## 1. Checks and balances

Az amerikai *checks and balances*, *fékek és egyensúlyok* elmélete sokban megegyezik az előbbiekkal, általában annak szinonimájaként emlegetik, mindazonáltal érdemes árnyalni a két kategória közötti különbséget.

Felvetődhet a kérdés: *mi a helyes fordítása* a vizsgált fogalomnak. „Fékek és egyensúlyok” vagy „fékek és ellensúlyok”?<sup>5</sup> Ráadásul egy semleges, nem politikai jellegű hatalmi ág – mint láttuk és látni fogjuk – nem megy szükségszerűen szembe a többivel, csak végső esetben.<sup>6</sup> Egyes álláspontok szerint a hatalmi egyensúly és a hatalmi ellensúly ugyanazt a jogelméleti tartalmat hordozza, tekintettel arra, hogy a *hatalmi egyensúlyt csak a hatalmi ellensúly képes megvalósítani*.<sup>7</sup>

A különböző hatalmi tényezők között a kölcsönös függés viszonya áll fenn, egymásra utaltan működnek.<sup>8</sup> A *checks and balances* révén *egy hatalmi szervezet többféle hatalommal rendelkezhet*, ami lényegét tekintve valóban különbözik a klaszikus hatalommegosztástól, és a hatalmi funkciókat mereven szétválasztó, de az egyes ágak közötti intézményes kapcsolatot létesítő modell tükörképének, ellenpárjának tekinthető.<sup>9</sup> Bizonyos értelemben még továbbmegy a garanciák kiépítése vonatkozásában, hiszen a hatalmi ágak szétválasztása amellett, hogy a túlhatalomnak gátat szab, *azt is megakadályozza, hogy az egyes funkciókat egy-egy hatalmi ág kisajátítsa magának*.

A magunk részéről a hatalommegosztás tág fogalomkörébe tartozó, de a hatalmi ágak parlamentáris rendszerű egyensúlyának elvétől különböző kategóriába való besorolását tartjuk helyes megközelítésnek. A hatalmi ágak ugyanis akkor tudják egymást kiegyensúlyozni, ha nincsenek mereven elválasztva. Ugyanakkor a parlamentáris rendszerek a hatalmi funkciókat jobban elválasztják, mint a prezidenciális államok. Utóbbiak esetében ugyanis az egyes hatalmi ágak többféle funkciót is ellátnak, így például az elnök – vétójoga révén – számottevő része a törvényhozó hatalomnak. (Egy szimbolikus államfő politikai vétója jóval csekélyebb hatalmi súlyt jelent, ráadásul a köztársasági elnök nem is a végrehajtó hatalmat testesíti meg.)

A „fékek és egyensúlyok” USA-ban kikristályosodott rendszere szerint *a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szervezetenként nem függ egymástól*, külön úton jönnek létre, az elnök leválthatatlan, a parlament is feloszthatatlan a végrehajtás által,

<sup>5</sup> A nyelvész szerint mindkét jelentés elképzelhető bizonyos szövegek környezetében. Vö.: ORSZÁGH László: *Angol–magyar szótár*. Akadémiai, Budapest, 1994, 135.

<sup>6</sup> A szükségszerűen szó azért fontos, mert például egy politológiai értelemben más összetételű szerv (például egy nem parlament választotta államfő) óhatatlanul ütközni fog, pusztán „célszerűségi döntéseket” hozva a törvényhozó hatalommal, míg az alkotmánybíróság csak „végső esetben”, jogszerűségi döntéseket hozva.

<sup>7</sup> CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, Budapest, 2014, 82.

<sup>8</sup> SÁRI János: *A hatalommegosztás*. Osiris, Budapest, 1995, 19–21.

<sup>9</sup> Az iskolateremtőnek számító Neustadt szerint az amerikai alkotmány szerint az egyes funkciókat ellátó hatalmi ágak elkülönítendőek, az egyes funkciók azonban nem. Sőt – és ez tényleg eltér a kontinentális elméletektől –, az azonos funkciókat meg kell osztani több szervezet között. J. Merry szerint ez a hatalommegosztástól eltérő elvi alapon áll, hisz a politikai hatalom politikai hatalommal való ellensúlyozásának szükségszerűsége mellett tesz hitet. Vö.: CSERVÁK Csaba: *The Distribution of Power in Europe and in Central Europe – Separation of Power, Checks and Balances of the Power*. *Central European Political Science Review*, Winter 2014, 83–87.

továbbá a személyi összefonódás is kizárt a két szerv között. Az elnök viszont a vétójoggal a törvényhozó eljárás részévé válhat, a Legfelsőbb Bíróság tagjait pedig a szenátus egyetértésével nevezi ki. Ugyanakkor ez utóbbi jogkör vonatkozásában vitatható, hogy nem a szervek kölcsönös ellenőrzését megvalósító, de magát az igazságszolgáltatási funkciót elkülönítő hatalommegosztásról van-e szó.

Látható, hogy a *hatalommegosztást* nem csupán a hatalmi ágak merev elválasztásával, hanem azok *egymást kiegyensúlyozó jogosítványai*val is meg lehet teremteni.

## 2. Hatalommegosztás és parlamentarizmus

A hatalommegosztás elmélete ugyan a felvilágosodás terméke, gyakorlati megnyilvánulása mégis sok évszázados múltra<sup>10</sup> tekint vissza. *A megosztott hatalom szükségszerűen korlátozott*, a hatalommal való visszaélés gátja, és így *az önkényuralommal szembeni védekezés intézményesülése*. Éppen ezért egyértelmű, hogy már jóval a hatalommegosztás fogalmi meghatározása előttről is említhető példa a gyakorlati megvalósítására.<sup>11</sup>

A *parlamentarizmus*, kibontakozása idején még a *hatalommegosztás elveire épült*, hiszen a végrehajtó hatalom, vagyis az uralkodó a parlament alsó-, illetve felsőházától eltérő hatalmi érdeket jelenített meg. (Bár ez nem volt fogalmi ismerve a parlamentarizmusnak, de a tényleges politológiai erőviszonyok ezt tükrözték.) Az általános választójog, illetve a kormányfőnek a győztes párt vezetőségéből való kikerülése révén megszűnt a tényleges hatalommegosztás az egyes hatalmi ágak között.

Az előzőekből kiindulva *különbséget kell tennünk a szervezeti, illetve személyi, valamint az alkotmányjogi és a tényleges* (politológiai értelemben vizsgált) *hatalommegosztás között*. A két csoportosítás ugyanakkor párhuzamosan is elvégezhető.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Arisztotelész, Polübiosz és Cicero is megfogalmazott már hasonló gondolatokat. CSERVÁK (2002): i. m.

<sup>11</sup> Az elmélet máig ható megfogalmazását az utókor Montesquieu-höz köti, Bár John Locke is szinte már a mai fogalmi alapokon állt: a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág mellett a föderatívát (külügyit) említette harmadikként, amelyet talán tekinthetünk az állami-külpolitikai szereppel (is) bíró, a kormányzati rendszerek tényezőjének tekintett államfői hatalom megfelelőjének. Montesquieu a közismerttől némiképp eltérően törvényhozó, nemzetközi jog alá tartozó, valamint polgári jogi kérdésekre vonatkozó végrehajtó hatalmat különböztetett meg. Utóbbin lényegében az igazságszolgáltatást értette, míg a másodikat a fejedelem tevékenységében látta megvalósulni. Ez tehát voltaképpen a Locke hármásával megegyező rendszer. Megjegyzendő, hogy e korszakban a végrehajtó hatalom letéteményese az uralkodó, illetve az általa kinevezett apparátus volt, a gondoskodó állam hiányában pedig a fő végrehajtási feladatok a külpolitikára irányultak. A törvényhozó hatalmat is szétválasztotta a kétkamarás országgyűlés igenlése révén. Vö.: VARGA Zs. András: Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/5, <http://plwp.eu/evfolyamok/2013/52-2013-05> (2015. 09. 10.) 2–3. [a továbbiakban: VARGA Zs. (2013)] és CSERVÁK (2002).

<sup>12</sup> A szervezeti hatalommegosztás politikai értelemben azt jelenti, hogy egy párt, érdekcsoport nem ural egyszerre két különböző hatalmi ágat, pozíciót. Ennek azonban csak a valószínűségét lehet csökkenteni, például más módon, különböző időszakokban való választással (vö.: prezidenciális rendszerek, izraeli miniszterelnöki választás). A személyi hatalommegosztás politikai értelemben viszont tudományosan szinte alig vizsgálható kategória, hisz az egy személytől való függésnek annyi oka, módja lehet, hogy az szinte ellenőrizhetetlen, átláthatatlan.

A *tényleges politikai helyzet kiüresítheti a jogi hatalommegosztást* (a személyi hatalommegosztás hiánya pedig a szervezetit is, például ha a parlament és a kormány tagsága részben fedi egymást), vagy fordítva, egyes, alkotmányjogilag nem létező ágakat tehet élővé. A modern hatalommegosztás a XIX. századtól e dimenziók fényében vizsgálendő, hisz a klasszikus parlamentarizmus kifejlődése során elkoptatott hagyományos hatalmi ágak elválasztása helyett – főképp a diktatúrák borzalmi után – újra felerősödött az igény az önkényuralom korlátozására, és ekképp új hatalommegosztási tényezők létesítésére.

Láthatjuk tehát, hogy *a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág között politikai értelemben vett összefonódás új hatalommegosztási tényezők kialakulását vonta maga után* a XX. században, ez a tendencia pedig napjainkban is tovább folytatódik.

### 3. Az államfő szerepe a hatalommegosztásban

Az *államfő* a felvilágosodás koráig a végrehajtó hatalmi ág letéteményese volt, a parlamentarizmus kiteljesedésével azonban hatalmi súlya jelképpé vált. *Napjainkban már nem is tekinthető hatalmi ágnak, hanem a fékek és egyensúlyok rendszerének része*, amely kontrollálja a hagyományos hatalmi ágak működését, esetleg bizonyos mértékben részt vesz a hatalmi funkciók gyakorlásában. Megfigyelhető, hogy egyes parlamentáris államokban az utóbbi években *az államfő is rendelkezik bizonyos kontrolláló hatáskörökkel*. (Ezeket néha nem könnyű elhatárolni a félprezidenciális államoktól. Megítélésünk szerint az aktív államfői hatáskörök dominanciája esetén félprezidenciális a rendszer, míg a kontrolláló/passzív jogkörök túltengése a jelenleg tárgyalt, sajátos középutat jelentő modell jellemzője.) Ennek pontos működéséről a tételes jogszabályok ismeretében beszélhetünk.

Benjamin Constant találó hasonlattal szemlélteti az államfő szerepét.<sup>13</sup> A három (eredeti) hatalmi ág olyan mozdony, amelyek összeütközhetnek, kimozdulhatnak pályájukról, és kell lennie olyan erőnek, amely ezeket eredeti irányukba visszavezesse. Sári János rámutat, hogy *az alkotmánybírók létrejötte után az államfő már nem jog szerinti tevékenységet végez, hanem politikai diszkréció alapján dönt*. Constant elmélete ez utóbbit is igazságszolgáltatás logikájú tevékenységként írja le.

Milyen hatáskörök merülhetnek fel az államfő megerősítése kapcsán? Lettországból a köztársasági elnök népszavazást írhat ki arról, hogy legyen-e előrehozott választás.<sup>14</sup> E kettős szűrő nem teszi lehetővé az államfő számára a népszuverenitást megtestesítő parlament önkényes felosztatását. Ugyanítt a köztársasági elnök jogosult (a parlamenti képviselők harmadának kérésére pedig köteles) két hónapos időtartamra minden törvény kihirdetését felfüggeszteni. Ha ezen idő alatt a választójogosultak minimum 10%-a aláírásával kérelmezi, *abrogatív* népszavazást kell kiírni a norma megsemmisítésére. A népszavazás érvényességének feltétele, hogy legalább feleannyi választópolgár vegyen részt rajta, mint a kérdéses időpontot megelőző parlamenti választáson.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> CONSTANT, Benjamin: *Az alkotmányos politika tana*. Trattner–Károlyi, Pest, 1862, 12–14.

<sup>14</sup> Lett alkotmány, 48. cikk.

<sup>15</sup> Lett alkotmány, 72. cikk és 79. cikk.

Litvániában az államfő bármely érvényes és hatályos törvény alkotmányellenességét felvetheti, jogosult az alkotmánybírósághoz fordulni, a testület pedig felfüggeszti a törvény alkalmazását. Ez tehát egy szinte példátlan módja a normakontrollnak, mert *ad absurdum* egy tíz éve megalkotott jogszabály hatályát is fel tudja függeszteni az államfő.<sup>16</sup>

Az államfő patronázshatalma is lehet az átlagosnál erősebb. Szlovákiában az alkotmánybíróság tagjait az államfő nevezi ki, a tíz alkotmánybíró a parlament húsz jelöltjéből választja ki. Franciaországban a testület harmadát nevezi ki a köztársasági elnök, Törökországban pedig az összes tagot – szakmai és igazságszolgáltatási testületek jelölése alapján.<sup>17</sup>

A fenti példák tanulsága, hogy az államfő megerősítése érdekében olyan új – nem feltétlenül végrehajtási jellegű – hatásköröket telepítenek egyes köztársasági elnökökhöz, amelyek korábban nem léteztek, azaz ezeket a „fék és egyensúly” szerepű államfőre találták ki.

#### 4. Az alkotmánybíróság mint hatalmi ág

A kontinentális rendszerű, külön szervezetre épülő alkotmánybíráskodás 1920-as ausztriai meghonosodását követően szinte folyamsodrászként terjedt el szerte a világon, leginkább a II. világháborút követően. Külön hatalmi tényezőként való említésére azonban természetesen csak erős jogkörű alkotmánybíróság esetén van lehetőség, ekkor ugyanis mintegy a törvényhozás funkciójával rendelkezik, így a fékek és egyensúlyok rendszere elemének tekinthetjük. Érdekes, hogy Hans Kelsen, a centralizált alkotmánybíráskodás ideológusa a funkciók szempontjából kifejezetten negatív törvényhozónak tekintette az alkotmánybíráskodást,<sup>18</sup> és a normaellenes norma kontrollját a jogalkalmazás kérdéskörében is vizsgálta.<sup>19</sup> Hazánkban a valódi alkotmányjogi panasz megteremtése szintén árnyalja a testület besorolását.<sup>20</sup> Az alkotmánybíróság tulajdonképpen jogalkalmazó tevékenységet végez, csak nem a tényállást és a jogszabályt veti össze, hanem a jogszabályt az alkotmánnyal.

„A bíróságok a törvényhozás és a végrehajtás egymáshoz való viszonyának alakulásában nem játszanak szerepet”,<sup>21</sup> a kormányzati rendszerek egészének működése szempontjából tehát nem szokás az igazságszolgáltatást elemezni. A bíróságok nem vesznek részt az életviszonyok tartós alakításában, míg az alkotmánybíróságok esetlegesen nagyobb döntési szabadsága, a jogszabályok teljes, általános érvényű megsemmisítésének lehetősége a politika határmezsgyéjére sodorhatják

<sup>16</sup> KILÉNYI Géza: Összehasonlító alkotmányjog: az államszervezet. PPKE, Budapest, 2002, 79.

<sup>17</sup> LEGÉNY Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei. In: Tóth Judit–Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Complex, Budapest, 2006.

<sup>18</sup> PACZOLAY Péter: Hans Kelsen és az alkotmánybíráskodás európai modelljének fejlődése. In: Cs. Kiss Lajos (szerk.): Hans Kelsen jogtudománya. Gondolat, Budapest, 2007, 452.

<sup>19</sup> BENCZE Mátyás: A tiszta jogtan jogalkalmazás-elmélete és a normativista megközelítés tanulságai. In: Cs. Kiss (szerk.): i. m., 272–286.

<sup>20</sup> Már mint arra utalhatunk, hogy ezáltal a magyar Alkotmánybíróság már igazságszolgáltatási funkciójának is tekinthető. VARGA Zs. (2013): i. m., 7.

<sup>21</sup> SÁRI: i. m., 237.

ezen szervtípust. Az alkotmánybíróság funkcióinak bővülése az egyedi bírói határozatok alkotmányossági felülvizsgálata kapcsán új helyzetet teremt az igazságszolgáltatás résztvevői számára. Az alkotmánybíróság ilyen irányú tevékenységéből kifolyólag – ha csak részben is – *eltolódik az igazságszolgáltató hatalmi ág felé*. Ez az eltolódás további kérdéseket vet fel az igazságszolgáltatás függetlensége kapcsán, tekintettel arra, hogy az alkotmánybírák az országgyűlési képviselők  $\frac{2}{3}$ -ának szavazatával nyerik el tisztségüket. Említést érdemel, hogy bár a Kúria elnökét ugyanígy választják, de az egyes – független és nem utasítható – bírák kinevezésének sajátos belső mechanizmusa és a szakma által (is) kontrollált menete van. Az előbb kifejtettek okán, valamint az új szabályozás értelmében megfigyelhető hatalomkoncentrációból kifolyólag megalapozottnak tekinthető az a gondolat, hogy *az alkotmánybíróságra mint a hatalommegosztás külön tényezőjére* tekintsünk.<sup>22</sup>

## 5. Az egyéb hatalmi tényezők

Az angol polgári forradalom teremtette meg intézményesen az alkotmányozó hatalmat, majd az Egyesült Államok és Franciaország is hasonló intézményeket alakított ki. Az alkotmányozó hatalom fontosságát indokolja, hogy *az egész hatalomgyakorlási rendszer kereteit az alkotmány szabja meg*, amely az alkotmányos demokráciában természetszerűleg nem lehet csupán az uralkodó vagy valamely társadalmi csoport, réteg, osztály diktátuma. Sieyès elvi éllel hangsúlyozta: *„az alkotmány egyetlen részében sem lehet az általa létrehozott, konstituált szervek műve”*.<sup>23</sup> A szakirodalomból többen is kiemelik az alkotmányozó hatalom különállásának fontosságát. Claus Offe például úgy világít rá erre, hogy ne a játékosok szabják meg a játékszabályokat: azt, hogy kit engednek játszani.<sup>24</sup>

*„A hatalommegosztás eredeti, klasszikus gondolkörében az önkormányzatok valamiféle önálló hatalmisága nemhogy nem fért bele, de épp ellentétes volt azazal.”*<sup>25</sup> Részint a városok privilégiumai feudalisztikus rendszerével szembeni ellenérzések, részint a hatalommegosztás fogalmának a szuverenitással való összefüggése lehet ennek fő oka. Az önkormányzatiság ugyanis a szuverén önkormányzatok függvénye, ellentétben a tagállami szuverenitással. A társadalom szempontjából igencsak jelentős az *önkormányzati önállóság*, azonban a kormányzati rendszerek elemzése vonatkozásában nehéz figyelembe venni, hisz annyi részelemből (azaz

<sup>22</sup> Egyesek a „hatalmi négyszög” egyik elemének tekintik. Lásd POKOL Béla: A parlamentarizmus modelljei. In: Bihari Mihály–Pokol Béla (szerk.): *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2010, 511–516, illetve RIMASZÉCSI János: *Az Alkotmánybíróság, mint hatalmi ág*. Kézirat, 2015, 5.

<sup>23</sup> Sieyès, idézi SAMU Mihály: *Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság*. Korona, Budapest, 1997, 45. Elméleti problémát jelent viszont, hogy e megfogalmazás szerint nincs, ami legitímálja magát az alkotmányozót, másrészt nincs mód alkotmánymódosításra.

<sup>24</sup> Offe, idézi SAMU Mihály: *Az alkotmányozás jellege és követelményei*. In: Csizmadia László–Németh Miklós Attila–Kemény András (szerk.): *Társadalmi szerződés*. Püski, Budapest, 2010, 71.

<sup>25</sup> SÁRI: i. m., 237.

településből) tevődik össze, hogy egységes következtetés az állam egészére nézve nem vonható le.<sup>26</sup>

Az igazságszolgáltatás önálló hatalmi ág mivoltán a bíróságok függetlenségét szokás érteni, mindazonáltal *az ügyészség is részese az igazságszolgáltatás gépezetének*. A kormánytól függetlenül működő ügyészség eszerint önálló hatalmi ágnak is tekinthető, jóllehet hierarchizált rendszerben működik, a legfőbb ügyész kinevezése pedig általában a kormányzattól vagy törvényhozástól függ. Az Alaptörvény úgy oldotta fel ezt a kettőséget, hogy *az ügyészséget az igazságszolgáltatás közreműködőjének nevezi*.<sup>27</sup>

Egyes szerzők szerint felvetődhet a közigazgatás mint külön hatalmi ág<sup>28</sup> gondolata annak jegyében, hogy a politikum behatását csökkentsék a szakszerű igazgatással szemben.<sup>29</sup> Politológiai értelemben ugyanis a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág egyetlen hatalmi blokkban fonódott össze.

A minisztériumok felső vezetése a politika világába tartozik, azonban a szakapparátusra a köztisztviselői/kormánytisztviselői jogszabályok vonatkoznak, a kormányváltás nem jár föltétlenül az ő elmozdításukkal.<sup>30</sup> (A magyar jogrendszerben például a hatáskörelvonás tilalma, illetve a csupán eljárási kérdésekben fennálló utasítási jog is a szervezet önállósága mellett szól.) Balogh Judit is utal – érzékletes példával – arra, hogy szinte a végrehajtó hatalom is mintegy két részre oszlik, a „pártpolitikától lefelé” a közigazgatási bürokrácia elvileg teljesen más természetű. Mondhatjuk tehát, hogy *quasi a végrehajtó hatalmi ágon belül is érvényesül a hatalommegosztás*.<sup>31</sup>

Az Alaptörvényben nevesített szervek alkotmányos függetlenségének nem csupán elméleti, hanem tételes jogi alapja is van, így függetlenségük megítélése eltérő az Alaptörvényben nem említett intézményekhez képest.<sup>32</sup> Jogos fölvetés azonban, hogy az ún. *autonóm jogállású szervek bizonyos értelemben külön hatalmi tényezőnek tekinthetők*, hisz rájuk – bár közigazgatás-jellegű funkciót látnak el – semminek utasítási jog nem vonatkozik. E szervek vezetőit meghatározott időre nevezik ki, és ezen időszak alatt mérlegeléses döntéssel nem válthatóak le.

<sup>26</sup> Vagyis politikailag annyiféle összetétel alakulhat ki, hogy a kormányzathoz képesti viszonyulása globálisan kimutathatatlan.

<sup>27</sup> Magyarország Alaptörvénye, 29. cikk (1) bekezdés.

<sup>28</sup> PACZOLAY Péter: A közigazgatás mint hatalmi ág. *Tolle Lege* 2013/1., <http://tollelege.elte.hu/sites/default/files/articles/paciveglzsa.pdf> (2015. 09. 10.).

<sup>29</sup> Erre utal Bibó István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. Kézirat, 278. Bibó Magyary Zoltánra is hivatkozik e körben.

<sup>30</sup> A minisztériumi vezetés kettősségéről a „zárt rendszerekben” lásd GAJDUSCHEK György: *Közszolgálat*. KSZK ROP, Budapest, 2008, 23–34.

<sup>31</sup> BALOGH Judit: *A kormány*. In: Trócsányi László–Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-ORAC, Budapest, 2012, 263.

<sup>32</sup> A határ az önálló szabályozó szerveknél húzódik, mert azokat az Alaptörvény tartalmazza. Az autonóm államigazgatási szervek önállóságát azonban – alkotmányos felhatalmazás alapján – „csupán” törvény garantálja. (Pl.: GVH, EBH, NAIH, NVI.) Az Alaptörvényben említett önálló szabályozószerv erősebb önállósági szintjét az is mutatja, hogy vezetőjének jogszabályalkotási felhatalmazása is van. Érdekes, hogy az MNB-t, bár formailag részvénytársaság, szintén az Alaptörvény tartalmazza, elnökének rendelete pedig jogszabálynak minősül. CSINK: i. m., 75–79.



A korporatív elemeket magában hordozó második kamarák pedig a civil társadalom érdekkifejezői, szintén a népképviselési alapú hatalmi összefonódás ellenszerei. Az egész hatalommegosztási rendszer a közvetett demokrácia intézményi körébe sorolható, míg a közvetlen demokrácia eszközei hatalommegosztást teremthetnek a néptől elszakadó hatalmi gépezettel szemben.

A fentiek alapján jól látható tehát, hogy a *hatalommegosztásnak számos külön tényezője fejlődött ki*, azonban ezek függetlenségének indokoltsága és garancia-rendszere nem feltétlenül éri el a klasszikus hatalmi ágakét.

## 6. Jogszociológiai szempontok

„A sajtó a negyedik hatalmi ág”, „a gazdaság a negyedik hatalmi ág” – halljuk gyakran a közéletben jellemző szólamokat. Az alkotmányjogilag természetesen elvethető nézetekben azért rejlik némi igazság, hiszen az említett tényezők hatást gyakorolhatnak a hatalmi-politikai rendszerre. A média például alaposan befolyásolhatja a választások kimenetelét, ez pedig óriási hatással bír a törvényhozó hatalomra (annak összetételére). A gazdaság önálló működése megszüntetheti a végrehajtás valódi mozgásterét. E tényezők azonban nem az állam részei, nem rendelkeznek az erőszak legitím alkalmazásának monopóliumával, azaz akarataik nem kikényszeríthető az alkotmányjog világában.<sup>33</sup>

Felvetődhet a *hatalmi ág és az uralmi ág fogalmának elhatárolása*. Hatalmi ágként definiálhatjuk azon kikényszeríthetően állami közhatalmat gyakorló állami intézményeknek, szervezeteknek az összességét, amelyek *állam által kikényszeríthető közfunkciókat látnak el*. Uralmi ág ehhez képest azoknak az egy bizonyos rendezési elv alapján szerveződő tényezőknél a rendszere, amelyek közhatalmi funkciókat nem töltenek be, mindazonáltal a szervezési elvből vagy tevékenységből kifolyólag a társadalom nagy részére hatást gyakorolnak.<sup>34</sup> Ebből a megfogalmazásból egyértelműen látszik, hogy a média<sup>35</sup> és a gazdaság – mint egyfajta hatalmi tényezők – inkább sorolhatóak az uralmi ágak közé, mint a klasszikus értelemben vett hatalmi ágak kategóriájába. Bibó álláspontja értelmében a modern állam szük-

<sup>33</sup> Ez indokolhatná az intézményesített és valóságos tényezők különválasztását, akár hatalmi és uralmi ágak elnevezés alatt. Max Weber emeli ki, hogy a politikai hatalom nem feltétlenül függ össze a tőkehatalommal. ANDORKA Rudolf: *Bevezetés a szociológiába*. Osiris, Budapest, 2006, 162–163. A gazdaság, a társadalmi rend és a társadalmi hatalom átfogó összefüggéseiről lásd WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. Thomas Carlyle-ra, sőt végső fokon Tocqueville-ra vezethető vissza a „negyedik rend” számontartása, vagyis a három klasszikus hatalmi ág feletti, szociológiai értelemben vett társadalmi hatásgyakorló elemek jelentőségének kiemelése, leginkább a sajtóra érve. KOLTAY András: *Bevezetés: a média és a médiajog*. In: Koltay András–Nyakas Levente: *Magyar és európai médiajog*. Complex, Budapest, 2013, 32–33.

<sup>34</sup> RIMASZÉCSI János: *Az igazságszolgáltatás mint hatalmi ág a XXI. századi hatalommegosztás rendszerében*. Kézirat, 2015, 3.

<sup>35</sup> Az viszont felvetődhet, hogy a közszolgálati média vezetésének „függetlenítése” is egyfajta hatalommegosztást eredményez. A közszolgálati média és a demokrácia összefüggéseiről lásd KOLTAY András: *A közszolgálati média elmélete*. In: Koltay András–Nyakas Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. Complex, Budapest, 2013, 613–627.

ségeinek differenciálódása és az állami tevékenységi körök bővülése a hatalom szolgáltatásszerűsítése és racionalizálása felé mutat, ebből kifolyólag az államhatalmi ágak megosztásának új formái figyelhetők meg.<sup>36</sup>

Egy másik lehetséges különbségtétel, hogy elhatároljuk egymástól a *de iure* és a *de facto* hatalmi ágakat. A hatalommegosztást pedig ezen túlmenően szociológiai értelemben a hatalmi ágak mellett számos egyéb szervezet is más megvilágításba helyezheti.

## 7. A hazai megvalósulás összegzése az Alaptörvényt követően

A klasszikus parlamentarizmus a hatalmi ágak elválasztása helyett azok összefonódását valósítja meg, ugyanakkor azonban megfigyelhető a funkciók hatalmi ágak közti elkülönítése is. A magyar rendszerben a személyi összefonódás ellenére az intézményi elválasztás erőteljesebben van jelen, míg a funkciók hatalmi ágak közötti elosztása némiképp emlékeztet az amerikai modellre.

Megjegyzendő, hogy *a korábbi magyar alkotmány egyetlen szóval sem említette meg a hatalommegosztás fogalmát*, mindazonáltal ez az Alkotmánybíróság gyakorlatában szinte evidenciaként volt jelen. Érdekesség, hogy egy témánk szempontjából közömbös kérdésről, a lakáshitelek kamatairól szóló 31/1990. (XII. 18.) AB határozat vetette oda szinte mellékesen: „*a magyar államszervezet a hatalmi ágak megosztásán alapszik*”. Kilényi Géza egyik későbbi különvéleménye viszont a köztársasági elnök jogköre kapcsán a „fékek és egyensúlyok” rendszere részének tekinti az államfőt, vagyis az amerikai szervezőelvet fedezi fel a magyar kormányformában. Az viszont meglátásunk szerint nem derül ki egyértelműen, hogy a hatalommegosztással rokon, vagy attól eltérő kategóriaként használta-e az előbbi fogalmat.

Az Alaptörvény C. cikk (1) bekezdése már szó szerint kimondja: „*A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.*”

Egyes megközelítések szerint a hatalmi ágak egyensúlyának elve hazánk parlamentáris jellege okából nem érvényesül, hisz *az országgyűlés a többi hatalmi ág fölé nő*: megválaszthatja és leválthatja a kormányt, megállapítja a költségvetést, mely jelentősen megszabja a végrehajtás mozgásterét, és a magyar jogrendszer vitatott elemeként törvényalkotási hatásköre mindenre kiterjed, így a kormány rendeletalkotási hatáskörét is elvonhatja.<sup>37</sup> Más szerzők kiemelik a törvényhozó hatalommal szembeni korlátokat is, így például azt, hogy a végrehajthatatlan és igazságszolgáltatásban alkalmazhatatlan normák alkotásának létjogosultsága megkérdőjelezhető.<sup>38</sup> Néhány megközelítésben helyet kap a hatalommegosztás tényezőinek együttműködési kötelezettsége is.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> DEBRECZENI József (szerk.): *Bibó-breviárium – Szemelvények Bibó István műveiből*. Alexandra, Budapest, 2011, 58.

<sup>37</sup> Lásd különösen POKOL: i. m., 481–566. Ez a gondolat áthatja az egész művet. Ezzel ellentétes megközelítésként lásd például TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. *Jogtudományi Közlemény*, 1993/6–7, különösen 209–216.

<sup>38</sup> VARGA Zs. (2013): i. m., 2.

<sup>39</sup> CSINK: i. m., 25–28. Ezen megközelítés szintén ellentétes a parlament mint domináns hatalmi ág felfogásával.

Az Alkotmánybíróság sajátos, mérlegelésre emlékeztető (normaszöveghez nem kötött) tevékenységével sem a klasszikus hármast bővíti tovább. Az egész rendszer az alkotmány alapján áll, az alkotmány a szuverenitás talpköve.<sup>40</sup> Szemléletesen elképzelve, az Alkotmánybíróság nem ebből kiágazó, hanem ezt alátámasztó tényező. A klasszikus hármassal egymás mellett fut, hanem voltaképp a törvényhozásból nőnek ki. Az államfő rendelkezik néhány „kontrolláló” hatáskörrel, amelyek nem tekinthetők klasszikusan végrehajtási jellegűnek (a normakontroll kezdeményezése, a kegyelmi jogkör, de egyes közjogi tisztségviselők jelölésének hatásköre idesorolható).

Az ügyészség külön elemzése nem bevett szokás a szakirodalomban, mégis, a kormány általi utasíthatóság kizártsága miatt, hiába parlamenti hatáskör a legfőbb ügyész megválasztása, *megkockáztatható* legalábbis az *Alkotmánybírósághoz hasonló önálló hatalommegosztási tényezőként történő említése*.<sup>41</sup>

Létezik más jellegű hatalommegosztás egyes szerveken belül is, amelyre a „független szervtől független testület” elnevezést használjuk. Ilyenkor a hatékonyabb közigazgatási működést biztosító egyszemélyi vezetés mellett a szerv hatáskörével kapcsolatos egyes kérdésekben (főképp jogviták eldöntésében, tehát quasi igazságszolgáltatási funkcióban) egy testületnek van döntési hatásköre. Ez a képlet a Gazdasági Versenyhivatal és a Versenytanács, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság és a Médiatanács, illetőleg a Közbeszerzési Hatóság és a Döntőbizottság tekintetében. A Nemzeti Választási Irodától elvben szervezetileg teljesen elkülönül a Nemzeti Választási Bizottság, de utóbbi költségvetése az előbbiének része.

## 8. A hatalmi ágak csoportosítása

Az államhatalmi ágak rendszerezése többféle elv mentén is lehetséges. *A hatalmi ágakat elkülöníthetjük hatalmat átruházó hatalmi ágakra és hatalmat át nem ruházó (csupán hatalmat gyakorló) hatalmi ágakra.* Előbbi esetben a szóban forgó hatalmi ág részt vesz (kinevezéssel, jelöléssel) más, szintén állami hatáskört gyakorló szervek kialakításában. Tipikusan ilyen szerepe van (különösen a magyar jogban) a köztársasági elnöknek. Sőt az államfő esetében szinte jelentősebb a más hatalmi ágak létrehozásában betöltött szerep, mint saját hatásköreinek gyakorlása.

Az államfő jelöli többek között a miniszterelnököt, a Kúria elnökét, az OBH elnökét, a legfőbb ügyészt, a Nemzeti Választási Bizottság választott tagjait. A felsoroltakat azután a parlament választja meg kétharmados többséget igénylő szavazással. (Az NVB tekintetében csupán a jelenlévők kétharmados támogatására van szükség, míg a többi esetben az összes képviselő kétharmadának támogatása szükséges.)

<sup>40</sup> A fékek és egyensúlyok rendszeréből kiindulva azonban az AB a törvényhozás funkciójának tekintetében hatalommegosztási tényező, hisz negatív jogalkotásával részt vesz annak gyakorlásában. Hasonló tekintet alá eshet a végrehajtás is.

<sup>41</sup> Ezen összefüggés melletti szervezeti különállást remekül fejezi ki az Alaptörvény 29. cikke, mely szerint az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködője.

A köztársasági elnök nevezi ki továbbá az autonóm államigazgatási szervek vezetőit, így a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság, a Nemzeti Választási Iroda, a Gazdasági Versenyhivatal, az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnökét.<sup>42</sup> Az államfőtől származik az önálló szabályozó szervek vezetőinek mandátuma is. Eredetileg a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság elnökét a miniszterelnök nevezte volna ki, de a jogalkotó – nemzetközi nyomásra is – átértékelte, miszerint a cikluson átívelő, kilencéves megbízatás legitimálásához a hatalmi ágak fölött elhelyezkedő államfő kinevező aktusára van sokkal inkább szükség. *A parlament is tipikusan hatalomátruházó hatalom.* A fentebb említettek mellett az alkotmánybírákat, az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökét, a Nemzeti Választási Bizottság (választott) tagjait, a Független Rendészeti Panasztestület tagjait is az Országgyűlés választja meg. *A kormány* is számos tisztség viselőjét választja, ám megjegyzendő, hogy ezekben az esetekben a jelölő szervezet nem a kormány, hanem kifejezetten a miniszterelnök.

Ezzel szemben a klasszikus triászról a *bíróságoktól nem származik semmilyen más szerv megbízatása.* A hatalommegosztás legtágabb értelmezése szerint az is egyfajta hatalommegosztás, hogy az egyes ítélkező bírák nem utasíthatóak. Ennek alapján pedig az ő tisztségük az Országos Bírósági Hivaltól (és az államfőtől) származik.

A szakmai és szervezeti irányítás elkülönítésével az OBH és a Kúria között eleve mintegy hatalommegosztás létesült. Az Alkotmánybírástól semmilyen más szerv hatásköre nem származik. Az önálló szabályozó szervek<sup>43</sup> fogalma a klasszikus triász közül a jogalkotó funkcióra utal. (Továbbá, mivel léteznek végrehajtási jogszabályok, valamennyire a végrehajtás szerepköre is felvetődik.) A média tekintetében felmerülő panaszok elbírálása azonban *quasi* igazságszolgáltatási szerepet ad az NMHH-nak. Ez pedig az említett amerikai felfogás megnyilvánulását tükrözi: az egyes állami szervek különböző funkciókat gyakorolnak, így az egyes funkciók gyakorlása is osztottan történik.

Amennyiben a legtágabb megközelítés szerint minden más hatalmi ág által utasíthatatlan, leválthatatlan, önálló költségvetéssel rendelkező állami szervet a hatalommegosztás külön tényezőjének vesszünk, az alábbi különbségeket rögzíthetjük. Az állam által legitím erőszakkal kikényszeríthető, kötelező hatósági döntést hozó szerveken felül megkülönböztethetünk *jelzési, ajánlási hatáskörökkel rendelkező szerveket*, amely csoportba sorolhatjuk tipikusan az ombudsman(oka)t és az Állami Számvevőszéket.<sup>44</sup> Az is megkülönböztetési szempont lehet a „fékek és egyensúlyok” szempontjából, hogy az adott szerv *csupán az állampolgárok tekintetében hozhat kötelező döntéseket, vagy akár más hatalmi ág életébe is beleszólhat* döntésével. Így például a választási bizottságok kizárólag a választási eljárási törvény

<sup>42</sup> A közigazgatás autonóm szerveiről lásd: CSINK: i. m., 75.

<sup>43</sup> CSINK: i. m., 76–78.

<sup>44</sup> Az ÁSZ nem ilyen, utólagos ellenőrzési jellegű hatáskörei megtisztultak, részben a kiszélesített hatáskörű Költségvetési Tanácsoshoz kerültek. JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* HVG-ORAC, Budapest, 2011, 139.

hatálya alá tartozók vonatkozásában (ti. választópolgárok és jelölő szervezetek) jogosultak eljárni, míg a Közbeszerzési Hatóság<sup>45</sup> más állami szervekre nézve is hozhat döntéseket.

## 9. A hatalommegosztás ellenpontja: a hatalomkoncentráció

Amikor a hatalomkoncentrációról beszélünk, *megkülönböztethetünk személyi és csoportos hatalmi koncentrációt*, és általában a csoportos hatalomkoncentrációt tekintjük kiindulási alpnak. Ennek alapja, hogy a modern pártrendszerben a pártokban (fokozatnyi eltérésekkel) egyrészt erős központi irányítás érvényesül, másrészt vannak olyan egységesen kikristályosodott pártelvek, amelyek vonatkozásában nincs, nem lehet lényegi eltérés a párttagok között. Ha természetesen léteznek is erőcentrumok a politikai táboron belül, azok inkább a különböző pozícióharcok vonatkozásában érvényesülnek, nem pedig a kormányzati rendszer egészét átfogóan érintő relációban. Itt nem arra utalunk, hogy a pártok is szerepet kapnak a hatalommegosztásban, hanem arra, hogy *a pártfegyelem politikológiai értelemben kiüresíti a hatalommegosztást a törvényhozó és végrehajtó hatalom között*. (Hasonló a helyzet az előbbieket és az önkormányzatokat, vagy akár egy számottevő végrehajtási hatáskörökkel rendelkező, például félprezidenciális köztársasági elnök között is. Az önkormányzati képviselők is lehetnek országos politikai szervezetek tagjai.) *Ad absurdum* minden hatalmi funkciót betölthetne egyetlen személy is, a kollektív tisztségek eleve a hatalommegosztás letéteményesei. Történetileg nem csupán a konzulok, de a Népköztársaság Elnöki Tanácsa is kollektív tisztségnek tekinthető. Ezen logika mentén haladva, *minél magasabb létszámú a parlament, annál jelentősebb a hatalommegosztás*. Más kérdés, hogy egyéb szempontból ez diszfunkcionális lehet, ugyanis a *hatékonytágot jelentősen ronthatja*.

E szempontból irányadónak tekinthetjük az *egy főre eső hatalomkoncentráció meghatározását*. Az egy fő kezében összpontosuló hatalom hányadosban kifejezett mennyisége megmutatja az adott államhatalmi ág hatalmi diverzifikációját. Tekintettel arra, hogy az Országgyűlés jelenleg 199 képviselőből áll, az egy képviselőre jutó törvényhozó hatalom 1/199-ed. A hatalom osztódása is egyfajta hatalommegosztást jelent. Erre azzal az indirekt bizonyítással mutathatunk rá: mennyire aggályos volna, ha a nép – ugyan messzemenőig demokratikus választás révén – egy mindössze háromfős parlamentet választana. És ha csupán egyetlen főből állna a végrehajtó hatalom?

*A hatalomkoncentrációt természetesen nem lehet a természettudományok egzaktági szintjén mérni*. Az egyszemélyi közjogi méltóságoknál egyértelmű a képlet: 1/1 arányban testesítik meg a hatalmi ágot. Az egyes bírák nagyjából a hatalmi ág 1/3000-ed részét teszik ki, azonban a konkrét ügyekben az eljáró bíró „a bíróság” nevében dönt egyedül, ebben a megközelítésben itt a legnagyobb a hatalomkoncentráció. (Ha a hármas bírói tanácsot, illetőleg a másodfokot vesszük alapul, akkor

<sup>45</sup> ARATÓ Balázs: *A közbeszerzési jog jogorvoslati rendszere; speciális közbeszerzési jogviszonyok*. Doktori értekezés, kézirat, Szeged, 2014, 114–115.

ott nyilván az előbbi egyharmada az egyes bírákra eső hatalom. A kúriai felülvizsgálat már rendkívüli jogorvoslat, messze nem minden ügy jut el addig. Többek között az ilyen összetevők miatt sem lehet teljesen egzakt számszaki következtetést levonni a kérdéskörben.) Persze a hatalmi ág egésze szempontjából, mint kinevező, az OBH elnöke – és a Kúria elnöke – diszponál. Végző soron a végrehajtó hatalom egyes döntéseit az egyes hatósági ügyintézők hozzák meg, ott azonban a hierarchikus felépítés miatt fel sem vetődhet ezek önálló „hatalmi volta”.

Az egyes hatalmi ágakon belül tehát *a hatalom osztódása csökkenti a hatalomkoncentrációt, ez pedig hozzájárul a hatalommegosztás kiteljesítéséhez.*

## 10. Konklúzió

A három klasszikus hatalmi funkciót korábban – legalábbis a parlamentáris rendszerben – egy-egy külön hatalmi ág látta el. A végrehajtó hatalomból „kiszorult” államfő protokolláris jogosítványai mellé a jogfejlődés kifejlesztett számos új, nem végrehajtási hatáskört. A köztársasági elnök (vagy esetleg a monarcha) ezekkel kiegyensúlyozhatja a többi hatalmi ág diszfunkcionális működését. Az európai, centralizált alkotmánybíráóság, még ha esetleg külön hatalmi ágnak neveznénk is, az eredeti három funkció egyikét testesíti meg sajátos módon. Negatív törvényhozónak tekinthetjük, mert eldönti, hogy a törvényhozó hatalom aktusaiból mi léphet érvénybe. Az egyedi, konkrét ügyben benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálásának hatásköre azonban e sajátos „taláros testületeket” közelebb hozza az igazságszolgáltatási funkcióhoz. Ez a tendencia hazánkban is érvényesül.

Az említett hatalmi ágak mellett a hatalommegosztásnak egyéb tényezői is bizonyos függetlenségi szintet élveznek, és leginkább végrehajtási jellegű funkciókkal rendelkeznek (az önálló szabályozó szervek egyben jogalkotási funkciókkal is), míg egyes sajátos közjogi eljárásokban fennálló hatásköreik igazságszolgáltatásszerű jogosítványok. Ez utóbbiak esetében előtérbe kerül a testületi jelleg, ami pedig rámutat arra, hogy a hatalom osztódása garanciális jellegű: minél kisebb a hatalomkoncentráció, annál inkább kiteljesedik a hatalommegosztás.

## Abstract

The question of division of state powers is a crucial part of constitutional law determining how state organs work (or should work) in theory and in practice. After the adoption of the new Fundamental Law of Hungary, there are some modifications in the Hungarian constitutional system, including the division of powers as well. In this study we examine the original model of “3 branches of power – 1-1 function” as a starting point, and the other factors and branches which can modify the original model. In the study we try to focus to the examples of the former and present Hungarian legal system as certain proves of our theory about the new frameworks of division of powers in Hungary. In the end of this study we also examine, as an indirect argumentation, the opposite side of the separation of powers, i.e. concentration of powers.