

**Havasi Bianka**

*jogász, az ÓNSz közjogi tagozatának volt tagja*

## **A hatalommegosztás klasszikus jogintézménye alkotmányjogi szempontból<sup>119</sup>**

### **I. Bevezetés**

A tanulmányban a hatalommegosztás elvének, mint az alkotmányos jogállam egyik leghosszabb múltra visszatekintő alappillérenek bemutatását teszem meg. Tény, hogy számos tanulmány foglalkozott már a hatalommegosztás koncepciójával, meglátásom szerint azonban a klasszikus montesquieu-i triász mára már meghaladottá vált, vagy legalábbis modern tartalommal tölthető meg. A hatalommegosztás klasszikus képlete, amikor hatalmi ágak álltak egymással szemben, gyökeresen megváltozott. Mi sem mutatja ezt jobban, mint hogy a témában sok, egymástól jelentősen eltérő nézet született.<sup>120</sup> Mindezt alátámasztja, hogy többen már nem három, hanem négy, öt vagy még több hatalmi ágról beszélnek, így például megjelent a törvényhozástól elkülönült alkotmányozó hatalom, az Alkotmánybíróság, mint új hatalmi ág, az önkormányzatok, az autonóm jogállású közigazgatási hatóságok vagy épp a kormányzás és a tőle elkülönült közigazgatás.<sup>121</sup>

Mindezekre tekintettel írásomat két fő részre osztottam: az első fejezetben a hatalommegosztás elvének kifejlődését, történeti alakulást, jeles képviselőit és elméleteiket mutatom be, míg a második részben a hatalommegosztás hazai megvalósulását ismertetem. Mindezt azonban csak az alkotmányozó, törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalom tekintetében, ugyanis mint ahogyan azt korábban rögzítettem az írás egy tanulmánysorozat

---

<sup>119</sup> Kézirat lezárva: 2015. május 2.

<sup>120</sup> Ld. ezzel összefüggésben: *Petrétei József*: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 159-174. o., *Bibó István*: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok. 2. kötet. Magvető Könyvkiadó, Budapest 1986. 369-381. o., *Bárándy Gergely*: Centralizál Magyarország – megtépzott jogvédelem. A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010 – 2014). Scolar Kiadó, Budapest 2014. 39-71. o., *Cservák Csaba*: A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html> (2015. 03. 02.); valamint Kiss László „Az alkotmánybíróság a jogállam szolgálatában” című előadása a Bátor Wlassics Gyula Jogászegylet szervezésében megtartott Nemzetközi Alkotmánybírói Konferencián. Nagykanizsa, 2012. március 1.

<sup>121</sup> *Veress Emőd*: A hatalommegosztás aktualitása. [http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2005\\_3-4\\_15\\_veress.pdf](http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2005_3-4_15_veress.pdf) (2015. 03. 02.)

részét képezi, amely második része tér ki a klasszikus hatalommegosztás elvétől eltérő kérdésekre.<sup>122</sup>

## II. Elméleti kiindulópont: történelmi előzmények, a hatalommegosztás kialakulása és fejlődése, valamint jeles képviselői

### 1. Arisztotelész

A hatalommegosztás elmélete a felvilágosodás terméke, gyakorlati megvalósulása azonban sok évszázados múltra tekint vissza. Megállapítható, hogy az elmélet gyakorlati megvalósítása már a konkrét fogalmi meghatározás előtt a törekvések középpontjában állt.<sup>123</sup> Az állami szervek egymás közötti viszonyait az állami hatalom szervezetségeként jellemezhetjük. Ez lehet egyszerű munkamegosztás – amely egyidős az állammal – vagy az ennél jóval nagyobb jelentőséggel bíró hatalommegosztás.<sup>124</sup> Az ókori filozófusok közül először Platon és Arisztotelész foglalkoztak a hatalommal való visszaélés elkerülésének a kérdésével.<sup>125</sup> Arisztotelész elsősorban az ókori állam ideális működését fogalmazta meg, valamint *Politika* című művében az államhatalom három tényezőjét különíti el, így elsőként említi a közügyekről tanácskozó szervet, másodikként a vezető tisztviselői kart, harmadikként pedig az igazságszolgáltató testületet.<sup>126</sup> Arisztotelész elmélete azonban még nem tekinthető a hatalmi ágak tényleges elválasztásának, elméletében elsődlegesen a jó és a rossz kormányzati rendszereket határozza meg, amelyek közül hatot nevesít.<sup>127</sup>

A hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elméletei a felvilágosodás szellemiségéhez köthetőek. Mindezeket támasztja alá Bibó István is, aki szerint: „Az állam hatalmának, pontosabban az állami funkciók tipizálására irányuló törekvés (...) az ókorra, Arisztotelészre megy vissza, az államhatalmak elválasztásának politikai-erkölcsi követelménye pedig a 17-18. századi felvilágosodás politikai elméletére, mindenekelőtt Montesquieu-re.”<sup>128</sup>

<sup>122</sup> Bárány V. Fanny: A hatalmi ágak újraértelmezése – hatalommegosztás az Y generáció korában. Kézirat 2015.

<sup>123</sup> Cservák Csaba: Kormányzati és választási rendszerek (avagy a hazai hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben). Doktori értekezés, 2010. <http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=5374> (2015. 03. 02.)

<sup>124</sup> Veress: i. m.

<sup>125</sup> Petrétai: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 159. o.

<sup>126</sup> Arisztotelész: *Politika* (ford. Szabó Miklós). Budapest 1969. 1297-1298 o.

<sup>127</sup> A hat államforma a következő: királyság, türannisz, arisztokrácia, oligarchia, politeia, demokrácia.

<sup>128</sup> Ld. Bibó: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. 369. o.

## 2. John Locke

Máig nem eldöntött kérdés, hogy a hatalommegosztás elméletének újkori megfogalmazása Locke vagy Montesquieu nevéhez fűződik, adódik mindez abból a tényből, hogy a hatalommegosztás elméletének történelmileg eltérő nézetei alakultak ki, az egyes szerzők pedig annak fényében vallják Locke vagy Montesquieu tanának elsődlegességét, hogy mely felfogás hívei.<sup>129</sup> Az azonban vitathatatlan, hogy a hatalommegosztás és a hatalmi ágak megkülönböztetése terén azokat modern tartalommal töltötték meg, a korábbi felfogásokhoz viszonyítva jelentős eredményeket és újításokat mutattak fel.

A hatalomkorlátozós elméletek első gyakorlati megvalósulása Angliához köthető. Ennek megfelelően a hatalmi ágak elválasztásának elméleti kidolgozását John Locke a *Két értekezés a polgári társadalomról* című művében valósította meg. Locke elméletének első és legfontosabb kérdése, hogy mi a jobb: emberek uralma vagy a törvények uralma alatt élni? A válasz pedig Locke szerint a törvények uralmának elsődlegessége és kizárólagossága.<sup>130</sup> Locke rendszerében a törvényhozó hatalom a legfőbb hatalom, „amelynek joga van megszabni, hogyan használják fel az állam erejét a közösség és tagjainak megvédésére.”<sup>131</sup> A hatalmi ág további fontos ismérve, hogy nem járhat el önkényesen, valamint e hatalom átruházhatatlansága is kimondásra került. A második hatalmi ág a végrehajtó hatalom, amellyel kapcsolatban Locke kifejti a törvényhozó hatalomtól való elválasztásának a szükségességét, megakadályozva ezzel, azt a lehetőséget, hogy a törvényhozást ellátó személyek felmentsék saját magukat a hozott törvényeknek való engedelmesség alól, ugyanakkor megléte elengedhetetlen, mivel kell lennie egy állandóan működő hatalomnak, amely a törvények végrehajtásáról gondoskodik.<sup>132</sup> A harmadik hatalmi ág a föderatív hatalom, amely alatt az állam külkapcsolatait, nemzetközi szerződéskötéseit, valamint a háború és békekötés jogát érti. E hatalom Locke szerint a végrehajtó hatalommal egyben jelenik meg. Bár Locke többször is részletesen foglalkozott az igazságszolgáltatással, annak önálló hatalmi ág jellegét azonban nem ismerte el, ugyanakkor a fennálló hatalom fontos részének tartotta. Elmondható, hogy Locke elmélete ugyan tartalmaz ellentmondásokat, valamint nézete szerint az egyes hatalmi ágak nem egyenrangúak,

---

<sup>129</sup> Sári János: A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája. Osiris Kiadó, Budapest 1995. 31. o.

<sup>130</sup> Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. (Akadémiai székfoglaló) Budapest 1947.

<sup>131</sup> John Locke: Értekezés a polgári kormányzatról. Gondolat, 1986. 142-143. o.

<sup>132</sup> Veress: i. m.

ugyanakkor a köztük lévő viszonyokat részletesen taglalja, központi elvként pedig megjelenik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elméleti és gyakorlati elválasztásának szükségessége.

### 3. Montesquieu

Montesquieu *A törvények szelleméről* című művében dolgozta ki a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elméletét, amely egy új felfogást jelentett a hatalom megosztásának terén és az alkotmányos demokráciák fontos alapelvévé vált.<sup>133</sup> Montesquieu a hatalmi ágak elválasztását, mint államszervezeti elvet az önkényuralom elleni egyetlen megoldásként határozta meg.<sup>134</sup> Montesquieu 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.”<sup>135</sup> Montesquieu elmélete szerint meg kell különböztetnünk a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmat, amelyekre vonatkozóan több tételt is kidolgozott. Így elsőként rögzítette, hogy el kell választani egymástól a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat, másodikként kiemelte azt is, hogy a bírói hatalmat el kell különíteni a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól, harmadikként pedig hangsúlyozta, hogy a három hatalom egyesülését feltétlenül kerülni kell, az ugyanis önkényuralomhoz, zsarnoksághoz vezetne. Megállapította tehát a hatalom szervezeti és személyi elhatárolásának szükségességét, azaz hogy egyazon szervezet egyféle funkciót gyakorolhat, valamint, hogy egy személy kezében nem összpontosulhat többféle hatalmi ág. Montesquieu a hatalmi ágak elválasztása mellett, ezek egymással való szembeállítását is kimondta, azaz hogy a hatalmat csak másik hatalommal lehet korlátozni.<sup>136</sup> Fontos, hogy az egyes hatalmi ágaknak rendelkezniük kell a többi ág ellenőrzésének a jogosítványával, tehát egy jogilag szabályozott viszonyról van szó, amelynek az alapja a kölcsönös ellenőrzés.

---

<sup>133</sup> Sári: i. m. 15. o.

<sup>134</sup> <http://www.kormanyhivatal.hu/download/a/ef/70000/Kozig%20alapvizsga%20tankonyv%202013.pdf> (2015. 03. 05.)

<sup>135</sup> Charles Montesquieu: *A törvények szelleméről*. Osiris-Attraktor, Budapest 2000. 245. o.

<sup>136</sup> Petrétei: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. 161. o.

#### 4. Benjamin Constant

A montesquieu-i modell továbbfejlesztéseként megjelent a végrehajtó hatalomtól elkülönült önálló „semleges” államfői hatalom gondolata, amelyet Constant szerint az alkotmányos monarchiákban az uralkodó testesít meg. Lényege – a korábbi elméleteknek is megfelelően –, hogy a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalom együttműködése elengedhetetlen, az elmélet újdonságát azonban egy semleges hatalom megléte adja, amelynek célja a hatalmi ágak között egyensúly fenntartása, valamint az esetleges összeütközések elkerülése. Constant szerint, „Az államfőnek semmiképp sem az az érdeke, hogy az egyik hatalom megdöntse a másikat, hanem az, hogy mind támogassák egymást, egyetértsenek és összhangban működjenek.”<sup>137</sup>

#### 5. Bibó István

Bibó megközelítését a komplex hatalommegosztás elmélete jellemzi, vagyis az hogy a hatalom belső szerkezetét nem csupán a Montesquieu-i triász adja, hanem kiterjeszti azt az alkotmányjog klasszikus szféráin kívülre is.<sup>138</sup> Kiemelte, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elkülönítése jóval összetettebb probléma a konkrét szabályalkotás és jogalkalmazás elhatárolásánál.<sup>139</sup> Elveti továbbá a törvényhozó és a végrehajtó hatalom sematikus elválasztását, a bírói hatalom függetlenségének érvényesülést azonban elismeri és szükségesnek tartja. Elméletének fő jellemzője, hogy új hatalmi ágak jelennek meg a törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás hármasa mellett, mint a gazdasági hatalom, a közigazgatás, a kultúra, a tudomány vagy épp a bürokratikus hatalom.<sup>140</sup> Mindezek egymáshoz való viszonyukban nyernek értelmet a hatalommegosztás elméletében. A hatalommegosztás elvének konklúziójaként Bibó István kiemeli: „[a] probléma tehát nem az, hogy az állam funkcióit kategorizáljuk, aztán kimondjuk, hogy ezeket egymástól tűzön-vízen keresztül el kell választani, hanem az, hogy a hatalomkoncentráció bármely szervi jelenségével szemben kell a

<sup>137</sup> Benjamin Constant: A régiek és a modernek szabadsága. Atlantisz, Budapest 1997. 86-87. o.

<sup>138</sup> Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press – Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Könyvei. Jogtudományi Monográfiák 5. 2014. 18. o.

<sup>139</sup> Stumpf István: Hatalmi ágak megosztása egykor és most.

<http://tollelege.elte.hu/sites/default/files/articles/stumpfveglzs.pdf> (2015. 03. 10.)

<sup>140</sup> Vö. Sárközy Tamás: Államszervezetünk Potenciazavarai. HVG ORAC, Budapest 2006. 117. o. [„A modern kormányzás egyik leglényegesebb fejlődési tendenciája és egyben újabb nehézsége, hogy a hagyományos Montesquieu-i hatalmi hármasnál (...) jóval bonyolultabbá vált az állhatalmi ágak osztódása...”]

hatásköröket megosztani, tőle hatásköröket elvonni, vele szemben konkuráló hatalmat megszervezni.”<sup>141</sup>

### **6. Rousseau, mint a hatalommegosztást tagadó nézet képviselője**

A hatalommegosztást tagadó nézetek megléte szinte egyidős magával a hatalommegosztás elméletével. E felfogásokban közös, hogy nem a hatalom gyakorlásának funkciók szerinti elválását tagadják, hanem a különböző hatalmak mellérendeltségét. Az elmélet kialakulása Rousseaura vezethető vissza, aki a törvényhozó és végrehajtó hatalom megkülönböztetését elismerte ugyan, azok megosztását azonban nem. Rousseau a népszuverenitás elvéből kiindulva a „legfőbb hatalom” szükségességét vallotta, és mint ilyet a néppel azonosította, amely oszthatatlan és elidegeníthetetlen.<sup>142</sup> Szerinte a törvényhozó nem a törvény szerkesztője, hanem a nép az, aki jogot alkot, így bár megkülönböztet törvényhozó és végrehajtó hatalmat, előbbit azonban a népre, míg utóbbit egy szűkebb területre bízta, a kettő között pedig elképzelhetetlen az egyensúly megléte. Mindezt támasztja alá Bibó István is, aki szerint „Rousseau gondolatmenetében a hatalmak elválasztásának nincs helye: ott egyszerűen a szuverén nép helyettesítődik be a szuverén uralkodó helyébe.”<sup>143</sup>

### **III. Hatalommegosztás Magyarországon**

A hatalommegosztás részben megegyezik az államhatalmi ágak elválasztásával, részben ennél tágabb kategória, mivel ezt az elvet nem csak az államhatalmi ágakra, hanem más szintekre vetítve is lehet értelmezni.<sup>144</sup> A hatalommegosztás az államhatalom fő funkcióinak elválasztását, ezek kölcsönös ellenőrzését és egyensúlyban tartását jelenti. A hatalommegosztás az állam önmérséklésének legfontosabb eszköze, célja, hogy megakadályozza az alkotmányellenes hatalomkoncentrációt, valamint, hogy biztosítsa a hatalom ellenőrizhetőségét.<sup>145</sup>

A hatalmi ágak elválasztásának elméletei tekintetében érdekességként megemlítendő az ún. „úszógumi-modell”, amely lényege, hogy a három hatalmi ágat az „úszógumi” három

<sup>141</sup> Bibó: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. 380-381. o.

<sup>142</sup> Csink: i. m. 16. o.

<sup>143</sup> Bibó: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. 386. o.

<sup>144</sup> Petrétei: Az alkotmányos demokrácia az alapintézményei. 149. o.

<sup>145</sup> Uo.

körcikke jelképezi, középen pedig a semleges államfői hatalom található, amely összeköti egyes ágakat. Mindhárom hatalmi ágnak van egy intézménye, így a törvényhozó hatalomnak az Országgyűlés, a végrehajtó hatalomnak a Kormány, az igazságszolgáltató hatalomnak pedig a bíróságok, az összes többi intézmény nagyrészt hozzárendelhető valamelyik hatalmi ághoz, azzal a kiegészítéssel, hogy a „körcikkekben” elmozdul a másik két hatalmi ág valamelyike felé, esetenként pedig át is lóg abba.<sup>146</sup>

## **2. Hatalommegosztás az Alaptörvény hatályba lépése előtt**

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) nem mondta ki a hatalommegosztás elvét, az alkotmányozó azonban ezen az elven azt az alkotmányos állami szervek közötti konkrét hatásköri szabályozást értette, amely az Alkotmányban megjelent.<sup>147</sup> 1989-ben Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások keretében az 1989. évi XXXI. törvény elfogadásával döntöttek az Alkotmány módosításáról is.<sup>148</sup> Az 1949. évi alkotmány ezáltal új tartalmat kapott, amely biztosította, hogy egy olyan parlamenti demokrácia jöjjön létre, amelyben a végrehajtó hatalom feje a miniszterelnök, valamint a hatalommegosztás elvére építve egyfajta egyensúly létrehozására törekedtek az állami szervek között.<sup>149</sup> A három klasszikus hatalmi ág természetesen él, továbbá az államfő is külön tényezőnek tekinthető, azonban nem tisztán politikai hatalom letéteményese, hanem semleges, közvetítő hatalmi ág. A hatalmi ágak egyensúlyának elve, azonban hazánk parlamentáris jellegéből adódóan nem érvényesül, mivel az országgyűlés a többi hatalmi ág fölé emelkedik.<sup>150</sup> Ugyanakkor látható, hogy a hatalommegosztás explicit módon nem került kimunkálásra, a klasszikus hatalmi ágak sem lettek nevesítve. Az Alkotmánybíróság határozta meg a hatalommegosztás rendszerét, valamint az egyes hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát.<sup>151</sup> Mindezt, mint a jogállam egyik pillérét levezette az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és gyakorlatában szinte evidenciaként alkalmazta. Az Alkotmánybíróság szerint a demokratikus jogállam követelménye a hatalommegosztás, ennek megfelelően a hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, ellensúlyozzák, érdemben korlátozzák, hatásköreik gyakorlása során az Alkotmányban meghatározott esetekben a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek, és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit

---

<sup>146</sup> Varga Zs. András: Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma. Pázmány Law Working Papers 2013/5. 7. o.

<sup>147</sup> Bárándy: i. m. 40. o.

<sup>148</sup> Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC, Budapest 2014. 50-51. o.

<sup>149</sup> Trócsányi – Schanda: i. m. 51. o.

<sup>150</sup> Cservák: Kormányzati és választási rendszerek. 35. o.

<sup>151</sup> Szoboszlai György: Búcsú a jogállamtól. A hatalommegosztás modellje a 2011. évi alaptörvényben. [http://epa.oszk.hu/01700/01739/00075/pdf/EPA01739\\_eszmelet\\_90\\_2011\\_005-031.pdf](http://epa.oszk.hu/01700/01739/00075/pdf/EPA01739_eszmelet_90_2011_005-031.pdf) (2015. 03.12.)

és autonómiáját.<sup>152</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a hatalommegosztás elve alapvető szabálya a magyar alkotmányos rendszernek. A hatalommegosztás elve nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti, hogy a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.<sup>153</sup> A hatalommegosztás elve tehát a hatalmi ágak egyensúlyát biztosítja. Mindezek alapján az Alkotmány államszervezeti berendezkedése a következőképp vázolható fel: az Országgyűlés egyértelműen besorolható volt a törvényhozó hatalomba, az ombudsman és az Állami Számvevőszék szintén a törvényhozáshoz sorolhatóak, mint a parlamenti ellenőrzés független szervei.<sup>154</sup> A végrehajtó hatalom letéteményese a Kormány, valamint azok a szervek, amelyek a Kormánytól függetlenül az Alkotmány alapján gyakoroltak végrehajtó hatalmat,<sup>155</sup> a bíróságok pedig a bíraskodó hatalomhoz tartoztak. A köztársasági elnök döntően államfői hatalmat gyakorol, ugyanakkor egyes jogköreivel átcúszott a törvényhozó (pl. politikai vétó) vagy épp a végrehajtó hatalomhoz (pl. egyes kinevezések). Egyes szervek azonban nem sorolhatóak be ilyen egyértelműen ugyanis határterületen tartózkodtak, így az Alkotmánybíróság a bírói és törvényhozó hatalom, az ügyészség a bírói és végrehajtó hatalom, az önkormányzatok pedig a törvényhozó és a végrehajtó hatalom határán helyezkedtek el.<sup>156</sup>

### 3. Hatalommegosztás az Alaptörvényben

Az Alkotmánnyal szemben az Alaptörvény *experssis verbis* rendelkezik a hatalommegosztásról, valamint intézményi és garanciarendszerét is meghatározza.<sup>157</sup> A hatalommegosztás elve az Alaptörvény normaszövegében is megjelenik: „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”<sup>158</sup> A továbbiakban pedig az Alaptörvény rögzíti, hogy „MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés”,<sup>159</sup> a 15. cikk (1) bekezdése értelmében a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, valamint, hogy az Országgyűlésnek felelős, rögzítésre került továbbá az is, hogy „[a] bíróságok az igazságszolgáltatási tevékenységet látják el.”<sup>160</sup> Ugyanakkor az Alkotmányhoz képest nem változott az „alapszervek” helyzete, a határterületeken lévő szervek tekintetében azonban

<sup>152</sup> 62/2003. (XII. 15.) AB határozat

<sup>153</sup> 28/1995. (V. 19.) AB határozat ABH 1995. 138, 142.

<sup>154</sup> *Csink*: i. m. 174. o.

<sup>155</sup> Ilyen szerv volt: Magyar Nemzeti Bank, Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, Pénzügyi Szervek Állami Felügyelete.

<sup>156</sup> *Csink*: i. m. 174. o.

<sup>157</sup> *Petrétei József*: Alkotmányi alapelvek az Alaptörvényben. Kodifikáció és Közigazgatás 2014/1. száma 32. o.

<sup>158</sup> Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés

<sup>159</sup> Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés

<sup>160</sup> Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdés



elmozdulás figyelhető meg, így az Alkotmánybíróság az egyedi panaszok elbírálásának következtében a bírói hatalom irányába, az ügyészségek szintén a bíraskodás felé, az önkormányzatok pedig autonómiájuk csökkenése és szerepükkel kapcsolatos szemléletváltás következtében a végrehajtó hatalomhoz közeledtek.

### 3.1. Az alkotmányozó hatalom

A hatalommegosztás elvéből adódóan az Országgyűlés csak az Alaptörvény keretei között tevékenykedhet, így hatalmának kereteit is az Alaptörvény határozza meg.<sup>161</sup> Látható, hogy hazánkban az alkotmányozó hatalom nem különül el a parlamenttől, ugyanis az Alaptörvény 1. cikk értelmében az Országgyűlés megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét, valamint törvényeket alkot, tehát az alkotmányozó, az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom egy kézben összpontosul.<sup>162</sup> Ugyanakkor az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalomnak a törvényhozó hatalomtól való elválasztás érdekében az Alaptörvény külön cikkben rendezi az egyes jogosítványokkal összefüggő feladat- és hatásköröket.

Az alkotmányozó hatalom külön tényezőként való említésének igénye akkor merült fel, amikor a hagyományos hatalmi ágak megteremtésének kérdése áttevődött az elméletből a gyakorlatba. Bibó megfogalmazása szerint az alkotmányozó hatalom „a törvényhozó hatalomtól különálló hatalomként a többi hatalom hatáskör-elosztását van hivatva megszabni.”<sup>163</sup> Az alkotmányozó hatalom alatt általában azt a politikai hatalmat értjük, amely abban a helyzetben van, hogy az alkotmányt normatív érvényességgel létrehozza, fenntartsa és megszüntesse.<sup>164</sup> Az alkotmányozó hatalom nincs kötve az alkotmányhoz, mivel alkotmányteremtő hatalomról van szó, amely az alkotmány normatív erejét megalapozza.<sup>165</sup>

Fontos külön kiemelni a parlament alkotmánymódosító hatáskörét is, amely az alkotmány megváltoztatására hivatott és konstituált hatalomnak minősül. Kiemelendő, hogy maga az Alaptörvény is különbséget tesz az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom között amikor is kimondja, hogy az Országgyűlés „megalkotja és módosítja Magyarország

<sup>161</sup> *Petrétei József*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2014. 33. o.

<sup>162</sup> *Vö. Trócsányi – Schanda*: i.m. 258. o. vagy *Erdős Csaba*: Az alkotmány stabilitásának aktuális kérdései. [http://epa.oszk.hu/02200/02234/00002/pdf/EPA02234\\_Diskurzus\\_2011\\_2\\_54-59.pdf](http://epa.oszk.hu/02200/02234/00002/pdf/EPA02234_Diskurzus_2011_2_54-59.pdf) (2015. 03. 04)

<sup>163</sup> *Cservák*: Kormányzati és választási rendszerek. 29. o.

<sup>164</sup> *Petrétei József*: Az alkotmányozó hatalom és az alkotmányosság. In: Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán). Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest 2014. 49-50. o

<sup>165</sup> *Petrétei*: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 67.-68. o.

Alaptörvényét.<sup>166</sup> Azt mondhatjuk, hogy az alkotmánymódosítás rendeltetése tekintetében elvi szinten nem különbözik az alkotmány megalkotásától, valamint az alapvető funkciója mindkettőnek egységes. Ugyanakkor fontos különbség van a felhatalmazás tekintetében, ugyanis az alkotmánymódosításra csak a már fennálló alkotmányos keretek között kerülhet sor.

Az alkotmányozó és alkotmánymódosító jogosítvánnyal kiemelt pozícióval rendelkezik az Országgyűlés, mivel az Alaptörvény megalkotása és módosítása kizárólagos hatáskörébe tartozik, erre más állami szerv, népszavazás nem jogosult.<sup>167</sup> Az alkotmányozó hatalom alapvető feladata, hogy meghatározza a társadalmi berendezkedés alapvető szabályait, ideértve az egyes állami szervek felépítését, egymáshoz való viszonyát. Ebből adódik, hogy a hatalmi ágak elválasztását, mint jogi normát is az alkotmányozó konstituálja.<sup>168</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatából is jól látható, hogy a bíróságok nem jogosultak az alkotmányozó hatalom felülvizsgálatára, azaz korlátlan hatalomról van szó, ez azonban csak addig tart, amíg az alkotmányt el nem fogadják.<sup>169</sup> Funkcióját tekintve azonban az alkotmányozó hatalom hasonlít a törvényhozóhoz, ugyanis jövőre néző általános magatartási szabályokat fogalmaz meg.

### 3.2. Törvényhozó hatalom

Az Országgyűlés a törvények megalkotásából eredően a törvényhozó hatalom letéteményese is. Az Alaptörvény nem szabályozza részletekbe menően a törvényalkotást, valamint a jogalkotói hatáskör terjedelmét, csupán a tevékenységgel kapcsolatos alapvető követelményeket rögzíti. A törvényhozás kizárólagos jogosultja az Országgyűlés, hatásköre másra nem ruházható át, korlátai azonban vannak, így a megalkotott törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, nem ütközhet uniós vagy nemzetközi jogba, valamint a korábban már törvényben szabályozott jogviszony(ok) módosítása csak törvénnyel lehetséges. Maga a törvényalkotási felhatalmazás ugyanakkor univerzális jellegű, azaz az Alaptörvény a jogalkotási tárgyakra nézve nem állít fel korlátokat.<sup>170</sup> Érdekes kérdés azonban a parlament végrehajtó hatalommal való összefonódásának kérdése, amely tipikus esete, amikor a jogszabály személyi döntést tartalmaz, azaz a megbízás megszűnését jogszabály mondja ki, a törvényhozó tehát a végrehajtó hatalom szerepét veszi át.<sup>171</sup>

---

<sup>166</sup> Alaptörvény I. cikk (2) bekezdés a) pont

<sup>167</sup> *Petrétei*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. 34. o.

<sup>168</sup> *Csink*: i. m. 38. o.

<sup>169</sup> 12/2013. (V. 24.) AB határozat

<sup>170</sup> *Petrétei*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. 35. o.

<sup>171</sup> *Csink*: i. m. 41. o.

Ugyanakkor többek között Cservák Csaba meglátása szerint is megkérdőjelezhető a törvényhozó hatalom elnevezés. „A parlament ugyanis az egyetlen közvetlen választással létrejövő szerv, melyre a nép önnön szuverén hatalmát egy ciklusra átruháztatva, megtestesíti a társadalom politikai tagolódását és a közvetett hatalomgyakorlás eszközévé válik. Ezek a parlament képviseleti és legitimációs funkciói. Ennek alapján lehet az országgyűlés különböző tisztségviselők megválasztásának fóruma. Ellenőrzési és nyilvánossági funkcióját pedig a kormány parlamenti felelősség jeleníti meg elsődlegesen.”<sup>172</sup>

### *A sarkalatos törvények*

A kétharmados többséggel elfogadandó törvényeket az Alkotmány vezette be 1989-ben és „alkotmányerejű törvényeknek” nevezte. Az Alkotmány értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat csak alkotmányerejű törvényben lehetett megállapítani, ez azonban jelentősen veszélyeztette az ország kormányozhatóságát, így az alkotmányerejű törvény intézménye megszüntetésre került, helyette a kétharmados törvény kategóriája került bevezetésre. Az Alaptörvény bevezetésével ez az elnevezés változott sarkalatos törvényre, amely „olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”<sup>173</sup> Az Alkotmány és az Alaptörvény szabályozása közötti lényegi eltérés az, hogy az Alaptörvény elsősorban az államszervezet és társadalmi berendezkedés egyes kérdéseinek rendezésére rendeli a sarkalatos törvényekkel történő szabályozást. Látható tehát, hogy nem önálló jogszabályfajtáról van szó, hanem a törvény speciális formája, azonban sem a kezdeményezésben, sem az Országgyűlés hatáskörében, sem pedig a törvényhozási eljárásban nincs különbség a törvény és a sarkalatos törvény között, kivéve az elfogadásukhoz megkövetelt többséget. A törvény és a sarkalatos törvény között tehát nincs hierarchikus különbség, de sarkalatos törvényt nem lehet egyszerű törvénnyel módosítani, hatályon kívül helyezni, vagy sarkalatos tárgykörbe tartozó kérdést szabályozni.

---

<sup>172</sup> Cservák: Kormányzati és választási rendszerek. 40-41. o.

<sup>173</sup> Alaptörvény T) cikk (4) bekezdés

### 3.3. Végrehajtó hatalom

A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal kifejezetten más szerv feladat- és hatáskörébe.<sup>174</sup> Ugyanakkor a Kormány a közigazgatás legfőbb szerve is, amely keretében szervezetalakítási szabadsággal rendelkezik, azaz államigazgatási szerveket hozhat létre.<sup>175</sup> A végrehajtó hatalom alaptörvényi meghatározása nem történik meg, funkcionális megközelítésben azonban azt mondhatjuk, hogy a kormányzati politikai döntések valóra váltását, érvényesítését, foganatosítását értjük alatta.<sup>176</sup> Látható tehát, hogy a végrehajtó hatalom klasszikus feladata a jogszabályok végrehajtása, a Kormány azonban nem csak passzív végrehajtó feladatokat lát el, hanem önálló irányító valamint kormányzati- és politikai tevékenységet is végez. Ugyanis a XX. század második felétől jelentősen megnőtt azon államigazgatási feladatok száma, amelyek ellátásban nem csak a kormány és más közigazgatási szervek vesznek részt, hanem azoktól független hatóságok is.<sup>177</sup> Ilyennek tekinthető az autonóm államigazgatási szerv, valamint az önálló szabályozó szerv.<sup>178</sup> Ezt támasztja alá az Alaptörvény megfogalmazása, amely értelmében a végrehajtás általános szerve a Kormány, ugyanakkor ebből a megfogalmazásból adódik, hogy nem kizárólagos szerve, kiolvasható belőle tehát a végrehajtó hatalom polarizálódásának lehetősége. A végrehajtó hatalom körébe vonható feladatok tehát megoszlanak a Kormány és más szervek között, ennek megvalósulása azonban megelőzte az Alaptörvény hatályba lépését, a változást az adja, hogy a végrehajtó hatalom polarizálódását alkotmányi szintű szabály deklarálja, ugyanis korábban a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény engedett át feladatköröket az autonóm szervek számára. Az önálló szabályozó szervvel kapcsolatban az Alaptörvény tartalmi oldalról rögzíti, hogy csak valamilyen végrehajtó hatalmi feladatot ellátó, azaz valamelyik ágazatot felügyelő, hatósági jogkört gyakorló szerv lehet, formai oldalról pedig kiköti, hogy csak sarkalatos törvénnyel hozható létre.<sup>179</sup> A szabályozás jelentőségét az adja, hogy e szervek közvetlenül az Alaptörvényen alapulva rendelkeznek a végrehajtó hatalommal nem pedig átengedett hatáskör keretében gyakorolják azt. Ugyanakkor míg a kormányformából adódóan a törvényhozó

<sup>174</sup> Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés

<sup>175</sup> Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdés

<sup>176</sup> *Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet.* 154. o.

<sup>177</sup> *Szalai András: A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai.* Doktori értekezés, 2013. [http://www.ajtkdi.hu/pdfs/Szalai\\_Andras\\_ertekezes\\_mhvita.pdf](http://www.ajtkdi.hu/pdfs/Szalai_Andras_ertekezes_mhvita.pdf) (2015. 03. 03.)

<sup>178</sup> *Trócsányi – Schanda: i. m. 313. o.*

<sup>179</sup> *Vö. Petrétei: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet.* 18. o.; *Trócsányi – Schanda: i. m. 314. o.*

hatalmat megtestesítő parlament politikai kontrollt gyakorol a végrehajtó hatalom felett, addig az önálló szabályozó szerv vezetője csak beszámolni köteles tevékenységéről az Országgyűlésnek.<sup>180</sup> Jelenleg Magyarországon két önálló szabályozó szerv van, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, amelyek központi államigazgatási szervnek minősülnek.

E ponton belül érdemes kitérni a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kapcsolatára is. Általános megközelítés szerint a törvényhozó hatalom az, amely jövőre nézve absztrakt, általános magatartási szabályokat határoz meg, a végrehajtó hatalom pedig ezeket az egyedi esetre vonatkoztatja, végrehajtja. A társadalmi viszonyok összetettebbé válásával azonban lehetetlen azok minden részletére kiterjedő törvényi szabályozás megalkotása, így az absztrakt szabályok egyedi esetekre transzformálása a Kormány feladatává válik, ennek során azonban felmerülhetnek olyan helyzetek, amelyeket normatív módon kell rendezni, ez alapján az egyes alkotmányok így a magyar is lehetővé teszi a Kormány számára a rendeletalkotást. A különbség tehát az, hogy míg a törvényhozó hatalom szabadon határoz a szabályozással elérendő célt, addig a végrehajtó hatalom jogalkotásának a célja a törvényhozó aktusának az érvényesülését szolgálja.<sup>181</sup> Ezt az elválasztást azonban árnyalja, hogy a Kormány rendelkezik eredeti jogalkotási jogosultsággal is, amely az Alaptörvény felhatalmazásán alapul. A Kormánynak ez a szerepe törvénytől, törvény-kiegészítő.<sup>182</sup>

### 3.4. Igazságszolgáltató hatalom

A bírói hatalom az állam hatalmának az az összetevője, amely a bíróság útján a vitássá tett vagy megsértett jogról kötelező erővel dönt, általános vonása tehát a jogalkalmazás, különös sajátossága pedig az egyedi jogvita eldöntése.<sup>183</sup> A bírói hatalom az ítélezésben ölt testet, bíróságok ítélezési monopóliuma valósul meg, eszerint pedig a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Az igazságszolgáltatás kizárólag a bíróságok által végzett speciális jogalkalmazást, jogszolgáltatást jelöl. Fontos jellemzője, hogy az egyedi döntés a többi hatalmi ágtól szervezetileg függetlenül születik meg, valamint hogy a döntés meghozatalakor meghatározott alkotmányi alapelveknek kell érvényesülniük. A bírói-ítélkezési hatalomnak

---

<sup>180</sup> Alaptörvény 23. cikk (3) bekezdés

<sup>181</sup> *Csink*: i. m. 73. o.

<sup>182</sup> *Sári János*: A rendeleti jogalkotás. *Társadalmi Szemle* 1993/7. sz. 32. o.

<sup>183</sup> *Petrétei*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. 299. o.

egyetlen korlátja van, mégpedig a törvényeknek, jogszabályoknak való alárendeltség.<sup>184</sup> A bíróságok ugyan nem alkotnak jogszabályt és nem felelnek sem az Országgyűlésnek, sem a Kormánynak, az általuk alkotott jogszabályokat azonban köteles megfelelően alkalmazni. Ugyanakkor látható, hogy az igazságszolgáltatást ellátó bírói hatalom a legfüggetlenebb a hatalmi ágak rendszerében, ennek oka és egyben célja is, hogy az igazságszolgáltatás pártatlansága biztosított legyen és megakadályozza más hatalmi ágak beavatkozását a bírói hatalomba.<sup>185</sup>

Az Alaptörvény hatályba lépésével két jelentős változás következett be, amelyek kihatással voltak a bírászkodásra: jelesül az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálata, valamint az igazságügyi igazgatás rendszerének jelentős módosítása. Az Alaptörvény a Kúria egy új hatáskörét deklarálta, mégpedig az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének megállapítását és megsemmisítését. A korábbi szabályozást megtörve a helyi rendeletek alkotmányossági vizsgálatát látja el az Alkotmánybíróság, míg törvényességi vizsgálatát a Kúria Önkormányzati Tanácsa, tehát az alkotmányossági és törvényességi megosztás szerinti vizsgálat kerül a középpontba a korábbi szabályozással szemben. Látható, hogy jelen szabályozás kismértékű elmozdulást jelent a közigazgatási bírászkodás irányába, aminek lényege a végrehajtó hatalom rendeleteinek törvényességi vizsgálata a bíróságok által. Az elmozdulás azonban azért tekinthető csekélynek, mert a rendelet felülvizsgálata nem a bírósági szervezetrendszerbe került beépítésre, hanem azt centralizálta a Kúria hatáskörébe, másrészt pedig a Kúria nem általában a végrehajtó hatalom rendeleteinek felülvizsgálatát látja el, hanem kizárólagosan az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos törvényességi problémákat vizsgálja.<sup>186</sup> Az igazságügyi igazgatás területén a változást az jelentette, hogy a korábbi Országos Igazságszolgáltatási Tanács (igazgatási, gazdálkodási és személyi feladatokat látott el a bíróságokon) helyét az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke vette át, akit az Országgyűlés választ meg, egyes döntéseket azonban csak Országos Bírósági Tanáccsal (a továbbiakban: OBT) közösen hozhat meg. Ez pedig azt eredményezi, hogy a bírósági igazgatás nem a legmagasabb szintű bíróság a Kúria elnöke által történik, hanem egy másik, szintén a parlament által választott személy hatáskörébe került (OBH elnöke). Ennek következtében azonban az igazgatási rendszer hárompólusúvá vált: igazságügyi miniszter, OBH elnöke, Kúria elnöke. Az ezt megteremtő szabályozás kellően

---

<sup>184</sup> *Petrétei*: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. 300. o.

<sup>185</sup> Eötvös Károly Közpolitikai Intézet: Alkotmányjog – Elektronikus tananyag. 2005. <http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tkt/alkotmanyjog/ch05s02.html> (2015. 03.10.)

<sup>186</sup> *Vö. Csink*: i. m. 140-142. o.

biztosította a bírói hatalom elhatárolását a végrehajtó hatalomtól, ugyanakkor az OBH elnökének és a Kúria elnökének hatáskörei következetes elkülönítésével adós maradt.<sup>187</sup>

#### IV. Összegzés

Európában bár minden állam alkalmazza a hatalommegosztás elvét, csupán néhány alkotmány rögzíti. Hazánkban az Alaptörvény nevesíti és az állam működési elveként rögzíti a hatalmi ágak elválasztását. A hatalommegosztás központi gondolata tehát az, hogy minden hatalmi ágra szükség van a rendeltetésszerű működéshez. Éppen ezért a korai hatalommegosztásos elméletekben megjelenő hatalmi ágak merev elválasztásának elve helyett a hatalmi ágak egymást kölcsönösen fékező és ellensúlyozó tevékenysége került a középpontba, amelyet hazánkban az Alkotmánybíróság kiegészített még egy elvvel az alkotmányos szervek együttműködésével.<sup>188</sup>

Tanulmányom első részében a hatalommegosztás elvének fejlődését mutattam be, kezdve mindezt az ókori előzményekkel, majd az egyes jeles képviselők – Locke, Montesquieu, Constant, Bibó, vagy épp a hatalommegosztás tagadását valló Rousseau – elméletének ismertetését tettem meg. Közülük kiemelendő Montesquieu, aki szerint a hatalommegosztás célja a hatalommal való visszaélés megakadályozása, elméletében tehát a hatalommegosztás nem öncélú, hanem eszköz az önkényes hatalomgyakorlás megakadályozásához. A hatalommegosztás lényege tehát, hogy a hatalom ne összpontosuljon egy kézben, ugyanakkor hangsúlyozta azt is, hogy az önmagában még nem eredményezi az elv megvalósulását, hogy a hatalom több személy, szervezet kezében van, de ezek eredője közös.

A második részben a hatalommegosztás elvének hazai érvényesülését mutattam be, mind a korábbi Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény tekintetében a klasszikus Montesquieu-i triász mentén haladva, így elsősorban a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalom kifejtésére törekedtem. Az Alkotmányban nem került rögzítésre a hatalommegosztás elve ugyanakkor egyértelműen besorolható volt a törvényhozó hatalomba az Országgyűlés, a Kormány végrehajtó hatalmat gyakorolt, a bíróságok pedig a bíráskodó hatalomhoz tartoztak. Az Alaptörvényben már következetesen kimondásra került, hogy a hatalommegosztás, ugyanakkor ez az alapszervek (Országgyűlés, Kormány, bíróságok) lényegi helyzetén nem változtatott.

---

<sup>187</sup> *Csink*: i. m. 140-146. o.

<sup>188</sup> 62/2003. (XII. 15.) AB határozat