

## A hatalommegosztás aktualitása

### 1. A hatalommegosztás: fogalom és előzmények

#### 1.1. Munkamegosztás, a hatalmi ágak elválasztása, a hatalommegosztás

Az állam funkcióit mindig is *állami szervek* látták el. A meghatározott funkciókat végző szervek *saját elnevezéssel* rendelkeztek. Az adott elnevezésű állami szervhez pedig hozzákötötte a jogi és politikai gondolkodás a funkciót is.

Az állami szervek egymás közötti viszonyait az állami hatalom szervezethez képest jellemezhetjük. Ez lehet egyszerű *munkamegosztás* vagy ennél sokkal több: *hatalommegosztás*. A hatalommegosztás akkor érvényesül az államszervezetben, ha a szervek egymás felett kontrollt gyakorolnak, egyik állami szerv korlátozza a másiknak a hatalmát, annak ellensúlyaként jelenik meg. A kontrollnak *általánosnak* kell lennie, ugyanis nincs szó hatalommegosztásról, ha az egyik állami szerv ellenőriz másokat, de vele szemben nincsen ellensúly. Ez a kontroll *nem feltétlenül kölcsönös*: az ellenőrzést az állami szervek egymás felett nem kétoldalúan végzik, hanem az állami szervezet felépítése van úgy kialakítva, hogy létrejöjjön az ellenőrzés egyensúlya.

Az állami szervek közötti munkamegosztás egyidős az állammal. A hatalommegosztás, mint az állam szervezési elve, sokkal később jelent meg. Sokan esnek abba a tévedésbe, hogy az állami szervek közötti munkamegosztásról értekező ókori vagy középkori szerzőket a hatalommegosztás előfutárainak kiáltják ki. Erről valójában nincs szó. Például *Izajás* zsidó próféta (kb. i. e. 760–690) már megjelenít elkülönült állami funkciókat, amikor Isten mindenhatóságát fejezi ki: „mert az Úr a *bíránk*, az Úr a *törvényhozónk*. Ő a *királyunk*, ő ment meg minket”.<sup>1</sup> Leginkább *Arisztotelész* (i. e. 384–322) *Politika* című művét szokták ilyen értelemben idézni. Arisztotelész szerint az állam három részből tevődik össze (Általános Gyűlés, Magisztrátusok Testülete és Birói Testület), amelyek, ha megfelelően meg vannak szervezve, akkor maga az állam is jól szervezett. Arisztotelész körvonalazza az (ideális) ókori állam működését, de nem határoz meg intézményközi hatalomkorlátozó mechanizmusokat. Arisztotelész államforma tana más alapokon nyugszik. Jó és rossz kormányzati rendszereket különböztetett meg. Osztályozásának alapja

a numerikus (hányan gyakorolják a hatalmat) és az axiológiai kritérium (a hatalomgyakorlás módja, jó vagy rossz jellege, azaz alapvetően szubjektív tényező). E szerint a következő hat államformát különbözteti meg:

a) a *királyság*, ahol egyetlen ember gyakorolja a hatalmat a közjó érdekében;

b) a *türannisz*, a királyság elfajulása, ahol egyetlen rossz ember gyakorolja a hatalmat;

c) az *arisztokrácia*, a kevesek jó hatalomgyakorlása;

d) az *oligarchia*, az arisztokrácia eltorzult változata, amelyet kevesek, a vagyonosok rossz hatalomgyakorlása jellemez;

e) a *politeia*, amelyben a nép gyakorolja az államhatalmat a közjó érdekében;

f) a *demokrácia*, az előbbi korcs változata, ahol a csöcselék, a vagyontalanok a saját magánélonyükre gyakorolják a hatalmat.

Az arisztotelészi államformához szorosan kapcsolódik az a megállapítás, mely szerint nem szabad megengedni, hogy egyetlen személy hatalma aránytalanul nőjön meg, mert ez nem biztos, hogy királyságot, hanem türanniszt is eredményezhet. Ideális államformája a királyság, de ennek az eltorzulási esélyei nagyok, ezért Arisztotelész a *középmértéket* részesíti előnyben: az arisztokráciát vagy a politeiát (amelyet az oligarchia és a demokrácia keveredésének tart, amelyben társadalmi rétegek, a vagyonos és a vagyontalan polgárok egyensúlyozzák egymás hatalmát). Arisztotelész szintén alapvető fontosságúnak tartja az *alkotmány stabilitását*. Államformatana empirikus megfigyelésen alapszik, a hatalommal való visszaélésnek az ellenszere elsősorban a hatalmat gyakorló személy vagy személyek erkölcsé. Így az arisztotelészi államelmélet igen távoli előképe a hatalmi ágak elválasztásának.

A hatalmi ágak *elválasztása* és a hatalom *megosztással való korlátozása* a felvilágosodás eszmeáramlatához köthető, kifejezetten az abszolutizmus ellen irányuló elmélet volt.<sup>2</sup> Mint ilyen, korhoz és helyzethez kötött. Sőt: adott államhoz kötött. Bibó István az ókor és a felvilágosodás államelméletei között fennálló viszonyt a következőképpen írja le: „Az államhatalmak elválasztásának elvében (...) két elem keveredik egymással: az egyik az államélet jelenségeinek leírására, kategorizálására, tipizálására, rendszerezésére és megértésére irányuló törekvés, a másik az államélet jó irányba való terelésére, a moralisták szavával élve *erkölcsös*, az utilitaristák szavával *célszerű*, az evolucionisták szavával *haladó*, egyszóval *helyes* berendezkedésre irányuló törekvés. Az államhatalmak, pontosabban az állami főfunkciók *tipizálására* irányuló törekvés csakúgy, mint az államelmélet legtöbb alapkérdésének megfogalmazása az ókorra, *Arisztotelészre* megy vissza, az államhatalmak

elválasztásának *politikai-erkölcsi* követelménye pedig a 17–18. századi felvilágosodás politikai elméletére, mindenekelőtt *Montesquieu-re*.<sup>3</sup>

A hatalmi ágak elválasztásán alapuló kormányzati rendszer a történelmi és társadalmi fejlődés eredményeképpen Angliában alakult ki, (egyik) elméleti megfogalmazója John Locke volt. A hatalommegosztás általános modelljét Montesquieu próbálta felállítani. Montesquieu a törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás elválasztásának elvét mondta ki. Ugyanebbe az áramlatba sorolható a Föderalista, amely az Amerikai Egyesült Államokban az alkotmány elméletét alapozta meg.<sup>4</sup> A Nagy Francia Forradalom kezdeti szakaszában a hatalommegosztást az alkotmányosság feltételeként határozták meg. Az Emberi Jogok Nyilatkozatának 16. cikke a következőket mondja ki: *„Az olyan társadalmaknak, ahol a jogok garanciáját nem biztosították, a hatalmak szétválasztását pedig nem határozták meg, nincs alkotmányuk.”*<sup>5</sup> Pár évvel később, a francia forradalom további szakaszában már meg is tagadták a hatalmi ágak elválasztásának elméletét.

A hatalmi ágak elválasztásának elmélete a modern államszervezés alapja lett. Fokozatosan elterjedt, de átalakult, „mutálódott”, megkérdőjelezték, elvetették, átalakították, újrafogalmazták már a 19. században, de még inkább a 20. században. Modern változata, a hatalommegosztás a 21. században is az állam szervezetének és működésének rendező elve.<sup>6</sup>

A 20. században a hatalommegosztásos ideológia újabb jelentőséget kapott. Eszmei eszköz, hivatkozási alap lett a különféle autoriter és totális diktatúrák elleni harcban. Ha az államszocializmus a hatalommegosztás tagadására épült, akkor a hatalommegosztásra való hivatkozás, annak követelése éppen *az államszocializmus tagadását* jelentette. Az államszocialista diktatúrák bukása után – például Magyarországon és Romániában is – az elvhez való visszatérés nehéz és egyáltalán nem problémamentes folyamata zajlott le.

## 1.2. Hatalommegosztás és jogállam

A hatalommegosztás a hatalom joghoz kötöttségének egyik megnyilvánulási formája. A hatalom korlátozása nem egyszerűen a politikai intézmények közötti viszonyokban rejlik, hanem ezeknek a viszonyoknak a szabályozásában, szabályozottságában, a normák betartásában, kikényszeríthetőségében. Így a hatalommegosztás a jogállamiság része. A jogállamiság viszont tágabb fogalom a hatalommegosztásnál.

A jogállam lényegét – többek között – Balogh Artúr fogalmazta meg székfoglaló értekezésében. Balogh szerint az a meghatározás, amely szerint jogállam azon állam, amely a jogot megalkotja és fenntartja, semmit nem mond.

Az *államcél* alapján történő meghatározás már pontosabb: jogállam az az állam, melynek egyedüli célja a jog mint a biztonság, rendfenntartás eszköze. Balogh Artúr végül a következő, valóban lényegretörő meghatározást javasolja: *jogállam a joguralmat minden téren megvalósító, közhatalmi működésében önmagát is a jog alá helyező, vagyis a közjogot is bírói védelemben részesítő állam.*<sup>7</sup> A közigazgatás bírósági ellenőrzése ebben a megközelítésben központi helyet foglal el, de ugyanígy az alkotmánybíráskodás is levezethető innen.

### 1.3. Hatalom-fogalmak

Rousseau szerint a pisztoly, amelyet a rabló áldozatára szegez, hatalom.<sup>8</sup>

Általánosan a hatalom *társadalmi viszony*, amelynek alanya és tárgya van. Ennek a viszornak a keretében a hatalom alanya a hatalom tárgyát utasíthatja, és a hatalom tárgya engedelmeskedni köteles, akarata ellenére is, akár szankció terhe alatt. A hatalom a kényszerítő erő birtokosa és ennek az erőnek a szubjektuma közötti viszony.

Max Weber klasszikus meghatározása szerint az a hatalom, ha egy társadalmi kapcsolaton belül van rá esély, hogy valaki saját akaratát az ellenszegülés ellenére is keresztülvigye, függetlenül attól, hogy min alapul ez az esély.<sup>9</sup> Weber az uralom fogalmát is használja, ez abban tér el a hatalomtól, hogy *meghatározott tartamlú* parancsnak *megadható* személyek engedelmeskedni fognak. Weberre hivatkozik (de meghatározása tulajdonképpen már Weber-értelmezés) Anthony de Jasay szerint a társadalmi hatalom azt jelenti, hogy birtokosa, a fizikai erőszak és a legitimáció sajátos keverékét alkalmazva, képes másokat olyan cselekvésekre készíteni, amelyeket azok különben nem tennének meg.<sup>10</sup>

### 1.4. Az állam hatalma

A hatalom lehet esetleges vagy intézményesített. Az intézményesített hatalom bizonyos *állandósági fokkal rendelkező, strukturált* hatalom. Az intézményesített hatalom egyik, legjelentősebb formája az államhatalom. Anthony de Jasay kiemeli az állami hatalom eredeti korlátját. Az állami hatalom képes arra, hogy másokat olyasvalamire készítsen vagy kényszerítsen, amelyet az különben nem tett volna meg, de nem döntheti el, hogy mi legyen az a valami. Vagyis nem rendelkezik a hatalom egyik lényeges vonásával: a választás képességével.<sup>11</sup> Az állami hatalom gyakorlásának eredeti korlátja persze nem elegendő, hogy a hatalom valóban korlátozott legyen. Az állami hatalom választási képessége nem abszolút, de önmagában véve még nem is korlátozott.

### 1.5. A hatalommegosztás eszmetörténete: ókori előzmények

Az ókorban általánosan kimutatható az államszervezetben a munkamegosztás léte, „jelentkezett a szervezeti tagozódás a katonai, adóztató, bírói és egyházi szervek között”.<sup>12</sup> Az ókort viszont általában a hatalom koncentrálttsága jellemezte.

A hatalomkorlátozás és a hatalom diffúziójának változatai is előfordultak, például a görög városállamokban<sup>13</sup> vagy a római köztársaságban (konzulok, szenátus, plebsz, néptribunusok),<sup>14</sup> vagy akár a triumvirátus idején, amikor a három triumvir egymás hatásköreit korlátozza. A köztársasági Róma idején a *hivatalkettőzés* kifejezetten hatalomkorlátozó célt követett (két konzul vezette az államot, a plebejusok először két néptribunusi tisztséget kaptak). A végveszély esetén választott *diktátor* hatalmának időbeli korlátja volt, mert fél évre kapott megbízatást, és csak a szenátus által jóváhagyott pénzüsszegek felett rendelkezhetett. A diktatori tisztség „a társas rendszerből és az ebből folyó viták lehetőségéből adódó nehézségek kiútját” is jelentette.<sup>15</sup> „A diktátornak királyi hatalma volt társ nélkül, hat hónapra vagy egy meghatározott feladat teljesítésére. Meghatalmaztak néha diktátort egy törvényjavaslat benyújtására, provincia berendezésére, béke megkötésére, (...) de általában katonai vész helyzetben választották ezt a kiutat.”<sup>16</sup>

### 1.6. Középkori előzmények

A középkori állam is munkamegosztásos alapon működött, de megjelentek a hatalomkorlátozás sajátos mechanizmusai is. A hatalom diffúziója, szétforgácsolódása, például a feudális megosztottság, a tartományurak, a királyt gyengítő, annak hatalmával szembeszálló nemesség léte nem jelent hatalommegosztást, és főképp nem jelenti a hatalom gyakorlásának rendezettségét. Ennek pontosan az ellentéte: a hatalom rendezetlensége (gondoljunk például Franciaországban II. Fülöp Ágost uralkodására vagy Magyarországon Károly Róbert harcaira a tartományurakkal). Mértékét tekintve a fokozatok az egyszerű problémától a káoszig, a valódi feudális anarchiáig terjedtek.

A középkori hatalomkorlátozás sajátos mechanizmusát a *kiváltságok*, *privilégiumok*, *immunitások* rendszere képezte.<sup>17</sup> Nemesi és városi kiváltságok rendszere alkotott hatalomkorlátozó mechanizmust, de ez egyáltalán nem tekinthető hatalommegosztásnak, sem jellegét, sem erejét tekintve. Anglia példája ebből a szempontból azért érdekes, mert itt a rendi kiváltságok alakultak fokozatosan át modern szabadságjogokká.

### 1.7. Az állami és az egyházi hatalom megosztása

A középkori hatalmi viszonyok egyik sajátos problémája az állam és az egyház közötti kapcsolatok vizsgálata. A középkor politikai elmélete a hatalom egysége köré építette fel a maga utópiáit. A valóság sokkal bonyolultabb volt: hosszú ideig meghatározó szerepet tölthettek be az egyház és a világi állam hatalmi küzdelmei. Nagy Konstantin 313-ban a *milánói ediktum*-mal lehetővé tette a kereszténység gyakorlását. A keresztény római birodalom első korszakában az egyház alárendeltje a birodalmi hatalomnak. A birodalmi hatalom az, amely védi és támogatja az egyházat. Ezt a tételt fogalmazza meg például *Szent Ágoston*.<sup>18</sup>

A politikai teológia a világi hatalom teológiai legitimizálását is felvállalta. *Nagy Károly rex et sacerdos* egyszerre a világi állam és az egyház irányítója. (A római püspök formálisan még nem rendelkezett elsőbbséggel ebben az időben. A császár az egész kereszténység kormányzója, Krisztus helytartója, Isten közvetlen szolgája és hivatalnok.)<sup>19</sup>

Nagy Károly halála után, amikor birodalma feldarabolódott és az egyházi szervezet megerősödött, az állam és az egyház között fennálló alárendeltségi viszony megkérdőjelezhetővé vált. Az új tanok szerint a császár is az egyház tagja, ezért a pápa erkölcsi és vallási szempontból a császár felette se.<sup>20</sup> Az egyház felsőbbségének elvét Szent Ágoston tanaiból is le lehet vezetni: ha a világi állam el akarja kerülni azt, hogy *civitas diaboli* legyen, akkor az egyház iránymutatását el kell fogadnia.

*Gelasius* pápa két hatalmat különít el: a pápák szent hatalmát és a királyi hatalmat. Az első *auctoritas*, teljes hatalom, a legitimitás egyetlen forrása, amelynek a királyok is alá vannak vetve. A második a *potestas*, a személyek és dolgok igazgatásának a hatalmát jelenti. Ebből természetesen származik az *auctoritas* elsőbbsége a *potestashoz* képest, elsősorban a megváltás területén.<sup>21</sup> *Gelasius* felfogásának lényege az egyházi és a világi hatalom megosztása és az egyházi hatalom elsőbbsége.

*Nagy Gergely* pápa továbbfejleszti az egyházi és világi hatalom megosztásának tételeit. Meghatározza a világi hatalom célját: a földi birodalomnak az égi birodalom szolgálatában kell működnie. Nem tagadja, hogy a világi hatalom az egyház oltalmazója, de ez nem borítja fel a hatalmi képletet: abban a társadalomban, ahol a megváltás a legfőbb cél, a pápa a fő hatalom. A király nem lehet egyszerre *rex* és *sacerdos*. A koronázás intézményének eredetét is itt kell keresni: az egyház saját intézményének tekinti a monarchiát. Az egyház ebben a küzdelemben ideológiai eszközöket használt: az *interdictumot* (a szentségek kiszolgáltatásának tilalma) és az *excommunicatiót* (az egyházból



való kiátkozás).<sup>22</sup> Németh László nagyszerű színjátékában Gergely pápa arra a kérdésre, hogy milyen okmányok bizonyítják azt, hogy Spanyolország a Szentszék tulajdona, és hogy megvannak-e ezek az okmányok, a következőképpen válaszolt: „Megvannak-e? Ha kellenek, meglesznek (...) Ki kételkedik benne ép ésszel, hogy eredetileg, Isten rendelése szerint, az egész nyugati kereszténység Szent Péter hűbére volt? Ha háború és királyok döllyfe el is szakította itt-ott az apostol gyepőlőjét, nekünk újra ki kell vetnünk a világra...” Vagy másutt, szintén Gergely mondja, hogy „a társadalom rendje: a szellem-egyház elsőbbsége minden világi jog, hatalom, intézmény fölött”.

A végső megoldás kompromisszumos volt.<sup>23</sup> Állam és egyház hatalmi küzdelmében nincs szó hatalommegosztásról, hanem inkább rivalizáló hatalmak különböző legitimációs technikáiról.

### 1.8. Az újkor hatalomfelfogása

Az újkori természetjogi gondolkodókat kettős mércével mérhetjük: egyfelől kidolgozzák az abszolút szuverenitás tanát, amely a hatalomkoncentráció egyik formájához, az abszolút monarchiához vezetett, másfelől a természetjog alapján a szabadság és a tulajdon védelmében is fellépnek.

*Niccoló Machiavelli* (1469–1527) a középkori keresztény uralkodóról szóló felfogást kérdőjelezi meg.<sup>24</sup> *A fejedelem* (1513) című művében megtagadja azt a nézetet, miszerint az uralkodó a keresztény erények megtestesülése. A fejedelem, Machiavelli szerint, nem tudja mindig azt tenni, amiért az emberek jónak szokták tartani. A fejedelem, mivel szándéka az állam megtartása, gyakran kénytelen a hit, a vallás, a könyörületesség, emberiség ellen cselekedni.<sup>25</sup> Machiavelli munkássága sem nélkülözi az ellentmondásokat: az *Értekezésekben*<sup>26</sup> a korábbi nézeteinek – legalábbis részben – ellentmondó republikánus álláspontot képvisel.<sup>27</sup> Machiavelli nevéhez fűződik az államfogalom kialakítása, és a hatalomgyakorlás fontos kérdéseit tárgyalja.

*Jean Bodin* (1530–1596) munkássága is az előbb említett kettősség jegyében értelmezhető: megalapozza az abszolút szuverenitás elméletét, de kidolgozza a szuverenitás korlátainak tételét is. Így Bodin szerint az igazságot nem lehet az uralkodók törekvéseinek és a nép fantáziáinak alárendelni. Bodin az uralkodót helyezi az állam szervezetének központjába. A szuverenitás az állam állandó és abszolút hatalma, amelyet nem köt a törvény, kivéve Isten és a természet törvényét. A szuverenitás birtokosa vagy birtokosai nem lehetnek más akaratának alárendelve; törvényt hozhatnak, eltörölhetik a törvényeket, háborút indíthatnak és békét köthetnek, kinevezik és visszahívják az állami tisztségviselőket, bíráskodnak és döntenek a pénzkibocsátásról. Így az uralkodó fel van mentve a

törvény uralma alól, nincs alávetve a saját törvényeinek. Az uralkodó csak Istennek tartozik számadással. A természeti törvény tartalmazza viszont többek között az egyén szabadságát és vagyona fölötti tulajdonjogát, amelyet az uralkodónak is tiszteletben kell tartania. Bodin szerint az államformát az határozza meg, hogy ki gyakorolja a szuverenitást (egy ember – monarchia; ha a nép kisebbik része – arisztokrácia; illetve az egész nép – demokrácia). Ugyancsak Bodin fogalmazza meg a szuverenitás oszthatatlanságának tételét.

*Hugo Grotius* (1583–1645) azt a hatalmat tartja legfőbbnek, amelynek cselekedetei nincsenek úgy alárendelve, hogy más emberi akarat döntése azokat hatálytalanítsa, kivéve magát a legfőbb hatalom birtokosát, akinek jogában áll akaratát megváltoztatni. Grotius elveti mindazokat a nézeteket, amelyek szerint a legfőbb hatalom a népet illeti meg, a királyokat a nép nem fékezheti meg és büntetheti meg. Szerinte ez az álláspont már sok bajt okozott, és ha a lelkekbe behatol, akkor ezután is sok baj okozója lehet. Az emberek alávetették magukat egy vagy több személynek, teljesen átruházták az önmaguk felett való uralkodás jogát. A természetes jog azonban Grotius esetében is köti az embereket és az államot.

Az angol *Thomas Hobbes* (1588–1679) politikai gondolkodása átlép az állam skolasztikus meghatározásán. Gondolkodását a reformáció-ellenesség befolyásolta. A monarchia által gyakorolt kontrollt javasolja a törvényhozás és a végrehajtás felett egyaránt. Ideális állama, a *Leviatán abszolút monarchia*. A természeti állapotban mindenki háborút visel mindenki ellen, az „ember embernek farkasa”, ezért az emberek közmegegyezéssel, társadalmi szerződéssel létrehozzák az államot, és alávetik magukat a főhatalomnak. A főhatalom mindenható (*imperium absolutum*), a törvény fölött áll, teljes hatalommal rendelkezik. Hobbes szerint a két rossz, amelyek között választani lehet, a természeti állapot és az állam. Hobbes társadalmi szerződésének szankciója is van, ugyanis a szuverenitás egyedüli birtokosaira ruházták azt a jogot is, hogy meghozzák a társadalmi békéhez szükséges törvényeket, és, ha szükséges, erőszakkal is garantálják ezek tiszteletben tartását.<sup>28</sup>

Hobbes elméletének érdekessége, hogy ő a társadalmi szerződés elméletéből az abszolutizmust támogató következtetéseket vont le, míg a társadalmi szerződés későbbi hívei pont az ellentétét: az abszolutizmust kifogásolták és ellenezték a társadalmi szerződésből kiindulva.

## 1.9. Az abszolutizmus

Az abszolutizmust elméleti szempontból megalapozó<sup>29</sup> Jean Bodin és Thomas Hobbes elveinek lényege, hogy a megosztottság (feudális széttagolt-



ság, polgárháború) megszüntetése az erős uralkodón keresztül valósítható meg. A kor viszonyaira vetítve az abszolutista gondolkodók haladó jellegű nézeteket hirdettek, amelyek összhangban voltak a polgárság érdekeivel.<sup>30</sup>

Szintén az abszolutizmus mellett érvel *Robert Filmer* (1588–1653).<sup>31</sup> (John Locke-ot éppen Filmer elveinek a megtagadása készteti írásra.) Filmer filozófiájának lényege, hogy Isten jóvoltából a monarchia léte jogos, az abszolút hatalom legitim, a tömegeknek pedig kényszermentesen, a hatalomrészesedés óhaja nélkül el kell azt fogadniuk.<sup>32</sup> Fő művének címe: *Patriarcha. A királyi hatalom természetes voltának védelmezése a tömegszabadság természetellenességével szemben teológiai, racionális, történelmi és jogi érvek alapján.*

Az abszolutizmus általános jellemzői a következőkben foglalhatók össze:

- a) az állami hatalom birtokosa egyedül az uralkodó;
- b) az uralkodó „hatalmának semmilyen intézményes korlátja nincs”;<sup>33</sup>
- c) a szuverenitás oszthatatlan jellegű és az uralkodót illeti meg.

Az abszolutizmus *nem* jelent korlátlan hatalmat, noha az uralkodó személyében egyértelmű és erőteljes hatalomkoncentráció valósult meg. „A királyi hatalom abszolút, korlátlan jellegéről csak a rendi monarchiához képest beszélhetünk. Az abszolutizmus mint államforma a rendi monarchia meghaladásából született. A rendi államban a hatalmat a király és a rendek együttesen, megosztva gyakorolták.”<sup>34</sup>

Az abszolutizmus a hatalommegosztás szempontjából kettős fontosságú:

a) A hatalmi ágak elválasztásának elmélete az abszolutizmus tagadásaként jelent meg. Montesquieu *A perzsa levelek* című művében az abszolutizmust kritizálja (két perzsa főúr franciaországi látogatása alkalmából levelet küldenek haza, amelyben a francia valóságot bírálják).

b) Az abszolutizmus rendszerében is alkalmaztak hatalommegosztásos technikákat. Nagy Péter orosz cár közigazgatási reformjai során a kormányzó hatalmának ellensúlyozására – modern kifejezést használva – a vertikális hatalommegosztás módszere szerint az igazgatási szinteknek elkülönült hatásköröket állapított meg.<sup>35</sup>

## 2. A hatalmi ágak elválasztásának elmélete

### 2.1. Locke elmélete

A hatalomkorlátozós eszmék első gyakorlati megvalósulása Angliához köthető.

A hatalmi ágak elválasztásának elmélete első kidolgozott formáját *John Locke* (1632–1704) által nyerte el. Locke az angol forradalom idején élt.

Hatalommegosztásos elméletét a *Két értekezés a polgári kormányzatról* című, 1680-ban megjelent művében foglalja össze. Locke, Hobbeshoz hasonlóan, szerződéselméletet állít fel. Hobbestól eltérően azonban a „szerződés” tartalma más. Az emberek nem adják fel jogaikat az uralkodó javára. Locke kimondja, hogy az abszolút monarchia összeegyeztethetetlen a polgári társadalommal.<sup>36</sup> Felteszi az alapkérdést: miféle biztonság és miféle védelem jut az alattvalóknak az abszolút monarchiában, az abszolút uralkodó által alkalmazott erőszakkal és elnyomással szemben?<sup>37</sup> Locke szerint az emberek nem annyira balgák, hogy amikor elhagyták a természeti állapotot és a társadalomba léptek, abban állapotuk volna meg, hogy egy kivételével mind alá lesznek vetve a törvénynek, és egyetlen közülük majd megőrzi a természeti állapot szabadságát, hatalommal fog rendelkezni és büntetlen lesz. (Locke hasonlata szerint az emberek bölcsebbek annál, hogy nagy gonddal elkerüljék azokat a bajokat, amelyeket görények és rókák okozhatnak nekik, viszont belenyugszanak abba, hogy oroszlánok falják fel őket.)

Locke részletesen kifejti a hatalom megosztásának és korlátozásának tételét is. A társadalommá szerveződő, szerződő emberek nem ruházzák fel az államot korlátlan hatalommal.

Ebben a rendszerben a *törvényhozó hatalom* a legfőbb hatalom. De önkényesen az sem járhat el. A törvényhozó hatalom átruházhatatlanságát is kimondja Locke. A második hatalmi ág a *végrehajtó hatalom*. Locke kifejezi a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elkülönítésének szükségességét, mert ha ugyanazon emberek tartják kezükben e két hatalmat, „ezáltal felmenthetik saját magukat az alól, hogy engedelmessé legyenek az általuk hozott törvényeknek”. Ugyanígy, „a törvények alkotását a saját előnyükhöz igazíthatják”. A törvényhozó olyan gyűlés, amely rendelkezik a törvények megalkotásának hatalmával, de tagjai, miután megalkották a törvényt, saját maguk is alá vannak annak vetve.

A két hatalom jellege is érv az elválasztás mellett. A törvényhozás ugyanis rövid idő alatt megalkotja a jogszabályt, amely állandó és maradandó érvényű. A törvény alkalmazása állandó jellegű, ezért léteznie kell olyan hatalomnak, amely gondoskodik a törvények végrehajtásáról. Locke-nál megjelenik a végrehajtás felelőssége a törvényhozással szemben: a törvényhozó hatalom bizza a végrehajtást másokra, ezért ha indokolt, ezt a hatalmat visszaveheti, és ha oka van, akkor megbüntetheti azokat, akik visszaéltek ezzel a hatalommal. Innen következik a törvényhozó elsőbbsége, ugyanis a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalomtól származik. Az alárendeltségi viszony nem egyértelmű, mert a végrehajtó hatalom beleegyezése is szükséges a törvény elfogadásához (a *King in Parliament* elve). Locke különbséget

tesz a két hatalom viszonyában aszerint, hogy a végrehajtó része a parlamentnek, kiemelve, hogy abban az esetben, amikor nem az, akkor a parlament és a végrehajtó hatalom közötti alárendeltség nyilvánvalóbb.

Locke nem kezeli a végrehajtó hatalmat mechanikus törvényalkalmazóként: elismeri, hogy „a végrehajtó hatalomnak van bizonyos mozgástere, hogy saját elhatározásából megtegyen sok mindent, amit a törvény nem ír elő”. Ez tulajdonképpen nem végrehajtás. Itt a *felsőjogok* területére érkezünk, amely azt a hatalmat jelöli, „hogy valaki a törvény előírása nélkül, sőt olykor azzal ellentétesen, belátása szerint cselekedjék a közjó érdekében”. Locke a felsőjogok korlátozását is szükségesnek tartja.

A harmadik hatalmi ág a *föderatív hatalom*. Ide az állam külkapcsolatai, nemzetközi szerződése, a háború és a békekötés tartozik. A föderatív hatalom általában egy kézben van a végrehajtó hatalommal.<sup>38</sup> (Locke helyesen ismeri fel, hogy a nemzetközi kapcsolatok kérdését a klasszikus belső jog eszközeivel nem lehet szabályozni).

Locke több helyen behatóan szól az igazságszolgáltatásról, de nem ismeri el ennek saját hatalmi „ág” jellegét. Ennek magyarázata Bayer József szerint az, hogy „a bírói igazságszolgáltatás függetlensége elég fejlett volt már a korabeli Angliában, a common law mint közös jogi hagyomány osztatlan elismerést élvezett, és a személyes szabadság számos garanciáját tartalmazta”.<sup>39</sup>

Locke államszervezeti koncepciója ellentmondásokat is magában foglal, nem kapcsolja egységes rendszerbe az állami hatalmokat. Összességében, az előbb jelzett problémák ellenére, Locke teóriája kidolgozottabb Montesquieu elméleténél, mert a hatalmi ágak közötti viszonyokat részletesebben, pontosabban tárgyalja.

## 2.2. Montesquieu elmélete

Montesquieu<sup>40</sup> (1689–1755) dolgozta ki a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elméletét. *A törvények szelleméről* című fő műve 1748-ban jelent meg.<sup>41</sup> Kritikusai Locke másolásával, a 18. századi angol alkotmányos rend félreismerésével vádolják.<sup>42</sup> Valóban, az angol alkotmányjogban nem igazán ismerik el érvényesnek Montesquieu tételeit. „Az angol alkotmányban nincsenek és nem is voltak a hatalmak szigorúan elválasztva, abban az értelemben, hogy a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmakat különböző szervekhez rendelték volna...” Szintén hiányzott és hiányzik a fékek és ellensúlyok olyan rendszere, amelynek alapján bármiféle elméleti elemzés állott volna. Az angol intézmények fejlődése „alapvetően empiri-

kus” volt. A hivatkozott szerzők több példát is hoznak, amelyekben egy-egy szerv több típusú hatalmat is gyakorol. Az angol alkotmányos rendszert sokkal inkább a szerepek világos elkülönítése, mint a hatalommegosztás jellemzi. Ebben fontos tényező az egységes, írott alkotmány hiánya.<sup>43</sup> A brit szerzők azonban Montesquieu elméletét túl mereven kezelik. Megkérdőjelezzik a szervezeti és személyi elkülönüléseket. Nincsenek tekintettel az elmélet többi európai országban történt adaptációjára, átalakulásaira, a hatalommegosztás valós mechanizmusaira. *Megtagadják Montesquieu-t, és azt hiszik, a hatalommegosztást, mint egészet tagadták meg ezzel.* A hatalommegosztás már rég nem egyszerűsíthető Montesquieu elméletére. Montesquieu irányokat jelzett, amelyeket az egyes államok saját alkotmányaikban sokszor alapvetően átformáltak, de a filozófiai, elméleti alap mindig *a hatalommegosztással, hatáskörmegosztással történő hatalomkorlátozás elve* volt. Az természetesen igaz, hogy az angol rendszer nem Montesquieu tanain alapszik. Montesquieu felismerésének jelentősége nem az állam szervezeti felépítésében nyilvánul meg, hanem az elmélet lényegében: a hatalom hatalommal való ellensúlyozásában. Az angol alkotmányos rend pedig nem erre épül? Az angol szerzők gondja elsősorban az, hogy az angol alkotmányos fejlődés és az angol korlátozott hatalom ideológiája belterjes fejlődés, és ezért önmagában értelmezhető. Ezzel szemben más európai államokban a politikai folyamatok sokkal inkább az eszmék kölcsönhatásának, terjedésének jegyében zajlottak le, és sokkal kevésbé korlátozódtak egyetlen állam közegére. Európában Montesquieu a modern alkotmányos rendszerek ideológiai előképe. A brit alkotmányeszme viszont értelmezhető Montesquieu nélkül.

Mások Montesquieu érdemeit emelik ki, például *Jean-Paul Marat* szerint: „felvilágosította a kormányokat valóságos érdekeik felől, gyűlöltté tette a hatalommal való visszaélést és szeretetreméltóvá a legitim hatalmat, visszaadta a tiszteletet a törvény szentségének...”<sup>44</sup>

A hatalmi ágak elválasztásának elméletét *A törvények szelleméről* második részében, „A politikai szabadságot létrehozó törvényeknek az alkotmányhoz való viszonyáról” című, tizenegyedik könyvben tárgyalja. Montesquieu szerint a politikai szabadság feltételei csak ott biztosíthatók, ahol nem élnek vissza a hatalommal. A hatalommal való visszaélést pedig csak úgy lehet megakadályozni, hogy egyik hatalom ellenőrzi a másikat, hatalom szab határt a hatalomnak.<sup>45</sup> Ennek érdekében az egységes abszolút hatalomról le kell választani a törvényhozást és az igazságszolgáltatást. Ami megmarad: az a végrehajtó hatalom. A monolitikus hatalmat *trialista* hatalommá akarja alakítani.

### 2.3. Montesquieu tézisei

Montesquieu szerint a hatalommal rendelkező ember hajlamos arra, hogy a hatalommal visszaéljen, és azt addig teszi, amíg korlátokba nem ütközik.<sup>46</sup> A hatalmi ágak elválasztásának elméletét a tizenegyedik könyv VI. fejezetében fejti ki részletesen. A fejezet – elvileg legalábbis – Anglia alkotmányáról szól. A fejezet tartalma valóban Locke által ihletett, de tulajdonképpen néhány mondat szól Anglia konkrét alkotmányos fejlődéséről, sokkal több a más (igaz, hogy negatív) példa.

Montesquieu tételei a következők:

a) El kell választani egymástól a törvényhozó hatalmat és a végrehajtó hatalmat. „Ha a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben egyesül, nincsen szabadság, mivel attól lehet tartani, hogy az ilyen uralkodó vagy az ilyen testület zsarnoki törvényeket fog hozni, s azokat zsarnoki módon fogja végrehajtani.”<sup>47</sup>

b) El kell választani a bírói hatalmat a törvényhozó és végrehajtó hatalomtól. „Akkor sincsen szabadság, ha a bírói hatalom nincsen elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalomtól. Ha a bírói hatalom a törvényhozói hatalomhoz kapcsolódna, az állampolgárok élete és vagyona feletti hatalom önkényes lenne, mert a bíró törvényhozó is volna. Ha a bírói hatalom a végrehajtó hatalomhoz lenne kapcsolva, a bírónak elnyomó hatalma lenne.”<sup>48</sup>

c) Ha a három hatalom egyesül, az önkényuralom. „De minden elveszne akkor, ha ugyanaz az ember, vagy a főembereknek, nemeseknek vagy a népnek ugyanaz a testülete gyakorolná ezt a három hatalmat, vagyis a törvényhozó hatalmat, a közhatározatok végrehajtásának a hatalmát és a magánosok bűncselekményei vagy jogvitái feletti ítélkezés hatalmát.”<sup>49</sup> Montesquieu példának a törököket hozza fel, ahol ez a három hatalom a szultán kezében egyesül, és szörnyű önkényuralom van. Az itáliai köztársaságokban szintén kevés a szabadság, mert ott is egyesítve van a három hatalom.

Montesquieu elmélete már eredeti formájában sem mentes ellentmondásoktól. A végrehajtó hatalom fogalmát több értelemben is használja (a nemzetközi jog alá tartozó problémákra vonatkozó végrehajtó hatalom és polgári jog alá tartozó ügyekre vonatkozó végrehajtó hatalom, ami nem más, mint az igazságszolgáltatás; máshol a végrehajtó hatalom fogalmát a mai értelmében, a törvények végrehajtását biztosító hatalomként is használja). Máshol kijelenti, hogy „a bírói hatalom bizonyos értelemben nem is hatalom”.<sup>50</sup>

## 2.4. A föderalista

Az Amerikai Egyesült Államokban<sup>51</sup> *A föderalista* („The Federalist Papers”) szerzői, Alexander Hamilton, James Madison és John Jay a hatalommegosztás elméletének újabb változatát dolgozták ki. Az amerikai alkotmány ratifikálását támogató írások, összesen 85, eredetileg újságcikk formájában jelentek meg.

Az Alkotmányt 1787 szeptemberében terjesztették a tagállamok elé ratifikáció céljából (a küldöttek 1787. szeptember 17-én írták alá az alaptörvény szövegét). A sajtóban ekkor antiföderalista kampány indult az alaptörvény ratifikációja ellen. A föderalista erre a sajtókampányra adott válaszként született meg, azzal a céllal, hogy meggyőzze New York állam közösségét, hogy érdemes az alkotmányt ratifikálni.<sup>52</sup> Néhány New York-i újság tette közzé a cikket, Publius álnév alatt, 1787 októberétől kezdődően és az 1788-as év folyamán. A föderalista az alkotmányértelmezésnek is fontos alapját képezi, mert gyakran ennek alapján hivatkoznak az alkotmányozó eredeti szándékára.

A hatalommegosztás kérdésével több cikk is foglalkozik, elsősorban a 37, 47, 48, 51, 71, 87. és 88. cikkek. Sári János hangsúlyozta, azzal, hogy az amerikai alkotmány „a hatalommegosztásos kormányzati rendszert vette át, azt is bizonyította, hogy ennek a modellnek egyetemes létjogosultsága van, s alkalmazhatósága nem korlátozódik az alkotmányos monarchiára”.<sup>53</sup>

A 47. cikk<sup>54</sup> meghatározza a zsarnokságot: minden hatalom, a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom egyazon kézben összpontosul, akár egyetlen személy, akár kevesek, akár sokak kezében, és mindegy, hogy e hatalom öröklődő, önjelölt vagy akár választásokon alapul. Publius (minden valószínűség szerint a cikk szerzője Madison, ő foglalkozott a legtöbbit a hatalom megosztásával) Montesquieu-t is értékeli: ha nem is Montesquieu a hatalommegosztás felbecsülhetetlen értékű tételének a szerzője, annyi érdeme kétségtelenül van, hogy ő tárta fel és ő ajánlotta a legeredményesebben az emberiség figyelmébe ezt a tételt.<sup>55</sup> Itt esik arról szó, hogy a hatalmi ágak elválasztása nem jelenti egymástól való elszigetelésüket. Montesquieu sem úgy értette elveit, hogy a hatalmi ágaknak semmiféle részleges befolyása ne lehessen a másik működésére, vagy ne gyakorolhasson ellenőrzést a másik hatalom fölött. Montesquieu szerint ott szenvednek csorbát a szabad alkotmány alapelvei, ahol az egyik hatalmi ág teljes jogkörét ugyanaz vagy ugyanazok gyakorolják, akik a másik hatalom teljes jogkörét is birtokolják. A hatalmi ágakat annyira kell elkülöníteni egymástól, amennyire egy szabad kormányzat természete azt lehetővé teszi. A 48. cikk<sup>56</sup> a szétválasztás és összefonódás mértékét tárgyalja.



Az 51. cikk<sup>57</sup> szerint a kormányzat belső szerkezetét úgy kell felépíteni, hogy az alkotóelemek, kölcsönös összefüggéseik révén, a számukra kijelölt helyen megfelelő egyensúlyban tartásuk egymást. A hatalmi ágak irányítóinak rendelkezniük kell azokkal az alkotmányos eszközökkel és személyes indítékokkal, amelyek segítségével ellenállhatnak a többiek hatásköri túllépésének. Természetesen a hatalmi ágak önvédelmi ereje nem egyforma, mert a törvényhozó hatalomé a főszerep. Ezért a törvényhozó hatalmat is meg kell osztani. Ezzel szemben a gyenge végrehajtó hatalmat erősíteni kell. Ez indokolja az elnök vétójogát a törvényhozással szemben. A vétó azonban nem abszolút jellegű. Az abszolút vétó nem jó, mert szokványos esetben nem gyakorolnák kellő eréllyel, rendkívüli esetben viszont gyalázatosan vissza lehet élni vele.

Az egyes ágazatok tagjainak a lehető legkevesebb szerepe kell, hogy legyen a többi ág tagjainak kinevezésében. Ugyanígy, a lehető legkisebb függés szükségeltetik a tisztséggel kapcsolatos járandóságok tekintetében.

Szintén az 51. cikk tárgyalja az amerikai föderális államszerkezet előnyeit, a föderális alapelveit. „Amerika több tagállamból álló köztársaságában a nép átruházta hatalom először is két különálló kormányzat között oszlik meg [a tagállamok és a föderáció kormányzata között], aztán mindkét kormányzat hatalmát ismét felosztják a különálló, szétválasztott hatalmi ágak között.”<sup>58</sup>

A föderalista történelmi környezetének és filozófiai rendszerének elemzése nyilván jóval nagyobb teret követelne meg, de az előbbi elemzésben is ki lehetett emelni az alaptételeket.

### **3. A hatalmi ágak elválasztásának kritikái és modern megvalósulása**

#### **3.1. Montesquieu elméletének változásai**

A montesquieu-i elmélet számos változáson, „mutáción” ment át, egyfelől a gyakorlati megvalósítás kísérletei, másfelől újabb elméleti konstrukciók felállításának során. Az elméletet sokan kritizálták, a kritikák skálája a jóindulatú továbbfejlesztéstől a radikális elutasításig terjed. Montesquieu elmélete a három hatalmi ág elválasztásáról felmérhetetlen hatást gyakorolt a politikai gondolkodásra, az alkotmányos rendszerek kialakulására, a korlátozott hatalom eszméjének elterjedésére. A törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás elválasztásának elméletét azonban korán elkezdtek bírálni, kritizálni. Valóban, Montesquieu elméletének eredeti formája az abszolutista monarchia átalakítását, a monarcha koncentrált hatalmának a lebontását kívánta. Ezért a montesquieu-i modellen alapuló alkotmányos rendszerek már rögtön át is alakították a modellt. A 19–20. század során az állam szervezete egyre

összetettebbé vált. Az állami hatóságok, szervek, intézmények valóságos hálózata jött létre, amely Montesquieu sémájával már nem írható le.

Az állam és az állami intézményrendszer a 19–20. század folyamán alapjaiban átalakult, és folyamatos átalakuláson megy át. A klasszikus elméletek, például a hatalommegosztás *eredeti változata* nem képesek teljességükben megmagyarázni a mai alkotmányjogi és politikai realitásokat, sem pedig megoldásokat kínálni a mai problémákra. A hatalommegosztás elméletének *aktualitását* nem az állam szerkezeti felépítésére és funkcionális szerkezetére adott válaszai adják, hanem a *hatalommegosztás értéke: a hatalomkoncentráció kizárása vagy esélyének csökkentése*.

Ebből az átalakulásból sokan a parlament „leértékelődését”, „hatalomvesztését” és a kormány „túlhatalmát” emelik ki. Ez a kérdés leegyszerűsítése, és ilyenként torzítása. Az alkotmányos gyakorlat a működő demokráciákban számos korrekciós mechanizmust fejlesztett ki, reakcióként az államnak és intézményrendszerének változásaira. Ezért az alkotmányjogi és politikai realitások sokkal összetettebbek, a kormány-parlament viszonyrendszer sokkal komplexebb, mint a fenti egyszerűsítő álláspont sugallná. A kormányzati rendszer dinamikus realitás, adott társadalmi fejlődési szint meghatározott kormányzati rendszert kíván meg. A kormányzati rendszert nem lehet mereven, örök vagy hosszú időre adottnak tekinteni: a társadalmi átalakulásokkal együtt a hatalomgyakorlás rendje és korlátozásának eszközei is fejlődnek. Széchenyi István a 19. században fogalmazta meg, hogy „a jelenkornak némileg módosított regimen kell, mert ... más volt Árpád ideje alatt a Magyaroknak hasznos, más Corvin, megint más Károly alatt s ma megint más, anno 2000 pedig ismét más leend”.<sup>59</sup>

### 3.2. Az állam változásainak áttekintése

Az állam *szervezeti, szerkezeti, ideológiai és funkcionális változásokon* ment és megy át, ezért periodikusan újra kell értékelni az ellenőrzés és a hatalomkorlátozás meglévő eszközeit, céljait, hatékonyságát. Ezek a változások már a két világháború közötti időszakban elméleti vitákat idéztek elő. A második világháború után a jóléti és intervencionista állam az átalakulást még hangsúlyosabbá tette. Legújabban a mélyülő európai integráció és a globalizáció idéznek elő ilyen változásokat.

A változásokat sokan „*válságként*” értékelték. De amíg „a válság” jeleiből a *második világháború előtt* végkövetkeztetésként sokan az *autoriter fordulat szükségességére következtetnek*,<sup>60</sup> a második világháború megrázkódása után, a jobboldali diktatórikus kísérletek bukásával, és a baloldali dik-

tatórikus kísérlet legtöbbek számára nyilvánvaló „kiúttalanságával” nem kínálkozhatott más megoldás, mint a *demokratikus hagyományok folytatása*. A korábban jelzett problémák, a demokratikus rendszer különböző „válságai” ugyanúgy megjelentek a második világháború után is. A különbség az, hogy most már, legalábbis részben, sikerült a demokratikus rendszer keretei között megoldásokat találni rájuk (ehhez az is hozzájárult, hogy a jogi változások mellett a történelmi megrázkódtatások hatására a politikai kultúra is átalakult). Tzvetan Todorov szerint a 20. századi meghatározó konfliktusok (demokrácia és totalitarizmus, fasizmus és kommunizmus szembenállása) lezárulásával a forгатókönyv a következőképpen jellemezhető: „minden úgy történt, mintha korábbi bajok gyógyítása érdekében az európai országok kipróbáltak volna egy orvosságot, s miután észrevették, hogy az rosszabb, mint maga a betegség, eldobták. Ebből a szemszögből úgy lehet tekinteni ezt a századot, mint egy hosszú zárójelet; a 21. század úgy veszi át a dolgot, ahogy a 19. század hagyta őket”.<sup>61</sup> Nyilván az utóbbi megállapítás csak részben fedi a valóságot, mert a 20. században a demokrácia is jelentős mértékben átalakult.

Az állam változásai közül Magyary Zoltán<sup>62</sup> kiemeli a közigazgatás méreteinek növekedését, a képviselő szerepének háttérbe szorulását, a végrehajtó hatalom megerősödését és a parlamenttől való függetlenedését. A gazdasági élet közüggyé alakul, vezetésében az állam szerepet vállal, a gazdasági élet „kívánja” az állami beavatkozást. A Magyary-féle elemzés a két világháború közötti korszakot jellemezte, azonban a második világháború utáni helyzetet is megrajzolja. Bibó István szerint „a hatalomkoncentráció legmodernebb formája az irányított gazdálkodás és a nagyméretű társadalmi szervezés”.<sup>63</sup>

A következőkben áttekintem a hatalommegosztás legfontosabb kritikussait, átformálóit, illetve a hatalommegosztás gyakorlati megvalósulását.

### 3.3. Rousseau kritikája

*Jean-Jacques Rousseau* (1712–1778) maradinak tartotta Montesquieu elveit; a nép kormányzásáról való lemondásnak. Rousseau ellentmondásos filozófus, akiről Bayer József megjegyzi, hogy kritikussai azzal vádolták, „hogy a jakobinus diktatúra útjait egyengette, s hogy patriotizmusa a nacionalizmus bölcsője, republikanizmusa pedig totalitárius tendenciákkal terhes volt”.<sup>64</sup> Ádám Antal megállapítása szerint pedig: „Rousseau politizálni kívánta az egész társadalmat. Az általa elképzelt totális politikai berendezkedésben nem maradhatott volna hely sem a polgári társadalomnak, sem a magánszférának. Utópista népszuverenitási tana, valamint minden jogi és erkölcsi problémára

gyógyírt nyújtani hivatott mítikus, misztikus búvszava, a volonté générale azonban megvalósíthatatlannak bizonyult”.<sup>65</sup> Rousseau is a kontraktualista gondolkodók közé sorolható. Az ideális természeti állapot után az emberek egyhangúlag társadalmi szerződést kötöttek.<sup>66</sup> A fennmaradás érdekében meg kellett találniuk a társulásnak azt a formáját, amely közös erejével védi és oltalmazza minden tagjának a személyét és vagyonát, és amelyben minden ember mégis önmagának engedelmeskedik, és ugyanolyan szabad és egyenlő, mint azelőtt.<sup>67</sup> A társadalmi szerződés a szerződő magánszemélyek helyett egy erkölcsi össz-személyiséget hoz létre. Ezt Rousseau szerint hajdan polgári társaságnak nevezték, most köztársaságnak nevezik, tagjai passzív állapotában *államnak*, aktív állapotában *főhatalomnak* nevezik.<sup>68</sup> Rousseau szerint a főhatalom oszthatatlan, „mert az akarata vagy közös, vagy nem; vagy a nép összességének, vagy csak egy részének az akarata. Az első esetben ez a kijelentett akarata a főhatalom akarata, és törvényereje van; a második esetben csak magánakarata vagy hatósági ténykedés; s így legfeljebb rendelet lehet”.<sup>69</sup> A főhatalom felosztása tévedés, mert a főhatalom részének vélt jogok mind alárendelt viszonyban állnak vele szemben. Rousseau képletesen is szemlélteti ezt az oszthatatlanságot: japán bűvészek a nézők szeme láttára feldarabolnak egy gyermeket; aztán egymás után feldobják a levegőbe egyes tagjait, a gyermek élve és egy darabban esik vissza a földre. Ilyenforma a politikai írók szemfényvesztése: miután vásári bűvészként feldarabolják az államhatalmat, nem tudni hogyan, ismét összeillesztik. Az államhatalmat fantasztikus darabokból álló lényre alakítják.<sup>70</sup> A legfőbb hatalom korlátozhatatlan, mert korlátozása egyenlő megsemmisítésével.<sup>71</sup> Bibó István szerint „Rousseau gondolatmenetében a hatalmak elválasztásának nincs helye: ott egyszerűen a szuverén nép helyettesítődik be a szuverén uralkodó helyébe”.<sup>72</sup>

Rousseau megkülönbözteti a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat: az egyik az akarata, a másik a végrehajtó erő. A törvényhozó hatalom a népé. A végrehajtó hatalom – vagy másképpen kormányzat – a főhatalom eszköze, az alattvalók és a főhatalom közé iktatott intézmény. A kormányzat lehet demokratikus, arisztokratikus vagy monarchia, illetve vegyes megjelenési formájú. Rousseau azt mondja, egyszerű kormányforma tulajdonképpen nincs is, mert az egyeduralkodónak alárendelt tisztségviselőkre, a népi kormányzat pedig államfőre van szüksége.<sup>73</sup> Ezekhez kell hozzáadni a kormányzat eltorzult formáit: az anarchiát (az állam felbomlását), az ochlokráciát (a demokrácia eltorzult változatát), az oligarchiát és a tiranniát. Rousseau azonban igen komolyan érvel a főhatalom és a törvényhozás elválasztása mellett. Nem helyes, ha az uralkodó és a főhatalom egy személyben egyesül. Nem helyes, ha az hozza a törvényeket, aki végre is hajtja.<sup>74</sup>

Azon ügylet, amellyel az alattvalók a kormányzatnak alávetik magukat, nem számít szerződésnek, hanem csak megbízatás, hivatal. A vezető a főhatalom tisztviselője, és a főhatalom korlátozhatja, vagy leválthatja a vezetőket.<sup>75</sup> Ha a nép örökletes kormányt szervez, ezzel semmiféle kötelezettséget nem vállal: ideiglenes formát ad az államigazgatásnak, amíg kedve nem támad, hogy másképpen rendelkezék.<sup>76</sup>

Rousseau a nép közvetlen hatalomgyakorlását részesíti előnyben: az angol nép szabadnak gondolja magát, de erősen téved, mert csak a parlamenti tagok megválasztásának idején szabad.<sup>77</sup> A legfőbb hatalmat szerinte nem lehet képviselni. De azt is elismeri, hogy elképzelhetetlen az, hogy a közügyek intézésére a nép állandóan gyűlésezzék, s könnyen belátható, hogyha e célból bizottságokat létesít, az már megváltoztatja a közigazgatás formáját. Ezért „a szó szoros értelmében véve nem létezett és nem is lesz soha igazi demokrácia”.<sup>78</sup> Igen kis államra lenne szükség, hogy a népet könnyen össze lehessen gyűjteni.

Rousseau tételeiből valóban ki lehet mutatni a totalitarizmus előképeit (például Rousseau szerint minél nagyobb az egyetértés a gyűléseken, vagyis minél inkább közelítik meg a vélemények az egyhangúságot, annál inkább érvényesül a közakarat.<sup>79</sup> Ez kísértetiesen emlékeztet például a román államszocialista Nagy Nemzetgyűlés szavazási gyakorlatára, ahol viszont az egyhangúság egyáltalán nem a közakarat érvényesülését fejezte ki. Bayer József elismeri, hogy Rousseau antipluralista demokráciafelfogása nem felel meg egy modern, plurális tagolt társadalom igényeinek,<sup>80</sup> de túlzás ebből közvetlen módon levezetni például a jakobinus diktatúrát.

### **3.4. A parlamentarista kritika**

A 19. század második felében létező parlamentarista elmélet lényege, hogy a képviseleti szervnek kell az államszervezetben elsődleges szerepet betöltenie. A végrehajtó hatalom gyenge kell legyen, és alárendeltje a parlamentnek. Ennek az elméletnek a gyakorlati megvalósulása azonban instabil kormányzathoz vezetett, a későbbi időszakokban is. Ez vezetett a parlamentarizmus racionalizálásához (például a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetéséhez), illetve a végrehajtó hatalom önállóságának elismeréséhez.

### **3.5. A szocialista (marxista) kritika**

A marxista elmélet és ennek további irányai (a leninizmus) elsősorban a létező rendszer kritikájával foglalkoztak, illetve meghatározták az ideális fejlődést. Marx nyomán Lenin azt mondta, hogy a burzsoá parlamentarizmus

valódi lényege néhány esztendőként egyszer eldönteni, hogy az uralkodó osztály melyik tagja fogja a népet elnyomni, nemcsak a parlamentáris alkotmányos monarchiákban, hanem a legdemokratikusabb köztársaságokban is.<sup>81</sup> A kiút Lenin szerint nem a képviseleti testületek és a választás megsemmisítésében áll, hanem abban, hogy a képviseleti intézmények fecsegő testületekből dolgozó testületekké változzanak. A minta a Kommün, amely egyszerre végrehajtó és törvényhozó testület.<sup>82</sup> Az ilyen testületben, Lenin azt tartotta, hogy „a szabad állásfoglalás és tanácskozás joga nem fajul csalássá, mert a képviselők maguk is kötelesek dolgozni, törvényeiket önmaguknak kell végrehajtaniok, önmaguk ellenőrzik, hogy hogyan fessenek ezek a törvények az életben, és közvetlenül viselik a felelősséget választóik előtt”.<sup>83</sup> Lenin államelméletében a képviseleti intézmények megmaradnak, de nem marad meg a parlamentarizmus, nem marad meg a törvényhozó és a végrehajtó tevékenység különválasztása. Képviseleti intézmény nélkül nincs demokrácia, parlamentarizmus nélkül azonban van. Lenin elméletét úgy összegezzük, hogy a munkásosztály (és kényszerű csatolmányai: a parasztság és a kommunizmus elveit felvállaló értelmiség) képviselőtestülete koncentrálna a törvényhozó és végrehajtó hatalmat. Az államszocialista alkotmányok valóban hasonló elvek mentén próbálták az államszervezetet felépíteni, azonban a valós állami működés gyökeresen eltért ettől. A parlamentarizmus felszámolása a parlament felszámolását is jelentette; a parlament-típusú szervek manipulált és kontrollált választások eredményeként jöttek létre, államszervezeti szerepük minimális, ritkán ülészetek, egyhangúan hozták döntéseiket, képviseleti jellegük a pluralizmus hiánya végett minimális fokozatú, és a valós hatalmi centrumok az ilyen testületeken kívül szerveződtek meg. A kommunista alkotmányok textuális elemzése alapvető kérdésekre nem ad választ; az alkotmányt szociológiai környezetében lehet elemezni, hogy a valódi, megvalósult államszocializmus természetét megértsük. (Marx, Engels és Lenin Kommünről szóló elméletében rejlő további ellentmondás, hogy azt szerintük az állam megsemmisítése jellemezte: valójában egy hatalmi struktúrát másfajta hatalmi struktúrával helyettesítettek, az állam folytonosságát pedig nem igazán lehet megkérdőjelezni. Az érveket tekintve megint az osztályharchoz érkezünk, ugyanis Lenin szerint a Kommün azért kezdett megszűnni állam lenni, mert nem a lakosság többségét, hanem a kizsákmányoló kisebbséget kellett elnyomni.)<sup>84</sup> Jászi Oszkár szerint a proletárdiktatúra nem jelenti az osztályuralom megszüntetését, hanem csak ennek megfordítását.<sup>85</sup> Jászi Oszkár másutt – Trockijt kommentálva – fogalmazta meg, hogy „az orosz forradalom ma ott tart, ahova a francia Thermidorral jutott el: egy új burzsoázia, egy új kiváltságolt osztály óriási katonai és bürokratikus



hatalmával véget vet most a forradalom igazi hagyományainak, és felépíti saját kiváltságainak és a nagy tömegek szolgátságának új gépezetét”.<sup>86</sup>

A marxista ideológia szerint a történelem fejlődése objektív törvényszerűségek szerint történik: ez előrehaladó, progresszív irányú, dialektikus fejlődés.<sup>87</sup> A történelem különböző korszakaiban különböző társadalmi osztályok gyakorolják a hatalmat, elnyomva a többi osztályt. Az elnyomott osztályok küzdenek a kizsákmányolásuk ellen, ezért a történelem lényege az osztályok harca. A hatalom egységes, ugyanis mindig valamely társadalmi osztályhoz köthető (a hatalom társadalmi osztályréteg tartós dominanciája; az adott osztály pedig kizárólagosságra tör a hatalom gyakorlásában)<sup>88</sup>. Bibó István emelte ki, hogy az osztályharcos szocializmus „az államhatalmak elváltatása mögött szemben álló osztályok harcát ismerte fel, s ebből levonta azt a logikusnak tűnő következtetést, hogy az osztályok megszűnése után, az osztály nélküli társadalomban nem lévén osztályharc, nem lesz értelme az államhatalmak elváltatásának sem...”<sup>89</sup>

A marxista elmélet szerint a történelemben szükségszerű, meghatározható korszakok követik egymást: a kapitalizmus át kell, hogy adja a helyét a szocializmusnak, az emberek cselekedetei pedig lassíthatják vagy gyorsíthatják ezt a folyamatot, de az alapvető irányt nem tudják megváltoztatni.<sup>90</sup> Lenin 1917 decemberében írta, hogy az osztályharc véglegesen ki van élezve, és nincs esélye annak, hogy a „formális” demokrácia útján lehessen megoldani az igen égető kérdéseket, amelyek elé a történelem Oroszország népeit és elsősorban munkásosztályát és parasztságát állította.<sup>91</sup> Pár hónappal korábban azt fejtette ki, hogy a bolsevikoknak kézbe kell venni a hatalmat, és a bolsevikok „formális” többségére várni naiv dolog, ugyanis a forradalom nem vár többségre.<sup>92</sup> Ha Jászi Oszkár Marxot tulajdonképpen machiavellistának tekinti,<sup>93</sup> akkor Lenin még inkább az.

A marxista utópia szerint a történelem szükségszerűen eljut a szocializmus és a kommunizmus stádiumába, amikor is az osztályellentétek kiküszöbölődnek. Ebben a felfogásban „a politika nem más, mint a társadalmi-gazdasági folyamatok szükségszerű, objektív fejlődési irányának felismerésén alapuló tudatos cselekvés”.<sup>94</sup> Ez azonban a hatalomgyakorlás mikéntjére alapvető hatást gyakorol: a hatalomban való részvétel feltétele, hogy az illető személy milyen mértékben ismeri fel a történelmet mozgató társadalmi-gazdasági szükségszerűséget, és ezért milyen cselekvést hajlandó vállalni: része-e az „élcsapatnak”, amely a tudás birtokában irányítja a társadalom fejlődését.<sup>95</sup>

A szocialista állammodell, amelyet alapvetően az 1936. évi szovjet alkotmány alakított ki, a hatalom egységéből, de az állami szervek közötti munkamegosztásból indul ki. Ez a munkamegosztás az állami szervek közötti

kontrollt sem zárja ki. A kontroll célja azonban nem az ellensúlyozás, jogok biztosítása, hanem a hatalmi érdekek érvényesítése. Az ideális szocialista államszervezeti modell központi szerve a képviseleti szerv,<sup>96</sup> amely tulajdonképpen a végrehajtást is magában foglalja. A gyakorlatban megvalósult államszervezet ettől alapvetően eltér: a törvényhozás és a végrehajtás fúziója nem a törvényhozásban, hanem a végrehajtásban történt meg.<sup>97</sup> Amint az előbb is kiemeltem, a képviseleti szervek nem játszottak valós szerepet.

A hatalomgyakorlás valósága a létező szocializmusban (államszocializmusban) eltér az ideológiai modelltől: a párt vezető szerepe nyilvánvaló (Romániában egy idő után maga az alkotmány is kimondta). Az alkotmányok tartalmának jelentős része a megvalósult proletárdiktatúrákban, illetve az ezeket követő államszocialista rendszerekben deklaratív jellegű volt.

### 3.6. A hatalommegosztás klasszikus képletének átrendeződése

A hatalommegosztás klasszikus képlete, amikor hatalmi ágak álltak egymással szemben (parlament, vagyis a törvényhozás és abszolutista uralkodó, vagyis a végrehajtás), gyökeresen megváltozott. Ma a hatalommegosztás kormány és ellenzék, kormányzat és ellenzék között van. „A parlamentáris rendszerben a törvényhozásban többségben lévő párt, illetve koalíció alkotja a kormányt, és közöttük *politikai cselekvési egység* áll fenn.”<sup>98</sup>

„A Kormány ilyen körülmények között nem más, mint a választásokat megnyerő párt vagy pártkoalíció vezető testülete... A többségi párt, illetve pártkoalíció és az általa támogatott Kormány nem egymást ellensúlyozó, hanem azonos célokat követő, homogén politikai erő...”<sup>99</sup>

„A törvényhozó és a végrehajtó hatalom funkciói *a kormányzásban összefonódnak*, a köztük lévő hatalommegosztás értékét veszti.”<sup>100</sup>

„A kormány (végrehajtás) és a törvényhozás többségi (kormánypárti) frakciója funkcionálisan összefonódott, ami fikcióvá tette a hatalommegosztás régi alkotmánytani eszméjét, és egy újfajta hatalommegosztást teremtett: kormány és ellenzék között (...) A kormány politikai ellensúlya így igazából már nem a parlament egésze, hanem a parlamenti ellenzék.”<sup>101</sup>

Ezért a kormány felett gyakorolt parlamenti kontroll nem elegendő: a bizalmatlansági indítványt nem fogadják el, ha a kormány és a parlamenti többsége között fennáll a politikai bizalmi viszony (amely egyben alkotmányjogi jogviszony is). Körösenyi András szerint a kormányzat stabilitása egyáltalán nem az ellenzék erejétől vagy ügyességétől függ, hanem a kormányzó párt, kormányzó koalíció belső kohéziójától és fegyelmétől: a kormányt csak a saját pártja buktathatja meg.<sup>102</sup>

A parlamenti szerepvétésnek különböző mértékei lehetnek: attól függően, hogy mennyire meghatározó és domináns a kormány tevékenysége a parlament viszonylatában. A politológiai szakirodalom ennek alapján két parlament-(ideál)típust különít el: a vitatkozó parlamentet és a munkaparlamentet.<sup>103</sup> Itt tulajdonképpen az a kérdés, hogy milyen típusú és intenzitású a kormány és az őt támogató parlamenti többség viszonya, és itt mindegyik nemzeti kormányzati rendszer, illetve annak gyakorlati megvalósulása sajátos modellt képez. Az adott alkotmányos keretek között, más-más kormányzati ciklusokban ez a viszonyrendszer eltérően működhet.

A „*vitatkozó parlamentekben*” a hangsúly a plénum tevékenységén és az általános politikai vitán van, a kormány a parlamenti többségére támaszkodva erőteljesen irányítja a törvényhozást, az ellenzék pedig kritikai funkcióit gyakorolja.

A „*munkaparlamentekben*” a hangsúly a bizottsági tevékenységen és a részletekbe menő szakmai vitán van, a parlament szerep nem formális, nem szorítkozik a kormányjavaslatok jóváhagyására, hanem befolyásoló szereplője a törvényalkotásnak. „A munkaparlamentekben a törvényhozás és végrehajtás parlamentáris rendszerekre jellemző erős fúziója ellenére a hatalmi ágak egyensúlyának régi elve eltérő módon ugyan, de a bizottságok és az ellenzék széles jogköre révén bizonyos tekintetben tovább él.”<sup>104</sup> Magyarország és Románia parlamentje is a munkaparlament modelljéhez áll közelebb.

Pierre Manent hangsúlyozza, hogy a végrehajtó és a törvényhozó hatalomnak ez a típusú koncentrációja nem jelentette a szabadság végét, sőt, „a kabinetkormány rendszere alatt a szabadság tovább fejlődött. Tudniillik az történt, hogy egy új elkülönülés lépett a hatalmak közötti elkülönülés helyébe, és töltötte be a továbbiakban ugyanazt a szerepet. Ez az új elkülönülés kormánypart és ellenzék között jön létre. Az ellenzék, alkotmányos értelemben persze, nem osztja meg a hatalmat a kormánytöbbséggel, de bármelyik pillanatban, legkésőbb a soron következő választáson visszatérhet a hatalomba...”<sup>105</sup> Manent két ténytet figyelmen kívül hagy: *egyfelől* a végrehajtás-törvényhozás közötti hatalommegosztás szerepe teljesen más, mint a kormánypart-ellenzék közötti hatalommegosztás. A célok tényleg megegyeznek: a végrehajtás-törvényhozás közötti hatalommegosztás eredeti célja a hatalom mérséklése; és ezt a célt részben átvette a kormánypart-ellenzék közötti hatalommegosztás. *Másfelől* Manent abban téved, hogy az ellenzék nem részese az alkotmányos hatalomnak. A kormánypart-ellenzék hatalommegosztás pontosan úgy jön létre, hogy az ellenzék számára az alkotmányok és a házszabályok az ellenőrző és mérséklő funkciók gyakorlására lehetőséget biztosítanak. Ezeknek a jogoknak az együttes tárgyalásával később foglalkozom.

### 3.7. Technodemokrácia

Maurice Duverger francia alkotmányjogász az állam változásait a liberális demokráciáról a technodemokráciára való áttérésnek nevezi.<sup>106</sup> Duverger szerint például a kormány domináns törvénykezdeményező szerepe a mai helyzetben természetes, hiszen neki áll rendelkezésére az apparátus, amely előkészíti a bonyolult szakmai ismereteket igénylő törvénytervezeteket. A parlament döntését ebben az esetben úgy lehet értékelni, hogy az másodlagos szerepet játszik, hiszen sok esetben a kormány által benyújtott tervezetet változtatás nélkül fogadja el a törvényhozás. A döntést a kormány hozza meg, a parlament azt csak jóváhagyja. Ez az értelmezés még nagyobb hangsúlyt kap, ha figyelembe vesszük, hogy a kormány és a parlamenti többség ugyanabból a pártból vagy pártkoalícióból származik, ezért a „pártosodás” alapvetően befolyásolja a törvényhozást. Ezért lehet a parlamentet a kormánydöntésekre „rábólintó” szervként kezelni.

Duverger tényként kezeli a parlament bizonyos fokú leértékelődését (és ez szerinte a népszuverenitás elvének leértékelődését is jelenti). A kormányok szerepnövekedése nagyobb, mint a parlamentek leértékelődése: a kormány nemcsak a parlamenttől vont el feladatokat, hanem elsősorban a kormány részesült az állami hatalmak növekedéséből, új típusú hatalmak, hatáskörök megjelenéséből.<sup>107</sup>

A többségi parlamentarizmus végett megszűnik vagy jelentősen csökken a bizalmatlansági indítvány elfogadásának esélye, mert a parlamenti többséget a hierarchikus és fegyelmezett politikai párt „összeköti”, „egybemossa” a kormánnyal, amely tulajdonképpen irányítja és alapvetően befolyásolja a parlamentet.

*A demokrácia jellege megváltozik, de például a választások jelentősége megmarad.* Duverger helyesen ismer fel folyamatokat, rendkívül érdekesek a gazdasági és politikai „technostruktúrák” közötti (gazdasági és szervezetszociológiai indíttatású) párhuzamai, de következtetéseiben egyoldalúan kezeli azt a problémát. Pontosan azokat a mechanizmusokat hagyja figyelmen kívül, amelyekkel a jog reagált és reagál az állami változásokra, és a kontroll újabb formáit fejleszti ki.

### 3.8. Új hatalmi ágak megjelenése

A három klasszikus hatalmi ág mellett sokan új és újabb hatalmi ágakat mutatnak ki. Többen már nem három, hanem négy, öt vagy még több hatalmi ágról beszélnek. Tekintsük át vázlatosan ezeket az új hatalmi ágakat.

a) A törvényhozó hatalomtól elkülönült alkotmányozó hatalom.

b) Az Alkotmánybíróság azért számít új hatalmi ágnek,<sup>108</sup> mert a törvényhozót ellenőrző hatalom nem tartozhat a végrehajtó hatalomhoz, de a bírói hatalomhoz sem.

c) A helyi autonómia alapján megszervezett és működő önkormányzatok (a hatalommegosztás vertikális formája). Sokan nem tekintik az önkormányzatokat önálló hatalmi ágnek, hanem a végrehajtó hatalom részének. Az önálló hatalmiság mellett szól az, hogy az önkormányzatiság alapelve a helyi autonómia.

d) Az autonóm jogállású közigazgatási hatóságok. Az autonóm közigazgatás esetén a magyar Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kormánytól független közhatalmi szervek esetében a véleményezési jog elvonása elvi alapjaiban megsértené a hatalommegosztás elvét.<sup>109</sup> Romániában a kormánytól független autonóm közigazgatási hatóságok sora működik. Ezeket lehet új hatalmi ágként kezelni vagy a végrehajtó hatalom belső tagolódásának tekinteni. Én az utóbbi álláspontot fogadom el.

e) A kormányzás (a politikai kormány) és a tőle elkülönülő közigazgatás (szakapparátus). A kormányzás a francia közigazgatási jogban azokat a lényeges döntéseket jelenti, amely a nemzeti jövővel kapcsolatosak: nemzetközi tárgyalások megkezdése, egyes gazdaságpolitikák elfogadása stb. A közigazgatás a mindennapos problémákkal foglalkozik. A két forma természetesen nagyon sok esetben nem különíthető el világosan.

*Franciaországban* a jelenlegi alkotmányos szabályozás sajátos, ennek alapján pedig olyan vélemény is megfogalmazódott, amely szerint ott *már nem lehet végrehajtó hatalomról beszélni*. Az 1958. évi alkotmány meghatározza azokat a tárgyköröket, amelyeket törvénnyel kell szabályozni. Az összes többi esetben a kormány társadalmi viszony elsődleges szabályozásaként rendeleteket alkothat (az elsődleges szabályozási hatásköröket elkülönítették). Ebben az esetben a társadalmi viszonyok igen jelentős része egyáltalán nem tartozik a törvényhozásra. Ezekben a területeken is végeznek közigazgatási tevékenységet, de ennek semmi köze a törvények végrehajtásához. Nem lehet a törvény végrehajtásáról, következésképpen végrehajtó hatalomról sem beszélni, ha az adott területen nincs és az alaptörvény szerint nem is lehet törvény,<sup>110</sup> hanem csak rendelet. Vagyis a közigazgatás kiterjedt része már nem értelmezhető végrehajtásként: nincs törvényi szabályozás, amelyet végre lehetne hajtani.

A végeredmény: a kormány és az államfő megerősödik a törvényhozással szemben, de mégis alkotmányos keretek között tevékenykedik. Ez a hatalommegosztás új típusa, amely a végrehajtó hatalom egyik jellegváltását jelzi. Az

elsődleges jogalkotási hatásköröket megosztják a parlament és a kormány között: az alkotmányos rendszerben mindkettő törvényhozóként jelenik meg. Még akkor is, ha a kormány által elfogadott szabály nem is viseli a törvény nevet, hanem rendeletnek hívják: a rendelet számára fenntartott területeken nem alkotható törvény. A rendelet társadalmi viszonyok elsődleges szabályozása, csak megalkotójában és elnevezésében különbözik a törvénytől.

### 3.9. A modern politikai pártok szerepe

A korábbi, *elvieken hatékony* parlamenti kontroll a politikai rendezettség más állapotán nyugodott. A hierarchikusan strukturált és fegyelmezett politikai pártok megjelenése átalakította a parlamenti kontroll hatékonyságát és a céljait is (kormány irányítása és drasztikus kontrollja helyett kormány befolyásolása, a kormány tevékenységének keretek között tartása). És erre is inkább informális politikai eszközöket használnak.

*Carl Schmitt* 1926-ban megfogalmazta, hogy a pártok „már nem vitatkozó véleményekként, hanem szociális vagy gazdasági hatalmi csoportokként lépnek fel egymással szemben, racionálisan kiszámítják kétoldalú érdekeiket és hatalmi lehetőségeiket, s ezen a tényleges alapon kötnek kompromisszumokat és koalíciókat. A tömegeket egy olyan propagandaapparátus segítségével nyerik meg, melynek hatékonysága a legkézenfekvőbb érdekekre és szenvedélyekre való hivatkozáson alapul”.<sup>111</sup> *Bihari Ottó* szerint „már nem a parlamenti tárgyalásokon, sőt nem is a Kormány ülésein, főként pedig nem a népgyűléseken, hanem a pártok vezető szerveiben hozzák a legfontosabb döntéseket, s ezek előre meghatározzák a törvényhozás és a kormányzás működését”.<sup>112</sup> Ezért beszélnek a pártok államáról (*Parteienstaat*).<sup>113</sup>

*Karl Popper* szükséges rossznak tartja a politikai pártokat, de elismeri, hogy „pártok nélkül nem megy”, senki sem talált ki olyan demokratikus rendszert, amely pártok nélkül működhetne. Szerinte a „mi demokráciáink nem nép-kormányok, hanem párt-kormányok. Azaz a pártvezetők kormányai, hiszen minél nagyobb egy párt, annál kevésbé egységes, annál kevésbé demokratikus, és annál kevesebb befolyása van a pártvezetésre és a pártprogramra azoknak, akik rá szavaznak”.<sup>114</sup> Popper pártokról szóló eszméit demokrácia-elméletének keretei között kell értelmezni. Popper demokrácia-felfogásának lényege, hogy a demokráciában *a kormányt le lehet váltani vérontás nélkül, szavazással*. A demokrácia az állam így felfogott politikai szabadságát jelenti, és nem a nép uralmát, a nép által irányított államot, amely megvalósíthatatlan.<sup>115</sup> Popper szerint a demokrácia sosem volt népuralom, nem lehet az, és nem is kell annak lennie. A diktatúra morálisan



elviselhetetlen és felelőtlen, nem vonható felelősségre. A demokrácia a diktatúra ellen irányuló intézmény, nem engedi meg a hatalom akkumulációját, hanem az államhatalom korlátozását kísérel meg.<sup>116</sup>

A pártok nélküli állami működés kísérletei is lezajlottak, a korporatista rendszerek formájában, Mussolini Olaszországában, vagy II. Károly Romániájában. A korporatizmusban a pártokat gazdasági, ipari, mezőgazdasági és szakmai csoportokkal akarták helyettesíteni. Az a környezet (elsősorban az olasz fasizmus), ahol a „kísérlet” lezajlott, megkérdőjelezte az elvet magát is. Ezért a korporatizmus a pluralizmus ellentétéként jelenik meg.<sup>117</sup>

A román párttörvény a politikai pártokat közjogi jogi személyként határozza meg.<sup>118</sup> Ez a meghatározás alapvetően téves. A pártok nem gyakorolhatnak közhatalmat. A parlamenti pártfrakció esetleg lehetséges, hogy közjogi jogosítványokat kapjon.

### 3.10. A végrehajtó hatalom jellegváltása

Az állami feladatok mennyiségének, típusainak és funkciók szerinti arányainak változása természetesen toltá előtérbe a végrehajtó hatalmat. Még a klasszikus parlamenti funkció, a jogalkotás esetén is csak a legfontosabb, törvényi formát öltő jogszabályokat fogadja el a Parlament, a *közigazgatási jogalkotás mennyiségi szempontból* sokkal jelentősebb. Azt, hogy a kormányzás nem azonos a végrehajtással, már Polner Ödön felismerte, mert szerinte a végrehajtó hatalom „semminek sem a végrehajtása, hanem önálló, mondhatnók önczélú tevékenység”.<sup>119</sup> A kormányzás mozgásteret lényegesen tágabb, mint a törvények mechanikus végrehajtása, a kormányzás jogilag kevésbé kötött, célja az ország kül- és belpolitikájának megvalósítása. Ezt a mozgásteret jogi eszközökkel szűkíteni nem ajánlatos, mert a rendszer rugalmassága egyenes arányban csökken ezzel. A vizsgált probléma lényege *az ellenőrzési mechanizmusoknak és a garanciális, hatalomkorlátozó jogi eszközöknek együttes léte és megfelelő aránya a kormányzás politikai szabadságában*.

A kormányzás az egység, amely összekapcsolja a parlamenti többséget és annak kormányát, más megközelítésből a kormányt és annak parlamenti többségét. Ezzel szemben a *közigazgatás*, politikailag semlegesebb és jogilag kötöttebb, és a kormányzás irányítása alatt, de elkülönül. Sári János a kormányzástól elkülönült közigazgatást új, „*legelső*” hatalmi ágának nevezi.<sup>120</sup> Ez a megközelítés vitatható, mert általában véve egyik hatalmi ág sem a „*legelső*”, hanem mindegyik sajátos funkciót lát el. A közigazgatás szerepének hangsúlyozására nem alkalmas a „*legelső*” kifejezés használata. Sőt, a közigazgatás a legkevésbé önálló a klasszikus hatalmi ágakhoz képest. A problé-

ma inkább az, hogy a közigazgatás, rendkívüli komplexitásának köszönhetően, részben kicsúszott a kormányzat ellenőrzése alól, és nehéz összeegyeztetni a közigazgatás politikai semlegességét a mégis engedelmeskedni köteles, kormányzati irányítás alatt álló igazgatás eszméjével, nehéz a politika és közigazgatás közötti határokat meghúzni és érvényesíteni. A közigazgatás mint elkülönült hatalmi ág személyzeti létszám és költségvetési források tekintetében valóban az első a többi hatalmi ághoz képest. A közigazgatás viszont csak részben vált el a végrehajtástól, az a szerkezeti különválás, amelyet Sári említ, korántsem teljes. Csak egyetlen példa: a minisztériumok szintjén Magyarországon a közigazgatási államtitkárok léte; Romániában a minisztériumi főtitkárok, mint vezető köztisztviselők léte, együtt a politikai szereplőkkel. Ezért a közigazgatás önálló hatalmisága nem minden esetben nyilvánvaló.

Sári viszont helyesen emeli ki a *közigazgatás célszerűségi ellenőrzésének hiányosságait*.<sup>121</sup> Megoldásként viszont az ügyészség törvényességi felügyeletének kettéválasztását javasolja. Szerintem ez nem megfelelő megoldás. A Számvevőszék erősítése, és szakosodott közigazgatási ellenőrzési szervek létrehozása lehet inkább a megoldás. Az ombudsmanok megjelenése szintén a közigazgatás ellenőrzésének szükségességéhez kapcsolható.<sup>122</sup> Érzékenyen kell beállítani az ellenőrzés eljárásait, a hierarchikus ellenőrzés vagy a felügyelet fokozatait, mert az ellenőrzés káros is lehet, könnyen politikai nyomásgyakorló eszközzé válhat. Különösen a célszerűségi ellenőrzés, mert ebben az esetben nincsenek világos jogi kritériumok, amelyek alapján megítélni lehet. A Számvevőszék célszerűségi ellenőrzést is végez. A Számvevőszék meghatározott jellegű közigazgatási döntéseket ellenőriz, ezért a közigazgatás tevékenységének csak behatárolt részét fogja át. Ezért a szakosodott ellenőrzési szervek létrehozása megoldást jelenthetnek a konkrét közigazgatási problémákra. A Számvevőszék hatósági típusú átalakítása Magyarországon ilyen szempontból határozott előnyököt hozhatna.<sup>123</sup> Ugyancsak kényes probléma a sokak által önálló hatalmi ágnak tartott önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi ellenőrzés kérdése.

Kialakult a végrehajtó hatalom belső tagoltsága, különböző autonómiaformák jelennek meg, a végrehajtó hatalom felosztása rendkívüli jelentőségű. Romániában az 1991. évi alkotmány alapján autonóm jogállású, a kormánynak nem alárendelt, legfeljebb parlamenti felügyelet alatt levő közhatalóságok jelentek meg. Ezek szabályozó hatáskörökkel is rendelkeznek (például a tözsdefelügyelet vagy a biztosításfelügyelet).

Az alkotmányjog sokáig bátortalanul közelített az állami változások kérdésének új típusú, de alapvetően jogi szempontú vizsgálatához, legalábbis a politikatudományokhoz, a szociológiához képest. Ez – elsősorban a politi-

katudomány és szociológia művelői körében – azt a hatást keltette, hogy a jogtudomány eszközei nem is képesek ezeket a jelenségeket magyarázni. Szerintem az alkotmányjog a jogi pozitivizmus talajáról, de annak egyoldalú nézőpontján túllépve ugyanúgy képes megjeleníteni ezeket a problémákat (a közjogtudomány dogmatikai, politológiai, szociológiai irányzatai). Az állam változásainak vizsgálata során Magyarországon és Romániában is meglepően sok *erőltetett* változtatási, megoldási javaslattal találkoztam. Tévedés a demokráciát a „tökéletes” irányában való folytonos menetelésként elképzelni. A politikai rendszer egyes problémáit el kell fogadni. Az „eszmenyi rendszereknek” a tapasztalata (Magyarországnak és Romániának is volt része belőlük) szkeptikussá kell tegyen bennünket mindenféle „*tökéletes*” megoldással szemben. A demokráciában a jogintézményeken csak ott kell változtatni, ahol valódi szükség van erre, komoly szakmai vita után. Ha a jelenlegi helyzet nem minden szempontból felel meg, az nem jelenti azt, hogy az alternatívaként felkínált megoldás ténylegesen jobb lesz.

A kommunizmus egyik alapvető tévedése volt, hogy az *állam elhalását* hirdette. Engels azt írja le, hogy az állam az ókorban a rabszolgatartó állampolgárok állama, a középkorban a feudális nemesség, Engels korában a burzsoázia állama. Ha az állam ténylegesen az egész társadalom képviselőjévé lesz, feleslegessé teszi önmagát.<sup>124</sup> Lenin szerint például mihelyt a nép maga nyomja el az elnyomóit, akkor már nincs szükség az elnyomáshoz külön hatalomra. Ebben az értelemben az állam kezd elhalni.<sup>125</sup>

Az elméletet a kommunista gyakorlat is gyorsan felülírta, indoklása rendkívül ésszerű volt: az államnak a legnagyobb erőt kell kifejtenie az ellenséges környezetben.<sup>126</sup> Az ellenséges környezet a belső és külső ellenségre egyaránt vonatkoztatható. Mivel az utópia irányában valójában nem történtek lépések, az erős államra permanens módon szükség volt, mert fenntartotta a diktatúrát.

Ismét Lenin egyik, 1917. áprilisában megjelent írására hivatkozom. Lenin szerint „a régi formulákat (...) tudnunk kell kiegészíteni és helyesbíteni, mivel azok, mint ahogy kiderült, helyesek voltak az általánosságukban, de a konkrét megvalósulás másnak bizonyult”.<sup>127</sup> Ez igaz: másnak, nagyon másnak bizonyult az egész rendszer, kísérlet, utópia.

### 3.11. Szakosodott szabályozó hatóságok megjelenése

A szakosodott szabályozó hatóságok viszonylag új típusú jelenségek az államszervezetben. A technikai normák iránti igény valós, és az általános, alapvető kérdésekkel foglalkozó parlament sem szakmailag, sem mennyisé-

gileg nem tudja ezt a normarendszert megalkotni. A specializáció iránti szükséglet szakosodott szabályozó hatóságok megjelenését vonta maga után. Romániában például a telekommunikáció, a villamos energia szolgáltatása, a földgázszolgáltatás területén vannak szabályozó hatóságok.

### 3.12. Hatóságok multifunkcionalitása

A különböző hatalmi ághoz tartozó állami szervek nem csak a jellegzetes, a hatalmi ág funkcióját valósítják meg. Vannak esetek, amikor a törvényhozás igazgatási funkciókat valósít meg (egyedi döntéseket hoz), és amikor a végrehajtó hatalom törvényt alkot. De a példák sora hosszú: Romániában a kereskedelmi jegyzéket a törvényszékek mellett működő hivatalok vezetik – igazságszolgáltató hatóság közigazgatási tevékenységet végez. (Korábban Romániában a telekkönyvi nyilvántartás a bíróságok mellett működött.)

### 3.13. Hatalommegosztás elvi alapjai

Anthony de Jasay szerint rendkívül érdekes az állam jóindulata és a hatalommegosztás közötti viszony, és ez a hatalommegosztás hatékonyságát is más fénybe helyezi.<sup>128</sup> Jasay szerint a hatalom megosztásához vezető érv, ha egyszer már elhangzott, túl könnyen ahhoz a téves következtetéshez vezet, hogy az állam jóindulatú, mert önmagán belül a hatalmi ágak elkülönülnek. Valójában az ok-okozati összefüggés fordított, és érvényessége csak így létezik: a hatalmi ágak akkor különülnek el egymástól valójában, ha az állam jóindulatú. Itt vissza kell utaljak arra, ami a hatalommegosztás és jogállam viszonyánál megjelent:<sup>129</sup> a hatalommegosztás elve csak része a jogállam elvének, és ugyanígy csak része a mérsékelt, korlátozott állam elméletének. Nem önmagában véve jelentkezik a hatalom korlátjaként, ugyanis a hatalom joghoz kötöttsége nélkül, illetve ennek a jognak bizonyos érték-tartalma nélkül nincs korlátozott állami hatalom.

Norberto Bobbio más szempontokat is felismer. A liberalizmus politikai rendszerét, és annak a demokráciához való viszonyát elemzi könyvében. Szerinte különbséget kell tenni az állam hatalmának korlátozása és az állam funkcióinak, feladatának korlátozása között.<sup>130</sup> Az állami hatalom korlátozása a jogállamhoz, az állam funkcióinak korlátozása a minimális államhoz vezet. A liberalizmus célja a minimális jogállam. Viszont a jogállam nem feltétlenül minimális állam. A jelenlegi szociális államok – Bobbio szerint – jogállamok, de a széles állami feladatvállalásból következően semmiképpen nem minimális államok. Elvileg a fordított modell is lehetséges: mini-

mális állam, amely nem jogállam. Ilyen például Hobbes *Leviathanja*, amely abszolút állam, gazdasági szempontból viszont liberális.<sup>131</sup>

### 3.14. Az alkotmánybíráskodás szerepe

A parlamenti kontroll jellegének és hatékonyságának megváltozásával szükség volt olyan intézmény, struktúra vagy eljárás megjelenésére, amely nemcsak a kormányt, hanem általában a kormányzatot (tehát a parlamenti többséget is) képes ellenőrizni. Mivel a parlament nem volt alkalmas ilyen típusú ellenőrzés ellátására, hiszen maga is a kormányzat része, az ellenőrzés szükségessége életre hívta az Alkotmánybíróságokat, illetve az alkotmánybíró-sági szerepkört alapvetően meghatározta. Ehhez természetesen szükség volt az alkotmány szupremációjának, garanciális és alapvető jellegének elismerésére.

Magyarországon és Romániában a rendszerváltás után jelent meg az Alkotmánybíróság által gyakorolt ellenőrzés, mint a végrehajtó hatalom felett (is) gyakorolt kontroll új típusa. Az elkülönült Alkotmánybíróság besorolása a klasszikus államhatalmi ágak mentén nehézkes és mesterséges,<sup>132</sup> tulajdonképpen a kontroll teljesen új típusát képezi.<sup>133</sup> Szerintem nem szükséges az Alkotmánybíróság besorolása a három hatalmi ágba, „ne torzítsuk az elmélethez a valóságot”.<sup>134</sup> Az Alkotmánybíróság önálló hatalmissággal rendelkező *politikai intézmény*.

Az alkotmánybíró-ságok megjelenése a volt szocialista államokban szoros összefüggésben van az alaptörvény normativizálódásával: a szélsőbaloldali diktatúra deklaratív alaptörvényeit valódi jogszabályi alkotmányok váltották fel. Ez lejátszódhatott a meglévő alkotmány alapvető reformjával<sup>135</sup> (Magyarország esete) vagy teljesen új alaptörvény elfogadásával (Románia, 1991. évi Alkotmány). Az alkotmánybíró-ság megjelenése ezért kettős „társadalmi önvédelmi” szerepet tölt be a volt szocialista államokban: egyrészt a kormányzat ellenőrzésének az eszköze; másrészt a diktatúra után a jogállamiság megvalósításának eszköze.<sup>136</sup>

Favoreu<sup>137</sup> az alkotmánybíró-ságok megjelenésének a folyamatát így jellemzi: „a parlamentáris vagy a fél-parlamentáris rendszerek olyan irányban fejlődtek, amelyben a szilárd és monolitikus kormánnyal összeforrt és az általa választott államfővel erősített parlamenti többség korlátozás nélküli hatalma érvényesül. A többséggel szemben meg kell védeni az ellenzéket; és magának a többségnek is ellensúlyra van szüksége, mert enélkül nem lenne parlamentáris a rendszer. A szilárd és homogén többségi hatalom mindenhatósága teszi szükségessé az alkotmánybíráskodást a kontinentális parlamenti vagy fél-parlamenti rendszerekben. Ez hangzott el például a Német Szövetség-

gi Köztársaság kapcsán: a Kormány parlamenti felelősségének gyakorlati eltűnése miatt van az, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság egyre inkább arra kényszerül, hogy szavatolja a Kormány tényleges ellenőrzését...”<sup>138</sup>

*Bibó István* megállapítása szerint „az állami feladatok minden fejlődése vagy kiterjedése, az állami hatalomkoncentráció minden újabb jelensége újból meg újból azt a feladatot állítja a nagyobb, teljesebb jogszerűség felé törő erők számára, hogy új meg új »találmányok«-kal gondoskodjanak a hatalom új megjelenési formáinak az igazságosság garanciái alá való elhelyezéséről”.<sup>139</sup> *Bibó* következtetése az alkotmánybíráskodás bevezetésére is igaz: a kormány és a kormányzati többség egybemosódásából következő hatalomkoncentráció kiváltotta az alkotmánybíráskodás jelenlegi formáit és – el kell ismerni, hogy jelentős – intenzitását. Az alkotmánybíróságok hatalmi tényezővé váltak.

Ebből a szempontból az egyik alkotmánybírósági hatáskör, az előzetes normakontroll létének megkérdőjelezése<sup>140</sup> számomra nem elfogadható. Az alkotmánybíróság ezáltal (is) tudja ellátni a kormányzat ellenőrzésének feladatkörét, még akkor is, ha statisztikailag nem ez a legfontosabb feladata. A francia Alkotmánytanácsnak az előzetes normakontroll a fő feladatköre. Egyébként a politikailag semlegesebb ellenőrzési típus, az utólagos normakontroll, szintén és meghatározóan a kormányzat tevékenységének ellenőrzésére irányul, és az alapjogi bíráskodásnak is ez a meghatározó célja (a kormányzat alapjog-sértéseinek kivédése). A magyarországi és romániai alkotmánybírósági gyakorlat is bebizonyította ennek a hatáskörnek a létjogosultságát.

Az Alkotmánybíróság külön hatalmi ág jellege újszerűségén alapszik. Elviekben a végrehajtó hatalomhoz is tartozhatna. Azért nem sorolják ide, mert felülbírálhatja a törvényeket, azaz a parlament által elfogadott jogszabályokat. Vagyis bizonyos mértékben a parlament felett helyezkedik el. A végrehajtó hatalomhoz tartozó hatóságról ilyen nem mondható el, az általános vélemény szerint az csakis a törvények szerint működhet, törvényt nem bírálhat felül, így, ha nem is alárendeltje a parlamentnek, egyfajta mellérendeltségnél több nem tételezhető fel. Egyébként az Alkotmánybíróság hasonlítható a végrehajtó hatalomhoz tartozó, autonóm jogállású közigazgatási hatóságokhoz.

Az alkotmánybíróság meghatározó feladata az, hogy a kormányzat, „a Parlament akaratát aláveti a jogszabály tiszteletben tartásának, akár formai, akár pedig érdemi szabályról legyen szó”.<sup>141</sup> Ezért az Alkotmánybíróság általában véve a kormányzat ellensúlya.

Az előzetes törvénykontroll<sup>142</sup> azon alkotmánybírósági hatáskör, amelynek gyakorlása során az Alkotmánybíróság a már elfogadott,<sup>143</sup> de még nem



kihirdetett törvény alkotmányosságát vizsgálja, meghatározott jogalanyok megkeresésére. Az ellenőrzési forma mindkét vizsgált jogrendszerben létezik, fontos különbségekkel.

### 3.15. Előzetes törvénykontroll Magyarországon

Magyarországon kizárólag a *köztársasági elnök* kezdeményezheti az előzetes törvénykontrollt.<sup>144</sup> Vagyis az ellenzék szempontjából nincs meg az a lehetőség, hogy előzetes alkotmánybíróági kontrollt indítványozhasson, ezért ennek az ellenőrzési formának a politikai jellege nem annyira hangsúlyos, mint a román rendszerben. Itt sok függ az alkotmányjog szempontjából politikailag semleges államfő politikai állásfoglalásától.

A köztársasági elnök a törvényt aláírás (promulgáció) előtt a tizenöt, illetve az Országgyűlés elnökének sürgősségi kérelme esetén öt napos határidőn belül, ha a törvény valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak. Ha az Alkotmánybíróság – soron kívüli eljárásban – az alkotmányellenességet megállapítja, a köztársasági elnök a törvényt az Országgyűlésnek visszaküldi, egyébként köteles a törvényt aláírni, és öt napon belül kihirdetni.

Alkotmányellenesség megállapítása esetén a köztársasági elnök a törvényt mindaddig nem hirdetheti ki, amíg az Országgyűlés az alkotmányellenességet meg nem szünteti.<sup>145</sup> Az Országgyűlés elnöke felhívja az Alkotmányügyi Bizottságot és a kijelölt bizottságot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat előterjesztésére.<sup>146</sup>

Magyarországon ezt az ellenőrzési formát így is túlpolitizálnak tartják, nem valószínű tehát a megkeresésre jogosultak körének bővítése (ami például komoly felvetés volt és maradt Romániában). Kormányzat-ellenőrző szerepét a magyarországi előzetes normakontroll így viszont nem képes betölteni. Erre az utólagos normakontroll ad lehetőséget. Az utólagos normakontroll korlátozott jellege Romániában viszont magyarázat a magyarországihoz képest hangsúlyosabb előzetes törvénykontrollra.

Magyarországon az előzetes normakontrollnak létezett olyan formája, mely szerint az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy ötven országgyűlési képviselő indítványára törvényjavaslatot lehetett ellenőrizni.<sup>147</sup> Felmerülhet a jövőben, hogy az országgyűlési képviselők kisebbségének megadják az előzetes törvénykontroll indítványozásának a jogát, de nem törvényjavaslat, hanem már elfogadott, de még nem kihirdetett törvény esetében. Azon ellenérv, amely szerint ez tovább politizálja az Alkotmánybíróságot, nem elfogadható, hiszen annak szerepéből természetesen következik ilyen hatás-

kör elismerése. Törvényjavaslat tekintetében világos és elfogadható az alkotmánybíróági érvelés, amely szerint az Alkotmánybíróság Alkotmányba foglalt jogállásával, mind a hatalommegosztás elvével összeegyeztethetetlen, ha az Alkotmánybíróság a törvényhozási eljárás bármely szakaszában bevonható a jogalkotásba. Mivel az Alkotmánybíróság nem tanácsadója, hanem bírálja az Országgyűlés törvényalkotó munkájának, ezért a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálata csak akkor folytatható le, ha a törvény szövege végleges formájában a javaslat egészéről történő szavazás előtt kerül az Alkotmánybíróság elé.<sup>148</sup>

Az előzetes törvénykontroll jogának elismerése nem jelenti obstrukciós lehetőség bevezetését. Az Alkotmánybíróság szerint az obstrukció a meglévő jogi eszközök formálisan jogszerű felhasználása abból a célból, hogy az adott téma tárgyalása elhúzódjon, döntés ne szülessék. Kétségtelen, hogy az indítványozók esetleges obstrukciós szándéka – nevezetesen: előzetes normakontroll iránti kérelem benyújtása kizárólag abból a célból, hogy a törvényhozási folyamatot lassítsák, vagy ellehetetlenítsék – elvileg nem zárható ki. A visszaélés elvi lehetősége azonban (vagy ilyen szándékú konkrét kísérlet) nem teszi e hatáskört alkotmányellenessé.<sup>149</sup>

### 3.16. Előzetes törvénykontroll Romániában

A román Alkotmány 146. cikkének a) pontja szerint az Alkotmánybíróság „dönt a törvények alkotmányosságáról, ezek kihirdetése előtt, Románia Elnökének, a két parlamenti Ház valamelyike elnökének, a Kormánynak, a Legfőbb Semmitő- és Ítélszéknek, a Nép Ügyvédjének, legalább 50 képviselőnek vagy legalább 25 szenátornak a megkeresésére”. A 2003. évi alkotmánymódosítás előtt is hasonló volt a szabályozás, 2003-ban tulajdonképpen a Nép Ügyvédjét (az ombudsmant) felvették a megkeresési jog alanyai közé. Ha az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találja a törvényt, akkor az visszakerül a Parlamenthez, amelynek kötelessége a szóban forgó rendelkezéseket felülvizsgálni, és azokat összhangba hozni az Alkotmánybíróság döntésével. A 2003. évi alkotmánymódosítás előtt a Parlamentnek lehetősége volt arra, hogy a törvényt mindegyik Ház, tagjainak legalább kétharmados szavazattöbbségével, változatlan formában elfogadja. 2003 előtt a törvényhozó minősített többséggel felülírhatta az Alkotmánybíróság döntését.<sup>150</sup> Ez a lehetőség ma már nincsen meg.

Korábban az Alkotmánybíróság döntése szuszpenzív vétó erejével bírt.<sup>151</sup> Ki kell emelni, hogy a román közjogi gyakorlatban 2003 előtt sem fordult elő olyan eset, amikor a törvényhozó felülbírálta volna az Alkot-

mánybíróság döntését. A felülbírási lehetőséggel szemben megfogalmazott kritika viszont valós volt: ugyanis ha az Alkotmánybíróság alkotmány-sértést állapít meg, és a Parlament felülbírálja a döntését, fenntartva az alkotmány-sértő törvényt, a következmény súlyos. A kifogásolt törvény hatályba léphet. Az alkotmány pedig megváltozik, a módosítási eljárás betartása nélkül: „áttörik” az alkotmányt.

Miután a Parlament elfogadta a törvényt, de az államelnök még nem hirdette ki azt, a megkeresési jog alanyai értesíthetik az Alkotmánybíróságot, ha szerintük a törvény ellentmond az alkotmánynak. A törvényt tehát még nem hirdették ki, nem közölték Románia Hivatalos Közlönyében, nem lépett hatályba. Ezért nevezzük ezt az ellenőrzési lehetőséget *előzetes* törvénykontrollnak. *Absztrakt* jellege abból adódik, hogy nincs konkrét jogeset, a törvény elvont tartalmában, megszővegezésében ellenkezik az alkotmánnyal. Ki kell emelni, hogy nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe a parlamentnek benyújtott törvénytervezetek vagy a módosító javaslatok ellenőrzése, csak a már elfogadott, de még nem kihirdetett törvények alkotmányosságát vizsgálhatja. Törvénytervezet alkotmányosságát, ajánlás jelleggel, esetleg a Törvényhozási Tanács kifogásolhatja. Ez a megközelítés azonos a magyar Alkotmánybíróság álláspontjával, amely a hatalommegosztás elvére hivatkozva a törvényhozásba való beavatkozásnak tekinti a törvénytervezetek, módosító javaslatok véleményezését.

A megkeresési jog alanyai:

- a) Románia Elnöke;
- b) a Képviselőház vagy a Szenátus elnöke;
- c) a Kormány;
- d) a Legfőbb Semmítő- és Ítélszék;
- e) a Nép Ügyvédje (2003 óta);
- f) legalább 50 képviselő vagy 25 szenátor.

Előzetes törvénykontroll esetében csak ezek a jogalanyok fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság hivatalból nem indíthat eljárást (reaktív hatáskör).

Létezett olyan álláspont is, amely szerint el kellene ismerni a hivatalból indított eljárást. A kormányzat, főleg ha az elnök is ugyanahhoz a politikai táborhoz tartozik, bizonyára nem fog alkotmányossági ellenőrzést kérni olyan törvény esetében, amelyet a kormányzat támogat. Így, ha a parlamenti többség elfogad egy alkotmányellenes törvényt, akkor a megkeresési jog ugyanazon a politikai táborból jövő alanyai nem biztos, hogy megkeresik az Alkotmánybíróságot. Ezt az érvet nem lehet elfogadni a hivatalból indítandó eljárás mellett, mert az ellenzéki képviselők vagy szenátorok csoportja

értesítheti az Alkotmánybíróságot. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának elemzése világosan megmutatja, hogy az előzetes törvénykontrollt az esetek legnagyobb részében az ellenzék képviselői vagy szenátorai kezdeményezték.<sup>152</sup> Így tekinthető az Alkotmánybíróság a törvény-előkészítés kapcsán lezajlott politikai küzdelmek utolsó állomásának.<sup>153</sup> A parlamenti politikai viták az Alkotmánybíróság előtt jogi érvekkel folytatódnak. „A parlamenti ellenzéknek (...) lehetősége van egy-egy elvesztett politikai csatát az Alkotmánybíróság elé vinni, és ott folytatni...”<sup>154</sup>

2003-ban a Nép Ügyvédjével bővítették a megkeresésre jogosultak táborát. Továbbra is fontosnak tartom az egyik helyi közigazgatási hatóság (a megyei tanács) felvételét az alkotmánybírósági ellenőrzést kezdeményezni jogosult jogalanyok sorába, a helyi autonómia (az önkormányzati jogok) különleges védelmének érdekében.

### 3.17. Utólagos normakontroll Magyarországon és Romániában

Az utólagos normakontroll mindkét nemzeti jogrendszer esetében magában foglalja a kormányzat ellenőrzésének a lehetőségét. A két rendszer között azonban alapvető különbségek vannak, amelyek sajátos jelleget kölcsönöznek mindkét megoldásnak.

Magyarországon az utólagos normakontroll „az Alkotmánybíróság egyik – az alkotmányvédelem szempontjából – legfontosabb hatásköre...”, ami az Alkotmány 32/A. § (1)–(3) bekezdéseiből „kényszerítően és teljeskörűen következik”.<sup>155</sup>

Romániában, az alaptörvény szerint határoz a törvények és rendeletek alkotmányellenességi kifogásairól, amelyeket a bírói hatóságok vagy kereskedelmi választottbíróóság előtt vetettek fel; az alkotmányellenességi kifogást a Nép Ügyvédje közvetlen módon is felvetheti.<sup>156</sup>

A két rendszer több tekintetben eltér egymástól.

*Jellege* tekintetében a magyarországi alapvetően absztrakt normakontroll<sup>157</sup>, a romániai konkrét normakontroll. Absztrakt normakontroll esetében az indítványozó nem saját jogsérelme orvoslása érdekében lép fel,<sup>158</sup> hanem a közérdek képviselőjeként. Az ellenőrzést bárki kezdeményezheti (*actio popularis*). Ezzel szemben, konkrét normakontroll esetében, Romániában csak az igazságszolgáltatás előtt folyamatban levő peres ügyben lehet alkotmányellenességi kifogást felvetni,<sup>159</sup> az Alkotmánybíróság pedig az igazságszolgáltatás elé hozott jogvita tényállását is figyelembe véve dönt. *Jellege* szerint a romániai rendszer sokkal szűkebb, hiszen csak peres ügyben lehet alkotmányellenességi kifogással élni. Ezért lehetséges, hogy formai vagy tartalmi szem-

pontból nyilvánvalóan alkotmányosértő törvényerejű kormányrendeleteket alkalmaznak, mert azok, peres eljárás és ott felvetett alkotmányellenességi kifogás hiányában, egyszerűen nem kerülhetnek az Alkotmánybíróság elé ellenőrzésre. Romániában 2003-ig nem volt utólagos absztrakt normakontroll, ekkor azonban nem kis viták után elismerték a Nép Ügyvédjének (az ombudsmannak) a jogát az utólagos, absztrakt kontroll kezdeményezésére.

*Tárgya* tekintetében a magyarországi normakontroll bármely jogszabályra vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközeire kiterjed, a romániai ellenőrzés kizárólag törvényekre és (a román jogforrási rendszerben mindig törvényerejű) kormányrendeletekre vonatkozik. A végrehajtó hatalom ellenőrzése szempontjából Romániában a törvényerejű kormányrendeletek, Magyarországon a kormányrendelet, a kormányhatározat, a kormány tagjai által kibocsátott rendelet, az önkormányzati rendelet stb. alkotmánybírósági kontrollját kell kiemelni. Tárgya szerint a romániai rendszer korlátozottabb. A többi normatív vagy egyedi jellegű közigazgatási aktust *törvényességi ellenőrzésnek* lehet alávetni, a közigazgatási bíráskodás szabályai szerint, ahol elvileg az alaptörvénnyel való közvetlen ütközés esetén a törvénytől alacsonyabb rangú jogszabály vagy aktus megsemmisíthető. Ez valójában csak részben kompenzálja az Alkotmánybíróság behatárolt hatáskörét.

*A döntés jogi ereje* tekintetében az alkotmányellenes jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét Magyarországon az Alkotmánybíróság teljesen vagy részben, *ex nunc* vagy akár *ex tunc* hatállyal megsemmisíti.<sup>160</sup>

A romániai utólagos normakontroll *politikai jellege* sokkal kevésbé hangsúlyos, mint a magyarországi utólagos normakontrollé. (Furcsa, hogy politikai jellege miatt akarják az előzetes normakontrollt Magyarországon megszüntetni... Az utólagos normakontroll absztrakt jellegéből fakadóan legalább annyira politikai tartalmú, mint a jogszabályok alkotmányosságának előzetes ellenőrzése.) Noha mindkét ellenőrzési forma a kormányzat ellenőrzését szolgálja, hatékonyság tekintetében a magyarországi megoldás erőteljesebb.

Romániában különbséget kell tennünk az Alkotmánybíróság döntéseinek jogi ereje szempontjából a 2003 előtti és a 2003 utáni helyzet között.

a) 2003 előtt Romániában világos rendelkezés hiányában az alkotmánybírósági döntés jogi ereje vitatható volt. Több elméleti eset felmerülhetett, ha a kérdést az előzetes törvénykontrollal összefüggésben vizsgáljuk. Amint látuk, az előzetes törvénykontroll esetében létezik az a (elméleti) lehetőség, hogy a parlament kétharmados többséggel felülbírálja az Alkotmánybíróság döntését. Ilyen esetben hatályba léphetett a Parlament változata, és közvetett módon megváltozik az alkotmány. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény kivonta a konkrét normakontroll alól azokat a törvényeket, amelyeknek az

alkotmányosságát a Parlament 2/3-os többséggel állapította meg.<sup>161</sup> Ez a szabály ellenkezett az alkotmánnyal, mert korlátozta az Alkotmánybírósághoz való fordulás jogát. Vagyis az Alkotmánybíróság utólagos konkrét normakontrollal sem vizsgálhatta felül a kétharmados többséggel elfogadott törvények alkotmányosságát. Az alaptörvény pedig megváltozhat, mert a vele ellenkező jogszabály az utólagos kontroll keretében nem kerülhet az Alkotmánybíróság elé. Az alkotmányellenes jogszabályt alkalmazni kellett volna, mert nem volt olyan szerv, amely ellenőrizhette volna.<sup>162</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló törvényt 1997-ben módosították. Az előbb hivatkozott cikket<sup>163</sup> nem változtatták meg, hanem kiegészítették. A kiegészítés szerint nem képezheti ilyen utólagos kontroll tárgyát az a jogszabály, amelyet az Alkotmánybíróság egy korábbi ügyben, a konkrét normakontroll keretében alkotmányellenesnek nyilvánított. Mindezek figyelembevételével, az Alkotmánybíróság döntésének jogi erejével kapcsolatban a következő esetek merülhetnek fel:

aa) Az Alkotmánybíróság előzetes, absztrakt normakontrollal megállapította a törvény alkotmányosságát. Ez nem lehet akadálya, hogy konkrét normakontroll keretében az illető jogszabály alkotmányosságát az Alkotmánybíróság újra megvizsgálja.

ab) A konkrét normakontroll keretében az Alkotmánybíróság alkotmányosnak nyilvánít egy törvényt vagy törvényerejű kormányrendeletet. Ez nem lehetett akadálya, hogy egy másik peres eljárás során kérjék az illető norma ismételt felülvizsgálását. Vagyis a döntésnek csak a felek között (*inter partes*), az adott ügyben (*in liminae litis*) van hatálya.

ac) A konkrét normakontroll keretében az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánít egy jogszabályt. Ebben az esetben is, Tudor Drăganu professzor véleménye szerint, az alkotmánybírósági döntés csak *inter partes*, *in liminae litis* hatályú. A kifogásolt jogszabályt pedig az Alkotmánybíróság nem semmisíti meg, csak az adott perben nem lehet azt alkalmazni. Az én korábban kifejtett álláspontom eltér ettől, szerintem az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek talált jogszabályokat, ha közvetett úton is, de megsemmisítette. Ha a törvény szerint nem képezheti utólagos kontroll tárgyát az a jogszabály, amelyet az Alkotmánybíróság korábbi ügyben, konkrét normakontroll keretében alkotmányellenesnek nyilvánított, akkor annak a törvénynek vagy kormányrendeletnek az alkalmazását más ügyben eljáró más bíróság korábban megállapított alkotmányellenesség jogcímén elutasítja. Ezért a peres ügyben felvetett szubjektív jellegű problémát az alkotmánybírósági döntés objektív jellegűvé változtatta: a döntés bárkivel szemben érvényesíthetővé válhatott, a jogszabályt semmilyen peres ügyben nem lehetett alkalmazni, a jogszabály megsemmisül.



b) 2003 után a probléma rendeződött. Az előzetes törvénykontrollnál megszűnt a parlamenti felülbírálás lehetősége. Az alaptörvény hatályos szövege kimondja, hogy a hatályos törvények és rendeletek, valamint a házszabályok alkotmányellenesnek talált rendelkezései az Alkotmánybíróság döntésének közzétételétől számított 45 napon belül megszűnnek joghatást kiváltani, amennyiben a Parlament vagy a Kormány ebben az időszakban nem hozza összhangba az alkotmányellenes előírásokat az Alkotmány rendelkezéseivel. Ezen időszak alatt az alkotmányellenes rendelkezések a jog szerint fel vannak függesztve.<sup>164</sup>

### 3.18. Az Alkotmánybíróság további szerepe a hatalomkorlátozásban

Magyarországon több alkotmánybíróági hatáskör kapcsolatba hozható a kormányzat hatalmának a korlátozásával: jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközése, az alkotmányjogi panasz, a mulasztásos alkotmányvétség, az önkormányzatok jogainak a védelme. Ezek mind a kormányzati tevékenység alkotmányhoz kötöttségének a biztosítására szolgálnak. Ezeknek a hatásköröknek Romániában nincs megfelelőjük. Különös probléma a mulasztásos alkotmányvétség megállapításának hiánya Romániában, mint előírt vagy levezetett hatáskör hiánya, ugyanis jogalkotási feladat elmulasztása gyakran számon kérhető lenne a kormányzaton.

Romániában hatalomkorlátozó jellege lehet annak az alkotmánybíróági hatáskörnek, amely szerint az Alkotmánybíróság jogosult dönteni politikai párt alkotmányosságáról.<sup>165</sup> Még egyetlen politikai pártot sem támadtak meg az Alkotmánybíróság előtt azért, mert alkotmányellenes lett volna. Az a lehetőség, hogy politikai párt alkotmányosságát az Alkotmánybíróság ellenőrizze, ott kell szerepeljen a jogállamiság garanciái között. A gond itt az, hogy túl szűk a megkeresésre jogosultak köre. A politikai pártok alkotmányosságának ellenőrzését csak a Képviselőház vagy a Szenátus nevében a házelnök, és a Kormány kérheti.<sup>166</sup> Joggal merül fel a kérdés, hogy mi történik abban az esetben, ha az a politikai párt, amellyel szemben alkotmányossági kételyek merülnek fel, szolidáris kormánykoalíció tagja. Ebben az esetben sem a kormány, sem az őt támogató parlamenti többség nem fog ilyen ellenőrzést kezdeményezni, a jogállami garancia pedig „használatatlanná” válik.

2003-ban került be az alkotmányba az a hatáskör, amely szerint az Alkotmánybíróság megoldja a közhatóságok közötti alkotmányos jellegű jogvitákat, Románia Elnökének, a két parlamenti Ház valamelyike elnökének, a miniszterelnöknek vagy a Magisztrátúra Legfelsőbb Tanácsának a kérésére.<sup>167</sup> Ez a hatáskör félő, hogy politikai döntőbíráskodó szerepet ró az Alkot-

mánybíróásra, bár valószínűsíthető, hogy ilyen esetekben az Alkotmánybíróság ezt a hatáskört jogi szempontok szerint fogja értelmezni.

### 3.19. A hatalommegosztás területi és etnikai dimenziói

A helyi önkormányzatok, az önkormányzatiság jelenléte, a „vertikális hatalommegosztás”<sup>168</sup> szintén tárgyalható a hatalom korlátozásának szempontjából.<sup>169</sup>

Az önkormányzatok nem részesei az állami szuverenitásnak, feladatkörük sajátos jellegű, a helyi közügyek intézésére irányul. A jelenlegi államok fő vonása a centralizáció; a központi állam olyan funkciókat bíz az önkormányzatokra, amelyek „a szuverén állam szempontjából voltaképp indifferens” tevékenységek. Takács Albert álláspontja szerint „az önkormányzati jogok, az önkormányzati »hatalom« határainak kijelölésében... a szuverén államhatalom gyakorlóinak primátusa érvényesül (...) A helyi közügyek köre – jelleget tekintve – olyan, hogy abban az államhatalom közvetlen megjelenítése az adott időszakban nem látszik szükségesnek (...) Ha az önkormányzatok jellegadó helyi közügyekkel kapcsolatos funkciója mellé más feladatok is társulnak, melyek azonban a szuverén állam szempontjából nem közömbösek, akkor az önkormányzat cselekvési lehetőségei szélesek lesznek ugyan, de a cselekvés autonómiája ennek arányában egyszersmind szűkül is. A helyi közügyek körén túl ellátandó feladatokhoz az autonóm helyi cselekvés lehetősége általában nem társul. Az önkormányzat ilyenkor csupán a feladat elvégzésének, végrehajtásának a helye (...) Mindemellett még a helyi közügyek mértéktartó felfogása esetén is igaz – politikailag különösen – az a megállapítás, hogy a szuverén állam ügyei és a helyi közügyek sem tökéletesen függetlenek egymástól (...) Az önkormányzatok autonómiája legsajátosabb funkciójukban: a helyi közügyek ellátásában sem korlátlan. Ez alapvetően azt jelenti, hogy az állam felügyeletet gyakorol az önkormányzatok működése felett, és azokat a kötelezettségeket is előírja, amelyeknek az autonómia megvalósulása során mindig érvényesülniük kell. Mindezek a konstrukciók végső fokon az állam szupremációját biztosítják az önkormányzatok felett”<sup>170</sup>

Ezért *nem tartom lehetségesnek, hogy a helyi önkormányzatokat önálló és új hatalmi ágként kezeljük*, ugyanakkor az önkormányzatok jelenléte a végrehajtó hatalom belső tagolását eredményezi, ezért a megvalósuló helyi autonómia betölt *hatalomkorlátozó szerepet*.

A vertikális hatalommegosztásnak *két hatalomkorlátozó aspektusa* van: a központi és a helyi hatáskörök elválasztása és a helyi közösségek lehetősége az eltérő politikai választásra.<sup>171</sup> Az önkormányzatok mai szerepének értéke-

lésénél figyelembe kell venni, hogy „mennél nagyobb a modern ipari társadalmak differenciáltsága és komplikáltsága, annál kevésbé lesz hatékony a központi kormányzás. Természetes igényként jelentkezik tehát a decentralizáció, amely újabb és újabb önkormányzati feladatok megjelenésében mutatkozik meg. Másrészt: az önkormányzatok hagyományos feladatainak egy része – s éppen a technikai fejlődés folytán – átlépi a település határait, s fokozatosan állami üggyé válik. Ez pedig az előbbivel ellentétes irányú tendencia megjelenésével jár együtt”.<sup>172</sup> Magyarország és Románia esetében is az önkormányzatiság a rendszerváltás után, a tanácsrendszer lebontásával épült ki.

*Magyarországon* az önkormányzatok hatalomkorlátozó szerepe az önkormányzati alapjogok kategóriájában jelenik meg.

A községet, a várost, a fővárost és kerületeit, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a *helyi önkormányzás joga*. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek *önálló*, demokratikus intézése, *a helyi közhatalomnak* a lakosság érdekében való gyakorlása. A helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek. A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk *választott képviselőtestület* útján, illetőleg *helyi népszavazással* gyakorolják (a helyi demokrácia intézményei).

Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása *bírószági védelemben* részesül, jogai védelmében az önkormányzat az *Alkotmánybírósághoz fordulhat*.

A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül;

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat;

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül;<sup>173</sup>

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét;

e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét;

f) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címekeket alapíthat;

g) a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez;

h) szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében

együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

A helyi képviselőtestület a *feladatkörében rendeletet alkothat*, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

Az önkormányzatok helyi közhatalmat gyakorolnak, hatásköreiket az alkotmány garantálja, ezek a központi kormányzattal szemben érvényesíthetőek.

Romániában az önkormányzatiság kérdése politikai, ideológiai és gazdasági szempontból is összetett probléma. A rendszerváltás után a helyi közigazgatás rendszerét több hatás formálta:

1. a két világháború közötti korszak centralisztikus hagyományai;
2. a közvetlen örökség: a hipercentralizált államszocialista rendszer (amelyben a gazdasági termelés és a gazdaságirányítás az államigazgatás részét képezte);
3. a francia közigazgatási modell.

A román Alkotmánybíróság gyakorlatából világosan kitűnik, hogy a helyi közigazgatásra vonatkozó alkotmányos szabályok:<sup>174</sup>

- a) rendkívül általánosak, és éppen ezért nagyon tágan értelmezhetőek;
- b) általánosságukból következik a garanciális elemek hiánya: nincsenek valós alkotmányos garanciák a helyi autonómia biztosítására. A felületes alkotmányos rendelkezésekbe „belefér” egy valóban decentralizált vagy egy hibrid, részlegesen decentralizált rendszer is;

c) az alkotmánybírósági alkotmányértelmezés erőtlensége: az Alkotmánybíróság gyengén képviselte a helyi autonómia jogát, túlzott módon ragaszkodtak az adott formális szabályokhoz („textualista álláspont”). Romániában nem határozta meg és nem biztosította az alkotmánybírósági gyakorlat a helyi autonómia határait, ily módon kényszerítve a törvényhozót és a kormányt garanciarendszer betartására. A magyarázat az Alkotmánybíróság gyengeségére kettős: egyrészt a román politikai-jogi kultúra természete, másrészt az Alkotmánybíróság túlzott tartózkodása attól, hogy a „láthatatlan alkotmány” alapján döntsön, aktivista irányt szabjon a joggyakorlatának, és ezzel a törvényhozó vagy az alkotmányozó szerepébe helyezze magát.

Az 1991-es alkotmány a rendszerváltást követő politikai és ideológiai változásoknak (a lassú román átmenetnek) kezdeti szakaszában született. Ideológiájában nem tudta meghaladni a centralisztikus elveket, ezeket a politikai gondolkodás, és következképpen a jogalkotás csak a következő évek alatt volt képes *részben* meghaladni. Így az autonómia és a decentralizáció fokozatosan erősödött; Románia helyi közigazgatása sokat változott a rendszerváltás után elindult folyamatos, permanens közigazgatási reform során. Az alkotmányos keretek viszont túl általánosak, szűkszavúak, a ga-

ranciális elemek teljesen hiányoznak. Törvényi szinten viszont az évek során kialakult az a helyi közigazgatás, amelyet már önkormányzatnak nevezhetünk.<sup>175</sup> A reformot viszont még ma sem lehet befejezettnek tekinteni. A helyi közigazgatás mindennapjai új és új problémákat tárnak fel, melyekre megoldást kell találni.<sup>176</sup>

Arra a – politikai töltetű – kérdésre, hogy van-e Romániában önkormányzatiság, a válaszunk az, hogy igen, Romániában van önkormányzatiság, a román terminológia alapján megfogalmazva: helyi autonómia alapján működő decentralizált közigazgatási alrendszer. Körülbelül 1998 óta beszélhetünk valódi önkormányzatiságról. Persze, a jelenlegi rendszernek is vannak ellentmondásos elemei, súlyos problémái, de ez egyáltalán nem ok arra, hogy elutasítsuk az önkormányzatiságot, mint a romániai helyi közigazgatás jellemzőjét, amikor az önkormányzati jogosítványok léteznek. A román szaknyelv nem ismeri az önkormányzat („autogovernare”) fogalmát.<sup>177</sup> A Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját (European Charter of Local Self-Government) *Helyi Autonómia Európai Chartájának* fordították („Carta Europeană a Autonomiei Locale”). Tették ezt a szintén hivatalosnak számító francia nyelvű változat alapján: Charte européenne de l'autonomie locale. Ez sem indok az önkormányzatiság létének el nem ismerésére: a helyi autonómia és a helyi önkormányzatiság ebben az értelemben szinonimák. A román politikai-jogi kultúra a francia mintákat követi, és ezért nem ismeretes a magyar nyelvbe és közjogi gondolkodásba német minta (Selbstverwaltung) alapján bekerült önkormányzat fogalom. Ezért veszem a bátorságot és használom az önkormányzatot a romániai helyi közigazgatás elnevezésére. „Egy szervezet ugyanis nem attól lesz önkormányzativá, hogy a jogi rendezés azt ilyenként emlegeti, hanem attól, hogy bizonyos kritériumok, előfeltételek biztosítottasága és gyakorlatban történő funkcionalitása azt valóban önkormányzatként engedi működni.”<sup>178</sup> Persze, az önkormányzatiságnak is vannak fokozatai, minimális követelményei, nincsen általánosan elfogadott önkormányzati modell.

Romániában a helyi közigazgatás kereteit törvény határozza meg,<sup>179</sup> és törvényi szinten biztosítva vannak az önkormányzatiság minimális kellékei. Ez az önkormányzatiság nem problémák nélküli, de a Romániában megtalálható problémák egyáltalán nem elszigeteltek, egyediek, hanem épp ellenkezőleg: általánosak és európaiak.

Az államhatalom speciális megosztását jelentik a különböző kisebbségi autonómiák.<sup>180</sup> A hatalommegosztás etnikai dimenziói jelentkeznek a Belga Királyság államszervezetében is<sup>181</sup>, Svájc államszervezetében, illetve – a (polgár)háborús előzmények következtében – Koszovó esetében. Részletes áttekintésükre itt nem vállalkozom.

### 3.20. A hatalommegosztás az Európai Unióban

A hatalommegosztás új típusa jelentkezett a szupranacionális nemzetközi szervezet megalapításával. Ez két szempont szerint is elemezhető:

a) Az Európai Közösségek/Európai Unió és tagállamok viszonylatában. A hatás ebben az esetben kettős: egyfelől új vertikális hatalommegosztás jelenik meg a tagállamok és szupranacionális nemzetközi szervezet között. A tagállamok átruházzák szuverenitásuk meghatározott részét. Másfelől az integrációs folyamatokban való részvétel a tagállamokban is módosította a hatalommegosztás elvét, pontosabban a fennálló hatalmi egyensúlyt.

b) Az Európai Közösségek/Európai Unió intézményes rendjén belül, az intézmények között.<sup>182</sup> Itt a hatalommegosztás létét nem ismerik el, mert a Közösségek/Unió *nem állam*, és a hatalommegosztás már tagállami szinten sem írható le a klasszikus triásszal.<sup>183</sup> Ezért a szervek közötti viszony kifejezésére az *intézményi egyensúly* fogalmát használják, amely fékeket is tartalmazó, munkamegosztáson alapuló szervezetrendszert jellemez.<sup>184</sup>

Itt csak az első pontban jelzett kérdést tárgyalom.

A normatív eszközökkel történő társadalomszervezés új kihívása az európai integráció folyamata. Az európai integráció történelmi, ideológiai, gazdasági háttere, indokai és nemzetközi szerződéses jellege következtében alakult ki a jelenlegi közösségi intézményrendszer, amely elsősorban a *kormányok közötti együttműködés*en alapszik. Ez nem is lehetett másképp, hiszen jelenlegi sajátos közjogi jellegét az Európai Közösségek/Európai Unió fokozatosan nyerte el, kiindulópontként pedig a klasszikus nemzetközi jogi viszonyok szolgáltak, amelyekben, az állam képviselőjében, a végrehajtó hatalom játszott jelentős szerepet. Az Európai Unió intézményeit ezért nem lehet hasonló típusú állami szintű szervekkel azonosan kezelni. Az Európai Unió intézményei elsősorban nemzetközi jogi jellegűek, éppen ezért az Unió irányítása elsősorban a nemzeti végrehajtó hatalmakon keresztül valósul meg.

Az integráció új vetületei és minőségi változásai az Európai Unió intézményi reformját is feltételezik, amelynek a nizzai szerződés, sőt, az Európai Alkotmány kidolgozása is csak egy-egy állomását jelentik. Itt a háttérben több álláspont, politikai koncepció húzódik meg az Unió jövőjét, az integráció mélységét vagy céljait illetően. Az integráció *dinamikus folyamat*, éppen ezért csak mozgásában elemezhető. Az európai integráció folyamatát meg kell vizsgálnunk a tagországok kormányzatának a szemszögéből is (tekintettel arra, hogy Magyarország 2004-től tagország, Románia pedig, hamarosan azzá válik), különös tekintettel a kormányzat felett gyakorolt ellenőrzésre.



Az állami szervek közötti hatalommegosztást az integráció átalakítja, az Európai Unióhoz történő csatlakozás „*módosítja a tagállamok horizontális hatalmi allokációját a végrehajtó hatalom (kormány) előtérbe helyezésével, amelynek korrelátumaként meg kell találni a szükséges ellensúlyokat nemzeti szinten (fokozott parlamenti ellenőrzés, bírói kontroll)*”.<sup>185</sup>

A szuverenitás átruházás eredményeképpen jelentős nemzeti hatásköröket utalnak át az Európai Unióra, a jogalkotás hatalma megoszlik a Közösség/Unió és a tagországok között.<sup>186</sup> A „jogilag önálló szabályozási rendszerek sokfélesége” kifejezetten hatalomkorlátozó jellegű.<sup>187</sup> Az európai jogalkotás fölött a tagállami parlament ellenőrzése jelentősen korlátozódik. A kormányküldöttek döntéseit szokták a „demokratikus deficit” kifejezéssel jellemezni. Ennek ellensúlyozására kapott az Európai Parlament egyre nagyobb jogosítványokat (közvetlen választás bevezetése, hatáskörök erősítése), és próbálnak a nemzeti parlamenteknek nagyobb szerepet, és ezáltal jelentőséget biztosítani. Ezek az intézkedések nem elegendők a demokratikus deficit problémájának kezelésére, legfeljebb csak csökkentésére. Persze, az EU-nak megvannak a *legitimációs bázisai*: a legitimáció a közvetlenül választott Európai Parlament esetében nyilvánvaló, a Tanács esetében pedig a nemzeti kormányok saját legitimációja adja az alapot. Viszont tény, hogy ez a legitimációs bázis messze nincs összhangban az Európai Közösség/Unió intézményei által gyakorolt szabályozási hatáskörökkel. Persze, az *euroszkeptikus álláspont*, mely szerint az Európai Közösség/Unió ellenőrzés nélküli „bürokratikus despotizmus”, központosított „zsarnokság”,<sup>188</sup> túlzás és csúsztatás is egyben. De amíg a Közösséget/Uniót, mint intézményt a nemzeti kormányok képesek ellenőrizni,<sup>189</sup> a mi szempontunkból az a kérdés, hogyan ellenőrizzük a nemzeti kormányok integrációs tevékenységét? Magyarországon és Romániában is az európai integráció fő mozgatója a kormány. Az integráció után az uniós intézmények meghatározó részében az országot a kormány képviseli: a Bizottság tagjait a kormányok nevezik ki, a Tanácsban a kormányok képviselői vesznek részt. Ezen intézmények mellett jelent meg az Európai Parlament, amelyet hatáskörei alapján nem lehet a hagyományos állami parlamentekhez hasonlítani. A Parlament nem működik uniós törvényhozóként, hanem a Bizottsággal és a Tanáccsal együtt gyakorol jogalkotási hatásköröket. Az Európai Közösség/Unió jelenlegi intézményes felépítésében a döntési pontok: az Európai Unió Tanácsa, a Minisztertanács és az Európai Parlament, vagyis tekintettel az Európai Parlament korlátozott hatásköreire,<sup>190</sup> az uniós döntésekben a nemzeti kormányok a meghatározóak.

Magyarországon a *2004. évi LIII. törvény* szabályozza az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködését. Romániában

a kérdést nem szabályozták részleteiben, de az alkotmány EU-klausulája szerint a Kormány a Parlament két Háza elé terjeszti a kötelező jellegű aktusok tervezeteit, mielőtt ezeket az Európai Unió intézményei jóváhagynák.<sup>191</sup>

A régi tagállamok gyakorlatát tekintve nyilvánvaló, hogy a nemzeti kormányok integrációs tevékenységének ellenőrzésében a tagállami, „nemzeti” parlamentek kell jelentős szerepet kapjanak.<sup>192</sup> Nagyon fontos a megfelelő információáramlás, hogy a parlament vagy szakbizottságai megfelelő kontrollt tudjanak gyakorolni. Az *ellenzék*nek is döntő szerepe van, az ellenzék ugyanis az integrációs tevékenység kontrolljában is meghatározó szerepet játszik. Az integrációs folyamatban nagyon sok a technikai jellegű információ. Ezért szükséges az információáramlás formális szabályozása: mikor és milyen információkat köteles a kormány eljuttatni a parlamentnek; el kell gondolkodni, lehetséges-e szankciót bevezetni ezen a téren; garanciális elemeket kell szabályozni. Ugyanígy ki kell építeni annak a lehetőségeit, hogy a nemzeti parlamentet be lehessen vonni a közösségi jog alkotásába, a tervezetek parlamenti/szakbizottsági megvitatása és véleményezése révén. A kormányálláspontokat egyeztetni kell a parlamenttel. Bizonyára ezek a módszerek és eljárások a hatékonyság és gyorsaság rovására mennek, de a demokráciában a hatékonyság követelményét muszáj más értékekkel egyeztetni.

### 3.21. A hatalom egysége a gyakorlatban

A 20. században a hatalom koncentrálsán alapuló államok teljesen új típusai jöttek létre. A totalitarizmus kifejezés azért jelent meg, mert az emberi nyelvek korábban létező szavaikat már felhasználták más politikai valóság megnevezésére (például az abszolutizmus vagy az önkényuralom fogalmát). A hatalom korlátainak tényleges hiánya más történelmi korokban is létezett, a hatalom gyakorlásának módja azonban a totalitarizmusban teljesen új.<sup>193</sup> A totalitarizmus közös elnevezése a fasiszta és kommunista rendszereknek, jellemzője az egységes ideológia, egyetlen állampárt, a titkosrendőrség hegemoniája, a társadalom gazdasági, kulturális és információs struktúrái feletti állami monopólium (Brzezinski).<sup>194</sup> A totalitarizmus felszámolja a civil társadalom és az állam közötti határokat.

A hatalom korlátozása szempontjából a totalitárius rendszerek bukása után rendkívül aktuális problémák jelentkeznek egyfelől a demokratikus átmenetek során (ahol ez sikerült), illetve megjelentek olyan hibridformák, amelyek a demokrácia és diktatúra keverékei (Európában elsősorban a volt Szovjetunió felbomlása során).

## 4. Hatalommegosztás Magyarországon és Romániában

### 4.1. A hatalommegosztás szabályozása Magyarországon

A hatályos magyar alaptörvény nem mondja ki a hatalommegosztás elvét. Viszont az Alkotmánybíróság azt levezeti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, amely a demokratikus jogállam elvét fogalmazza meg. Az Alkotmánybíróság szerint a demokratikus jogállam követelménye a hatalommegosztás.<sup>195</sup> A hatalommegosztás elvének 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 és autonómiáját.<sup>196</sup>

Az előbb hivatkozott határozatban az Alkotmánybíróság a levezetés részleteit is összefoglalja. Az 1949. évi alkotmány módosításai során 1989-ben létrehozott jogállami rendszer megszüntette a pártállami hatalmi koncentrációt, az államszocialista rendszerek jellemzőjét, melyet az akkor hatályos Alkotmány is kifejezett és érvényesített. A hatalom egységének elve a párt- és az állami szervek összefonódását, a pártállami szervek Alkotmányon felüli, illetve alkotmányellenesen is érvényesülő hatalmi túlsúlyát, hatalmi dominanciáját jelentette.

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: a demokratikus jogállamban *korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs*, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.<sup>197</sup> (A megállapításra olyan ügyben került sor, amelyben az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy alkotmányellenes, ha a törvény nem korlátozza hatékony garanciával a végrehajtó hatalomnak azt a felhatalmazását, hogy a bíróságok számára az Országgyűlés által megállapított költségvetési előirányzatot átcsoportosítsa.) A hatalommegosztás elve tehát a hatalmi ágak egyensúlyát biztosítja. A hatalommegosztás akkor érvényesül, ha a hatalmi ágak egymást érdemben korlátozhatják.<sup>198</sup>

A hatalommegosztás semmiképpen nem jelenti a hatalmi ágak elszigetelését. Ellenkezőleg, az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alkotmányban szabályozott szervek alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve és együttműködve gyakorolják.<sup>199</sup> Alkotmányos jelentőségű hatáskörökről beszélni fölösleges minősítés, és pontatlan fogalom. Az alkotmányban meghatározott hatáskörök lennének

alkotmányos jelentőségűek? Per a contrario, innen az következne, hogy azokat a hatásköröket, amelyek nem alkotmányos jelentőségűek, hanem, mondjuk, törvényes jelentőségűek, már nem kell jóhiszeműen, az együttműködés jegyében gyakorolni? Valójában az Alkotmánybíróság alkotmányos jelentőségű hatáskörök fogalma alatt nem alkotmányban meghatározott hatásköröket ért, hanem bármely olyan hatáskört, forrásától függetlenül, amelynek megsértése valamely alkotmányos alapelv sérülését maga után vonja. Így viszont az alkotmányos jelentőséget csak az Alkotmánybíróság állapíthatja meg, konkrét ügyben, vagyis szubjektív kategóriával állunk szemben.

#### 4.2. A hatalommegosztás szabályozása Romániában

Romániában az 1991. évi alaptörvény eredeti változata nem mondta ki a hatalommegosztás elvét, de tulajdonképpen alkalmazta azt. Ion Deleanu kolozsvári alkotmányjogász álláspontja két szempontból is érdekes. A rendszerváltás után közvetlenül közzétette a hatalommegosztást kritizáló tanulmányát, *A hatalmi ágak elválasztása - dogma vagy valóság?* címmel.<sup>200</sup> Az alkotmány-előkészítő bizottság szakértő tagjaként pedig következetesen érvényesíteni próbálta a hatalommegosztással szemben fennálló kritikus álláspontját, így komoly hatást gyakorolt az 1991. évi Alkotmány eszmei alapjaira. Ezért az 1991. évi Alkotmány nem is tartalmazta a hatalommegosztás elvének kimondását; viszont 2003-ban, az alkotmánymódosítás bevezette az alaptörvénybe a hatalmi ágak elválasztásának elvét.<sup>201</sup> Deleanu az Alkotmányozó Gyűlésen kijelentette, hogy (a tervezetet kidolgozó bizottság) nem utasítja el a hatalmi ágak elvének céljainak hasznosítását. De az Alkotmány nem tartalmazhatja *expressis verbis* az elvet, mert az tudományos tévedés.<sup>202</sup> A hatalom egy és oszthatatlan. A hatalom alanya egy: a nép. A szuverenitás is oszthatatlan. Tévedés a hatalmi ágakat mereven elválasztani, amikor közöttük kölcsönös feltételek állnak fenn. Így nem lehet átvenni a pár évszázados elvet, csak azért, hogy egy megszokott fogalmat kijelentsünk.<sup>203</sup>

Az államszervezet reformjának keretében a román alkotmány 2003. évi módosítása megújítja vagy tisztázza az államszervezet elvi alapjait. Az 1991. évi román alkotmány *első módosítása* a 2003-as. A romániai rendszerváltás jellemzője a politikai, ideológiai és gazdasági rendszerváltás lépcsőzetessége, fokozatossága és lassúsága. Az 1989 decemberi „forradalom” furcsasága, hogy nem jelentett radikális szakítást a múlttal, hanem sok szempontból már fegyveres harcok is a folytonosságot jelezték előre. Románia rendszerváltása hosszú évek folyamata (amely még ma sem zárult le). A *hosszú rendszerváltás* következménye, hogy az 1991. évi alkotmányozáskor Románia a politikai kultúra

adott szintjén volt, a „posztszocializmus” egyik sajátos stádiumában. 1991 után a társadalomban a (pozitív) változások folytatódtak, viszont az alaptörvény „lemerevedett” az 1991. évi szinten. A nehézkes módosítási eljárás következtében csak későn alakult ki az alkotmányrevízióhoz szükséges politikai kompromisszum esélye. Az alkotmányjogászok kis része már a kezdetekben kritizálta az alkotmány több szabályozási megoldását. A 2003. évi módosítás is a fokozatos fejlődésnek a része. Kompromisszum jellegéből fakadóan (egyedül a szélsőséges Nagy-Románia Párt nem szavazta meg), egyetlen politikai alakulat sem tudta saját alkotmánymódosítási programját teljességében érvényesíteni. A revízió több esetben ezért nem következtes. Az „összkép” így is pozitív (alapjogok garanciáinak erősítése, az euroatlanti integráció alkotmányos alapjainak megeremtése, az államszervezet reformja, az Alkotmánybíróság pozíciójának erősítése, kisebbségi jogok alkotmányos szabályozása stb.).

A 2003. évi módosító törvény bevezette az alkotmányba a hatalommegosztás elvét. A hatályos alkotmány előírja, hogy „az állam a hatalmak – a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás – elválasztásának és egyensúlyának elvei szerint van megszervezve”. Ez a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus megfogalmazása, amely nem veszi figyelembe, hogy a modern állam szerkezeteti és funkcionális realitásai a három hatalmi ág elválasztásától eltérnek (a modern állam szerkezetének és működésének komplexitása ennél a hármass felosztásnál sokkal nagyobb). Egyébként a román nyelv nem tesz különbséget a hatalmi ágak elválasztása és a hatalommegosztás között. Montesquieu elméletének az elvi alapja aktuális (a hatalomkoncentráció elkerülése), és nem a modern állam szerkezeteti felépítésére adott válaszai. Az alkotmányba került elvnek a helyes értelmezése szerint a hatalmi ágak elválasztásának az elve a romániai társadalomnak azt az igényét fejezi ki, hogy az alkotmány által védve legyen bármilyen hatalomkoncentrációval szemben, a hatalmi ágak elválasztásának elméletét a hatalommegosztás elmélete szerint kell értékelni. Az Alkotmány államszervezeti része lényegében nem változott a hatalmi ágak elválasztásának kimondása következtében. Így hivatkozni lehet Ion Luca Caragiale, a nagy román drámaíró egyik hőisére, Tache Farfuridi ügyvédre, aki a következőket mondta: „Íme, a véleményem! A kettőből az egyik, engedjék meg: legyen alkotmányrevízió, elfogadom! De akkor ne változzon semmi; vagy ne legyen alkotmányrevízió, elfogadom! De akkor változtassunk itt-ott, éspedig a lényeges pontokban...” (*Az elveszett levél*, 1884). 2003-ban Farfuridi első álláspontja érvényesült – legalábbis az államszervezeti változtatások tekintetében.

Tache Farfuridi pontosan ebben a jelenetben mondta ki azt is, hogy *Európa figyel, Európa rajtunk tartja a szemét.*

*Jegyzetek*

- <sup>1</sup> Iz 33,22. (Szent István Társulat, Budapest, 1973.)
- <sup>2</sup> A hatalommegosztás eszmetörténetéről lásd Ville, M. J. C.: *Constitutionalism and the separation of powers*. 2nd edition. Liberty Fund, Inc. Indianapolis, [1967]1998.; Sári János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- <sup>3</sup> Lásd Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. II. kötet. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, 369.
- <sup>4</sup> Máshol részletesen visszatérek ezekre a kérdésekre.
- <sup>5</sup> *A Nagy Francia Forradalom dokumentumai*. Szerk. Hahner Péter, Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 86.
- <sup>6</sup> A hatalmi ágak elválasztásának elmélete a klasszikus elmélet, amely Montesquieu művén alapszik. A hatalommegosztás elmélete ennek modernebb változata, amely az államszervezet egyre növekvő bonyolultsága szerint átfogalmazta az eredeti elméletet.
- <sup>7</sup> Vö. Balogh Artúr: *Jogállam és kisebbség*. Kriterion Kiadó, Bukarest–Kolozsvár, 1997, 61. A hivatkozott értekezés a jogállam német elméletének összefoglalója.
- <sup>8</sup> Rousseau, J.-J.: *Társadalmi szerződés*. Kriterion Kiadó, Bukarest–Kolozsvár, 2001, 27.
- <sup>9</sup> Weber, Max: *Gazdaság és társadalom*. KJK, Budapest, 1987, 77.
- <sup>10</sup> Jasay, Anthony de: *Az állam*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 278.
- <sup>11</sup> Jasay: i. m. 279.
- <sup>12</sup> Samu Mihály: *Hatalomelmélet, különös tekintettel az államra*. Korona Kiadó, Budapest, 2004, 112.
- <sup>13</sup> Az ókori Athénban és Argoszban érdekes változata a hatalomkorlátozásnak a cserépszavazás.
- <sup>14</sup> Samu Mihály: i. m. 112.
- <sup>15</sup> Zlinszky János: *Ius publicum. Római közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 54.
- <sup>16</sup> Uo. A római köztársaság hatalmi mechanizmusairól részletesen lásd az idézett szerzőt.
- <sup>17</sup> Kristó Gyula: Erdély a kora középkori Magyar Királyságban. *História* 2003/7.; Vogel Sándor: A szász autonómia Erdélyben. *Provincia* 2002/2.
- <sup>18</sup> Szent Ágoston tulajdonképpen az ókorban, az ókor végén élt; de művei már a középkori keresztény filozófiát készítik elő.
- <sup>19</sup> *Európa története*. Debrecen, 1996, 63–64.
- <sup>20</sup> Quillet, Jeannine: *Cheile puterii în evul mediu*. Corint, Bukarest 2003. 20. o.
- <sup>21</sup> Vö. Quillet: i. m. 14–15.
- <sup>22</sup> *Európa története*. Id. kiad. 67.



- <sup>23</sup> És ez a kompromisszum volt sokáig meghatározó. Európában az állam és egyház közötti hatalmi viszonyok kérdése ilyen éllel többet nem került napirendre. A „kompromisszum” fokozatosan átalakult, és az állam és egyház közötti hatalmi kérdés ilyen éllel többet nem került napirendre. Átalakulását jelzi, amikor *Nicolaus Cusanus* (1401–1464) megkérdőjelezi a fejedelmi hatalom isteni eredetét, és radikális elveket fejt ki, amelyek később gyakorolnak valódi hatást. Cusanus szerint a hatalmat az alattvalóktól nyeri el a fejedelem. *Francisco Suárez* (1548–1617) hasonló álláspontot képviselt. Az isteni eredet helyett fokozatosan új legitimiációs technikák jelentek meg. Fokozatosan kialakult az állam és az egyház elválasztásának elve, amely a kérdést végül főbb vonalaiban lezárta.
- <sup>24</sup> Szigorúan véve Machiavelli nem újkori gondolkodó, hanem a reneszánsz eszmeáramlatához sorolható.
- <sup>25</sup> *A fejedelem*, XVIII. (Magyar Helikon, Budapest, 1964.) A fejedelem eszméjének kialakításakor Machiavellire többek között hatást gyakorolt a kegyetlen és ravasz Cesare Borgia személyisége.
- <sup>26</sup> Értekezések Titus Livius első tíz könyvéről, 1517. Magyarul *Machiavelli Művei I.* Európa Kk., Budapest, 1978.
- <sup>27</sup> Az életműnek ezt az ellentmondását részletesen elemzi Paczolay Péter: *Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése*. Korona Kiadó, Budapest, 1998, 29–49.
- <sup>28</sup> Manent, Pierre: *A liberális gondolat története*. Tanulmány Kiadó, Pécs, 1994, 39.
- <sup>29</sup> Machiavelli *A fejedelem* című műve is az abszolutizmus elméleti megalapozásának tekinthető, annak ellenére, hogy Machiavellinek vannak republikánus jellegű munkái is.
- <sup>30</sup> Bayer József kiemeli, hogy az erős uralkodó a polgárság érdeke volt. „A polgári szellem tehát szemmel láthatóan nem mindig volt demokratikus és liberális. Főleg a kezdeti időszakban a városokba tömörült polgárságnak erős államra volt szüksége (...) A királyi hatalom arra volt hivatva, hogy a sok hercegségből és tartományból egységes nemzeti államot teremtsen, erős hadsereggel, átfogó közigazgatással, egységes jogrenddel és belső piaccal.” Lásd Bayer József: *A politikai gondolkodás története*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 104–105.
- <sup>31</sup> Filmer, Robert: *Patriarcha és egyéb írások*. Polis Kiadó, Kolozsvár, 2003.
- <sup>32</sup> Lásd Nagy Levente bevezetőjét, Filmer: i. m. 22.
- <sup>33</sup> Mezey Barna – Szente Zoltán: *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 522.
- <sup>34</sup> Papp Imre: A Napkirály. *Rubicon* 1990/5.
- <sup>35</sup> Mezey Barna – Szente Zoltán: i. m. 245. Az orosz abszolutizmusról lásd Saszhalmi Endre: Autokrácia, abszolutizmus, isteni jogalap: a 16–17. századi moszkvai hatalmi ideológia fő jellemzői és tipológiája. *Aetas*, 1998/1.

- <sup>36</sup> Locke, John: *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Polis Kiadó, Kolozsvár, 1999, 99.
- <sup>37</sup> Locke: i. m. 102.
- <sup>38</sup> Manent: i. m. 66.
- <sup>39</sup> Bayer József: i. m. 127. Ugyancsak Bayer emeli ki a törvényhozás és a végrehajtás közötti hatalommegosztás politikai szociológiai hátterét: a „kölcsonös ellenőrzés a társadalmi egyensúlyt is szolgálja, s Angliában a korona, a nemeség és a polgárság történelmi kompromisszumát tükrözte vissza”. Uo.
- <sup>40</sup> Montesquieu-ról általában lásd Desgraves, Louis: *Montesquieu*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.; Störig, Hans Joachim: *A filozófia világtörténete*. Helikon Kiadó, Budapest, 2005, 290–291.; Goyard-Fabre, S.: *Montesquieu, la nature, les lois, la liberté*. PUF, Paris, 1993.
- <sup>41</sup> Magyarul Montesquieu: *A törvények szelleméről*. Osiris–Attraktor Kiadó, Budapest, 2000. Montesquieu törvény alatt törvényszerűséget, általános összefüggéseket ért. Lásd Montesquieu: i. m. 47.
- <sup>42</sup> Például Hood Phillips, O. – Jackson, Paul – Leopold, Patricia: *Constitutional and administrative law*. Sweet&Maxvell, London, 2001, 12.
- <sup>43</sup> Lásd: Hood Phillips–Jackson–Leopold: i. m. 10–13, 26–28.
- <sup>44</sup> Idézi Egyed Péter: *A szabadság a filozófiában*. Pallas–Akadémia Kiadó, Csikzszereda, 2003, 108.
- <sup>45</sup> Montesquieu: i. m. 247.
- <sup>46</sup> Uo.
- <sup>47</sup> Uo. 248.
- <sup>48</sup> Uo. 249.
- <sup>49</sup> Uo. 249.
- <sup>50</sup> Uo. 253.
- <sup>51</sup> Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányos rendszeréről lásd Hamza Gábor: *Az Egyesült Államok alkotmányának és alkotmányfejlődésének sajátosságai. Jogállam*, 1996/1-2.
- <sup>52</sup> Lásd Furtwangler, Albert: *The Authority of Publius: A Reading of the Federalist Papers*. Cornell University Press, Ithaca, New York, 1984.; Bailyn, Bernard (ed.): *The Debate on the Constitution. Federalist and Antifederalist Speeches, Articles, and Letters During the Struggle over Ratification*. I–II. Library of America, 1993. Magyar nyelven: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1998. A hivatkozások a magyar kiadásra történnek.
- <sup>53</sup> Sári János: i. m. 45.
- <sup>54</sup> *A föderalista*, Id. kiad. 355–364.
- <sup>55</sup> Uo. 356–357.

- <sup>56</sup> Uo. 364–370.
- <sup>57</sup> Uo. 379–385.
- <sup>58</sup> Uo. 382–383.
- <sup>59</sup> Idézi Szekfű Gyula: *Három nemzedék*. Budapest, 1920, 30.
- <sup>60</sup> A demokrácia védelmezői is felemelték szavukat. Lásd például Jászi Oszkár: A demokrácia krízise. Fasizmus és bolsevizmus között. In *A kommunizmus kilátástalansága és a szocializmus reformációja*. Héttorony Kiadó, Budapest, 1989, 217–231. A cikk 1927-ben jelent meg a *Korunkban*. A demokráciák bukásának okairól is írt Jászi. Lásd Jászi Oszkár: Régi vita új megvilágításban. In *A kommunizmus kilátástalansága és a szocializmus reformációja*. Id. kiad. 237–250.
- <sup>61</sup> Todorov, Tzvetan: *A rossz emlékezete, a jó kísértése. Mérlegen a XX. század*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2005, 14.
- <sup>62</sup> Magyary Zoltán: *Államéletünk válsága*. Budapest, 1939 (különlenyomat az *Egyedül vagyunk* 6. számából), idézi Sári János: i. m. 152.
- <sup>63</sup> Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In *Válogatott tanulmányok I.* Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 280.
- <sup>64</sup> Bayer József: i. m. 136.
- <sup>65</sup> Ádám Antal: *Bevezetés a közjogtanba*. Pécs, 1999, 29.
- <sup>66</sup> Mert „a szótöbbség törvénye maga is egyezményen alapul és feltételezi, legalább egy ízben, az egyhangúságot”. Lásd Rousseau: i. m. 35.
- <sup>67</sup> Uo. 36.
- <sup>68</sup> Uo. 38.
- <sup>69</sup> Uo. 50.
- <sup>70</sup> Uo. 50–51.
- <sup>71</sup> Uo. 148.
- <sup>72</sup> Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok II.* Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, 386.
- <sup>73</sup> Jean-Jacques Rousseau: i. m. 119–120.
- <sup>74</sup> Uo. 105.
- <sup>75</sup> Uo. 90.
- <sup>76</sup> Uo. 151.
- <sup>77</sup> Uo. 143.
- <sup>78</sup> Uo. 105.
- <sup>79</sup> Uo. 157.
- <sup>80</sup> Bayer József: i. m. 142.
- <sup>81</sup> Lenin: *Válogatott művek II.* Szikra, Budapest, 1949, 191–192.
- <sup>82</sup> Uo. 192. Lenin szerint a parlamentekben csak fecsegnek, azzal a határozott céllal, hogy a „köznép” becsapják; az igazi „állami” munkát a színpalak mögött végzik, és a különböző minisztériumok, irodák és vezérkarok intézik.

- <sup>83</sup> Uo. 193.
- <sup>84</sup> Uo. 209.
- <sup>85</sup> Jászi Oszkár: Proletárdiktatúra. In *A kommunizmus kilátástalansága és a szocializmus reformációja*. Id. kiad. 9.
- <sup>86</sup> Lásd Jászi Oszkár: „Az elárult forradalom”. Trockij vádirata Sztálin ellen. In *A kommunizmus kilátástalansága és a szocializmus reformációja*. Id. kiad. 174.
- <sup>87</sup> Sári János: i. m. 122–123. A történelmi szükségszerűség megalapozott és kérelhetetlen elutasításáról lásd Popper, Karl R.: *Miseria historicismului*. Editura All, Bucureşti, 1998. Magyar részről Jászi Oszkár kritizálja ezt a történelemfelfogást. Lásd Jászi Oszkár: *A kommunizmus kilátástalansága és a szocializmus reformációja*. In *A kommunizmus kilátástalansága és a szocializmus reformációja*. Id. kiad. 11–103.
- <sup>88</sup> Sári János: i. m. 124.
- <sup>89</sup> Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok II*. Id. kiad. 389. Bibó egyébként amellettt érvel – az idézett, 1947-es akadémiai székfoglalójában – hogy a hatalommegosztás elve a szovjet államszervezetben is szükséges lenne.
- <sup>90</sup> Pipes, Richard: *A kommunizmus*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2004, 19–20.
- <sup>91</sup> *Lenin művei*. 26. kötet, Szikra, Budapest, 1952, 393.
- <sup>92</sup> Uo. 1–3.
- <sup>93</sup> Jászi szerint „Marx az erkölcsi világban alig látott egyebet, mint valami nyárs-polgár ideológiáját, melyet a gazdaság és a hatalom kénye-kedve szerint rúghat félre. Ezért volt hajlandó a jogot a hatalommal azonosítani, s nem ismert egyéb politikai iránytűt, mint az érdeket és a sikert, úgy, miként a régi machiavellisztikus politika; a különbség mindössze az volt, hogy az érdek és a siker, mely őt vezeti, nem a princepe, vagy a feudalizmus vagy a kapitalizmus érdeke és sikere, hanem kizárólag a proletariátus fejlődési lehetősége”. Lásd Jászi Oszkár: *A kommunizmus kilátástalansága és a szocializmus reformációja*. Id. kiad. 23.
- <sup>94</sup> Sári János: i. m. 123.
- <sup>95</sup> Vö. Sári János: i. m. 123.
- <sup>96</sup> Sári János helyesen emeli ki ezzel kapcsolatban a rousseau-i eszmerendszerrel való rokonságot. I. m. 122.
- <sup>97</sup> Sári János: i. m. 126–127.
- <sup>98</sup> Petrétei József: Ellenzék a parlamentáris demokráciában. In Ádám Antal – Kiss László (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, 1991, 174.
- <sup>99</sup> Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 147–148.

- 100 Kukorelli István: A kormány és ellenzéke az új házszabályban. In *Az alkotmányozás évtizede*. Korona Kiadó, Budapest, 1995, 138.
- 101 Körösényi András: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 285.
- 102 Körösényi András: Hatalommegosztás és parlamentarizmus – Magyarország 1991. In *Magyarország politikai évkönyve 1992*. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt., Budapest, 1992, 60.
- 103 Körösényi András: *A magyar politikai...* Id. kiad. 285–287.
- 104 Uo. 286.
- 105 Manent, Pierre: *Politikai filozófia felnőtteknek*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 37.
- 106 Duverger, Maurice: *Institutions politiques et droit constitutionnel I*. PUF, Paris, 1988. Lásd az I., a demokratikus modellről szóló fejezetet.
- 107 Uo.
- 108 Részletesen lásd alább.
- 109 30/2000. (X. 11.) alkotmánybírósági határozat.
- 110 Részletesen lásd Vedel, Georges – Devolvé, Pierre: *Droit administratif*. 10<sup>e</sup> éd. PUF, Paris 1988, 68–111.
- 111 Carl Schmitt: A parlamentarizmus és a modern tömegdemokrácia ellentéte. In uő: *A politikai fogalma*. Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest, 2002, 195.
- 112 Bihari Ottó: *Összehasonlító államjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1967, 48.
- 113 Uo.
- 114 Popper, Karl R.: A demokrácia elméletéről. In uő: *Megismerés, történelem, politika. Válogatott írások és beszédek*. AduPrint Kiadó, Budapest, 1997, 159.
- 115 Az elektronikus demokrácia kíméletlen kritikájáról lásd Sartori, Giovanni: *Demokrácia*. Osiris, Budapest, 1999.
- 116 Popper, Karl R.: Észrevételek a demokratikus államok elméletéről és gyakorlatáról. In uő: *Megismerés, történelem, politika*. Id. kiad. 169.
- 117 Korporatista elemek megjelenhetnek a mai demokráciákban, például a társadalmi érdekegyeztetés intézményeiben. Sokan a neokorporatizmus alá sorolják be a háromoldalú társadalmi érdekegyeztetéseket, ahol a felek a kormányzat, a tőke (a munkáltatók) és a szakszervezetek.
- 118 2003. évi 14. törvény a politikai pártokról, Románia Hivatalos Közlönye, 25. szám, 2003. január 17., 1. cikk. A korábbi, hatályon kívül helyezett 1996. évi 27. politikai pártokról szóló törvény hasonlóképpen rendelkezett. A rendszerváltás utáni első szabályozás, a politikai pártok és társadalmi szervezetek bejegyzéséről és működéséről szóló 1989. évi 8. törvényrendelet nem tartalmazott ilyen jelleg-meghatározást. A pártok közjogi jogi személyként így 1996-ban jelentek meg a román törvényben.
- 119 Polner Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*. Grill, Budapest, 1894, 58.

- 120 Sári János: A közigazgatás mint negyedik (vagy a legelső) hatalom. *Politika-Tudomány*, 1988/1. 56–64.; Sári János: *A hatalommegosztás...* Id. kiad. 151, 159–165.
- 121 Erről még lásd Alexandru, Ioan: Administrația și puterea politică. *Revista de drept public*, 2003/2. 1–16.
- 122 Lásd Kaltenbach Jenő: Az ombudsman szerepe a közigazgatás ellenőrzésében. In *A közigazgatás és ellenőrzése. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Unió Kiadó, Budapest, 1996, 71–75.
- 123 Vö. Kilényi Géza: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere. In *A közigazgatás és ellenőrzése...* Id. kiad. 10–11.
- 124 Engels, Friedrich: *A család, a magántulajdon és az állam eredete*. Idézi Lenin, V. I.: *Állam és forradalom*. In *Válogatott művek II*. Szikra, Budapest, 1949, 166.
- 125 Lenin: *Állam és forradalom*. Id. kiad. 189.
- 126 Fleck Zoltán: *Jogszolgáltató mechanizmusok az államszocializmusban. Totalitarizmus-elméletek és a magyarországi szocializmus*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2001, 78. Lásd például Lev Trockij véleményét: „A teljesen kifejlődött szocializmus (a kommunizmus) annyi, mint állam nélküli társadalom. A kapitalizmus és a szocializmus közötti átmeneti időszakban azonban az állam funkcióinak rendkívüli megerősítésére van szükség (proletárdiktatúra). Az államnak ezt a történelmi dialektikáját a marxista elmélet alaposan feltárta.” Vö. Krausz Tamás: *A száműzött Trockij*. Kolibri Kiadó, Budapest, 1989.
- 127 Lenin: *A kettőshatalomról*. In *Válogatott művek II*. Id. kiad. 13.
- 128 Jasay: i. m. 100.
- 129 A jelen tanulmány 1.2. pontja.
- 130 Bobbio, Norberto: *Liberalism și democrație*. Editura Nemira, București, 1998, 37.
- 131 Uo. 37.
- 132 Kelsen szerint az alkotmánybíróság, amikor megsemmisíti a törvényt, akkor negatív törvényhozóként lép fel, és ezáltal a megosztott törvényhozói hatalom egyik letéteményese. Lásd: Paczolay Péter: *Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán*. In: Paczolay Péter (szerk): *Alkotmánybíráskodás - alkotmányértelmezés*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 15–16.
- 133 A jelenlegi alkotmánybíróságoknak semmi köze a korábban Magyarországon és Romániában is parlamenti (az Országgyűlés, illetve a Nagy Nemzetgyűlés) „szakbizottságaként” működő, a jogszabályok alkotmányosságát „vizsgáló” testületekhez.
- 134 Hans Kelsen szerint az Alkotmánybíróság „minden más állami szervtől független”.
- 135 „A Magyar Köztársaság hatályos alkotmánya – tartalmát tekintve – új alaptörvénynek minősül, amely túlnyomó részében az 1989–90-ben lezajlott rendszerváltozás terméke.” Részletekről lásd Petrétei József: *Magyar alkotmányjog I*. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002, 40–42.



- <sup>136</sup> Magyar Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: MA), 2. §, (1): „A Magyar Köztársaság független, *demokratikus jogállam*”. Románia Alkotmánya (a továbbiakban: RA), 1. cikk, A román állam: (1) Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam. (2) A román állam kormányformája a köztársaság. (3) Románia *demokratikus* és szociális *jogállam*, amelyben az ember méltósága, az állampolgárok jogai és szabadságai, az emberi személyiség szabad fejlődése, az igazságosság és a politikai pluralizmus felső értékek és biztosítottak.
- <sup>137</sup> Favoreu, Louis: Az alkotmánybíróságok. In Paczolay Péter (szerk.): i. m. 59.
- <sup>138</sup> Favoreu kiemeli, hogy Olaszország esete nyilvánvaló kivétel (nincs szilárd és egységes többség).
- <sup>139</sup> Bibó István: Jogszerű közigazgatás... Id. kiad. 280.
- <sup>140</sup> Például Schmidt Péter: Az alkotmánybíróság szerepe az államszervezetben. In *Az alkotmányozás jogi kérdései*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 1995, 61–62. Schmidt Péter szerint az előzetes normakontroll idegen test a rendszerben. Az „előzetes normakontrollt ugyanis azzal szokták igazolni, hogy miért kellene egy alkotmányellenes normának hatályba lépnie, ha már előre lehet látni az alkotmányellenességét”.
- <sup>141</sup> Favoreu: i. m. 63.
- <sup>142</sup> Az előzetes törvénykontroll az előzetes normakontroll fő típusa. Az előzetes normakontroll a törvényeken kívül Magyarországon magában foglalja a Házaszály előírásait és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát; Romániában az alkotmánymódosító törvényjavaslatok hivatalból elindítandó ellenőrzését. Házaszályok (Romániában három házaszály van, a Képviselőházé, a Szenátusé és az együttes üléseké) esetében Romániában utólagos kontrollra van lehetőség.
- <sup>143</sup> Törvénytervezetek vagy törvényjavaslatok, módosító javaslatok alkotmányosságát az Alkotmánybíróság nem vizsgálja, mert az beavatkozás lenne a törvényhozó hatalom tevékenységébe. (Romániában, noha nincs formai különbség közöttük, a kormány törvénytervezeteket, a képviselők, a szenátorok és a nép törvényjavaslatokat kezdeményeznek.) „Ebben az esetben ugyanis – mivel a törvényjavaslat szövege még nem végleges – a jogalkotás folyamatába lép be az Alkotmánybíróság, így maga is a jogalkotás részévé válik, valamint a jogalkotó felelősségét is – részben – átvállalja”. Lásd Tilk Péter: *Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése*. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2002, 45–46.
- <sup>144</sup> Magyarország Alkotmánya, 26. §.
- <sup>145</sup> 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 35. § (2) bekezdés.
- <sup>146</sup> Házaszály, 111. §.
- <sup>147</sup> 66/1997 (XII. 29) alkotmánybírósági határozat.

- 148 16/1991. (IV. 20.) alkotmánybírósági határozat.
- 149 66/1997 alkotmánybírósági határozat.
- 150 Az Európai Bizottság 1997 nyarán elkészített az Európai Unió társult országairól egy jelentést az alkotmánybíráskodás tekintetében. Ebben kiemelik, hogy „Romániában az alkotmánybírósági döntéseket a parlament kétharmados többséggel felülbíráhatja, ami a legfőbb akadálya a valódi alkotmányossági kontrollnak.” Lásd Paczolay Péter: Az alkotmánybíráskodás modelljei és az Európai Unió. *Politikatudományi Szemle*, 1998/1. 127–128.
- 151 Drăganu, Tudor: *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*. I. Lumina Lex, București, 1998, 310.
- 152 Favoreau kiemeli, hogy a törvények alkotmányossági vizsgálata hozzájárul a politikai élet lecsendesítéséhez, hisz azt a bizonyosságot adja az ellenzéknek, hogy van módja arra, hogy tiszteletben tartassa a többséggel az alkotmányos kereteket. Lásd Favoreau: i. m. 65.
- 153 Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996, 342.
- 154 Körösenyi András: *A magyar politikai...* Id. kiad. 337.
- 155 Petrétei József: *Magyar alkotmányjog II. Államszervezet*. Dialóg–Campus Kiadó, Pécs–Budapest, 2000, 149.; 66/1997 alkotmánybírósági határozat.
- 156 1991. évi román Alkotmány, 146. cikk, d) pont.
- 157 Az utólagos normakontrollnak konkrét jellege is lehet, például a bíró kezdeményezni köteles, ha a folyamatban levő ügy elbírálása során jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotmányellenességét észleli; ugyanide sorolható az ügyész óvása, a kormány rendeleténél alacsonyabb szintű jogszabályok esetében. A bíró kérelemre is kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását. Lásd: Abtv. 38. §.
- 158 Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 393.
- 159 Az alkotmányellenességi kifogással a felek élhetnek, de a bíró is hivatalból. A törvény nem írja elő, de az ügyésznek is elismerik ezt a jogát.
- 160 Ha a jogbiztonság elve indokolja, az Alkotmánybíróság akár pro futuro megsemmisítésről is határozhat.
- 161 1997. évi 47. törvény, 23. cikk (3) bekezdés.
- 162 Hogy is nézne ki egy ilyen eset? Az előzetes törvénykontroll keretében az Alkotmánybíróság megállapította egy törvény alkotmányellenességét, és azt visszaküldte a Parlamentnek. A Parlament meg akarja tartani az álláspontját, és az Alkotmány 145. cikke által előírt 2/3-os többséggel megszavazza a törvény alkotmányosságát. A törvény ezért hatályba lép. Később, konkrét per keretében az egyik fél a másik által felhozott jogszabály alkotmányellenességére hivatkozik. De a bíró visszautasítja azt, mert a törvény szerint azok a jogszabályok, amelyek

alkotmányosságát a Parlament állapította meg, nem képezhetik konkrét norma-kontroll tárgyát. Ismétlem, ez elméleti lehetőség, nem volt gyakorlata.

163 23. cikk (3) bekezdés.

164 1991. évi alkotmány, 147. cikk (1) bekezdés.

165 1991. évi román alkotmány, 146. cikk, k) pont.

166 1992. évi 47. törvény, az utólagos módosításokkal, 28. cikk (2) bekezdés.

167 1991. évi alkotmány, 146. cikk, e) pont.

168 A vertikális hatalommegosztás alatt itt a végrehajtó hatalmi ágon belüli, a központi állami és az önkormányzati közötti hatásköri elkülönülést értem. Nincs szó a föderális államokat jellemző, nyilvánvalóan tágabb értelmű vertikális hatalommegosztásról, vagy az Európai Közösségek/Európai Unió kapcsán említett vertikális hatalommegosztást.

169 A helyi önkormányzatiság (municipális hatalom, majd közösségi hatalom) önálló hatalmiságának megjelenéséről, történeti megközelítésben, lásd: Sári János: *A hatalommegosztás...* Id. kiad. 235–241.). Létezik olyan vélemény, amely szerint a helyi hatalom általában véve, mindig is létezett, „legfeljebb nem demokratikus formában” (vö. Bayer József: *A politikatudomány alapjai*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2000, 167.). Ez a vélemény nem számol a hatalom egységességének elméleteivel. Bayer inkább a helyi hatalomgyakorlás elkerülhetetlenségére gondolhatott; azonban az egységes (nem megosztott) hatalom helyi gyakorlása és a helyi hatalom között óriási különbség van.

170 Lásd: Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 134–142.

171 Takács Albert kiemeli, és igaza van, hogy jól mutatja „a modern állam alapvető centralizáltságát – következésképpen az önkormányzatok alávetettségét –, hogy ez a feszültség az alkotmányos területi hatalommegosztás kereteinek szétfeszítésére vagy átrendezésére alkalmatlan. Az önkormányzat a politikai hatalommegosztás rendjében is legfeljebb ellensúlya lehet az államhatalomnak, de konkurense nem”. Lásd: Takács: i. m. 140.

172 Kiss László: Jogforrás és jogalkotás In Kiss László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Janus Pannonius Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996, 387.

173 Bayer József szerint miközben az önkormányzatok feladatai „bővültek, felelőségük megnőtt, forrásaik növekedése nem áll ezzel egyenes arányban, ezért nagymértékben függenek a költségvetési támogatások mértékétől, amit évről évre a költségvetési alku keretében határoznak meg. Ez komoly eszköz lehet a mindenkori kormány kezében a politikailag eltérő önkormányzatok megrendszabályozására”. – Bayer: i. m. 172.

## 174 „120. cikk - Alapelvek

(1) A területi közigazgatási egységek közigazgatása a decentralizációnak, a helyi autonómiának és a közszolgáltatások dekoncentráálásának az elvén alapul.

(2) Azokban a területi-közigazgatási egységekben, ahol az egy nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok aránya jelentős, biztosítják az illető nemzeti kisebbség anyanyelvének használatát, szóban és írásban, a helyi közigazgatási hatóságokkal és a dekoncentrált közszolgáltatásokkal való kapcsolatokban, az organikus törvény feltételei között.

## 121. cikk - Községi és városi hatóságok

(1) A törvény feltételei között választott helyi tanácsok és a választott polgármesterek képezik a községek és a városok helyi autonómiáját megvalósító közigazgatási hatóságokat.

(2) A helyi tanácsok és a polgármesterek a törvény feltételei között, autonóm közigazgatási hatóságokként működnek, megoldva a községek és a városok közügyeit.

(3) Az (1) bekezdésben említett hatóságok létrehozhatók a municípium területi-közigazgatási alegységeiben is.

## 122. cikk - A megyei tanács

(1) A megyei tanács a községi és városi tanácsok tevékenységét a megyei érdekű közszolgáltatások ellátása érdekében egybehangoló közigazgatási hatóság.

(2) A megyei tanács a törvény feltételei között választandó meg és működik.

## 123. cikk - A prefektus

(1) A kormány minden megyébe és Bukarest municípiumba prefektust nevez ki.

(2) A prefektus helyi viszonylatban a kormány képviselője, és ő vezeti a minisztériumoknak és a többi központi közigazgatási szervnek a területi-közigazgatási egységekbe dekoncentrált közszolgáltatásait.

(3) A prefektus feladatkörét organikus törvény kell megállapítsa.

(4) Egyfelől a prefektusok, másfelől a helyi tanácsok és a polgármesterek, valamint a megyei tanácsok és ezek elnökei között nincsenek alárendeltségi viszonyok.

(5) A prefektus a közigazgatási bíróság előtt megtámadhatja a megyei, a helyi tanács vagy a polgármester valamely aktusát, ha ezt törvényellenesnek véli. A megtámadott aktus jog szerint felfüggesztettnek tekintendő.”

175 Fontos állomásai ennek a folyamatnak: 1995-ben az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa által elfogadott, rendkívül bíráló országjelentés Romániáról; a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának a ratifikálása; az első helyi közpénzügyi törvény megalkotása 1998-ban; az 1991. évi 69. helyi közigazgatási törvény módosításai; a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény elfogadása 1999-ben; az új helyi közigazgatási törvény elfogadá-

sa 2001-ben, ennek várható 2006-os módosítása; a prefektusi tisztség politikai tisztségből köztisztviselői tisztséggé történő átalakítása stb.

- 176 Újra kell gondolni a helyi tanács és a polgármester közötti viszonyrendszert; valóban biztosítani kell az önkormányzati feladatok és a minőségi megoldásokhoz szükséges erőforrások közötti arányosságot; szükséges a prefektusi tisztség további reformja, a dekoncentrált megyei szakigazgatás megyei tanácsi hatáskörbe való decentralizálása; megoldást kell találni a regionális fejlesztés és a területfejlesztés problémájára; növelni kell az önkormányzatok részesedését a GDP-ből, és tudatosítani kell aktív gazdaságfejlesztési szerepüket.
- 177 Helyesebben, amikor ezt a kifejezést használják, területi autonómiát értenek alatta, amit túlzó és a román politikai realitásokkal összeegyeztethetetlen kisebbségi követelésként kezelnek. Így áll fenn és állhat fenn jó évtizede a tisztázatlan fogalmi zavar, és ez a román–magyar (közigazgatási) párbeszéd fontos akadálya. Az önkormányzat és a területi autonómia nem azonos fogalmak, viszont a magyar önkormányzat és román helyi közigazgatás igen.
- 178 Kiss László: i. m. 389.
- 179 2001. évi 215. törvény a helyi közigazgatásról, az utólagos módosításokkal.
- 180 Az autonómiákról lásd Fábíán Gyula – Ötvös Patricia: *Kisebbségi jog*. I. kötet. Komp-Press Kiadó, Kolozsvár, 2003, 168–188. A szerzők Kovács Péter meghatározását idézik, amely szerint „az autonómia az állammal való hatalommegosztás, amelynek révén a kisebbség vagy megosztott vagy teljeskörű döntéshozatali jogosítványokkal lesz felruházva az identitásához különösen szorosan kapcsolódó társadalmi szférákban”. Fábíán–Ötvös: i. m. 169.
- 181 Csizmadia Sándor: Belgium. In *Európai politikai rendszerek*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 64–91.
- 182 Az Európai Közösségek/Európai Unió szervezetéről és a szervezeti viszonyrendszerről lásd Szalayné Sándor Erzsébet: *Az Európai Unió közjogi alapjai I*. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2003.; Fábíán Gyula: *Drept instituțional comunitar*. Editura Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2004.
- 183 Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005, 78.
- 184 Részletekről lásd Chronowski: i. m. 76–82.
- 185 Chronowski Nóra: A hatalommegosztás. In *Európai Alkotmányjog*. PTE-ÁJK, Pécs, 2002, 20.
- 186 Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Id. kiad. 82–88.
- 187 Korinek, Karl: A hatalommegosztási tan aktualitásáról. In *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003, 680.

- 188 Siedentop, Larry: *Democracy in Europe*. Columbia University Press, New York, 2001. Siedentop Tocqueville klasszikus művéből kiindulva (A demokrácia Amerikában) kritizálja az Európai Uniót, és alkotmányozási javaslatot tesz, hogy Európát „önmagától megmentse”. A kontinentális jogrendszer, az európai politikai és integrációs realitások, tervek és programok sokkal kevésbé érdeklők, mint Tocqueville modelljének ráerőltetése Európára.
- 189 Moravcsik, Andrew: In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2002/4.
- 190 Hangsúlyozom, hogy az integráció sajátosságait figyelembe véve ezek a korlátozott hatáskörök természetesen. A Parlament nem olyan típusú szerv, amelyen keresztül az integrációs folyamat lejátszódhatott volna.
- 191 1991. évi alkotmány, 148. cikk (5) bekezdés.
- 192 Részletes elemzés tekintetében lásd Györi Enikő: *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004.
- 193 A totalitarizmus fogalmáról lásd Furet, François: *Egy illúzió múltja. Esszé a 20. század kommunista ideológiájáról*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2000, 276–282.
- 194 Miroiu, Adrian – Miroiu, Mihaela (ed.): *Ghid de idei politice*. Editura Pan-Terra, București, 1990, 89–90.
- 195 62/2003. (XII. 15.) alkotmánybírósági határozat.
- 196 62/2003. (XII. 15.) alkotmánybírósági határozat.
- 197 28/1995. (V. 19.) alkotmánybírósági határozat, ABH 1995, 138, 142. A hatalommegosztásról általában lásd még: 38/1993. (VI. 11.) alkotmánybírósági határozat, ABH 1993, 256, 261.; 41/1993. (VI. 30.) alkotmánybírósági határozat, ABH 1993, 292, 294.; 55/1994. (XI. 10.) alkotmánybírósági határozat, ABH 1994, 296, 300.; 28/1995. (V. 19.) alkotmánybírósági határozat, ABH 1995, 138, 142.; 66/1997. (XII. 29.) alkotmánybírósági határozat, ABH 1997, 397, 403 stb.
- 198 62/2003. (XII. 15.) alkotmánybírósági határozat.
- 199 3. ABh., ABH 1992, 207, 218.
- 200 Deleanu, Ion: Separatiya puterilor în stat – dogmă sau realitate? *Dreptul*, 1991/2–3.
- 201 Lásd alább.
- 202 Vö. *Geneza Constituției României 1991. Lucrările Adunării Constituante*. R.A. „Monitorul Oficial”, București, f.a., 141–142.
- 203 Uo. 142.