



De iurisprudencia et iure publica

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES

2023.

XIV. évfolyam / Vol. XIV

3. szám / No. 3

Főszerkesztő / Editor-in-Chief

PACZOLAY Péter

Társszerkesztők / Editors

BALÁSSY Ádám Miklós, FEJES Zsuzsanna, KOVÁCS Endre Miklós,
KÖNCZÖL Miklós, TÓTH J. Zoltán

Nemzetközi Tanácsadó Testület /
International Advisory Board

Dalibor ĐUKIĆ, Kateřina FRUMAROVÁ,
Ján ŠKROBÁK, Aleksandra SYRYT.

Kiadja a

Magyar Jog- és Államtudományi Társaság

Publishing

Hungarian Association of Law and Political Sciences



HU ISSN 1789-0446

Bónis Péter
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
habilitált egyetemi docens

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/3. szám | No. 3/2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

**Hatalommegosztás, hatalomkorlátozás és a hatalmi ágak viszonya.
III. rész: A hatalommegosztás kiüresítése és hanyatlása (1800-2000)**

**Division, limitation and separation of public powers.
Part III: The erosion and decline of the separation of powers**

ABSTRACT

The third part of our study is about the history of the doctrine of separation of powers in the 19th and 20th centuries. Montesquieu formulated his famous theory of the separation of powers in the mid-18th century. Montesquieu's theory was originally directed against absolutist royal power, but since then the constitutional arrangements of states have changed substantially. The present paper will examine how Montesquieu's ideas on the separation of powers have been applied in the 19th and 20th centuries. We seek to answer the question of whether the 19th and 20th centuries were characterised by an increasingly full realisation of the principle of the separation of powers or by an increasing decline of it.

KEYWORDS: separation of powers, Montesquieu, modern state, référé législatif, völkischer Rechtsstaat, völkischer Führerstaat

Bevezető

A hatalommegosztás elvének alkotmányba foglalása rendkívüli haladás volt a közjog történetében a hatalom demokratizálódása felé. Az egyszemélyi, centralizált hatalomgyakorlás, az abszolutista monarchia nem vált be, „a népet szerető fejedelem” kormányzása gyakran figyelmen kívül hagyta a nép érdekét, de a többség érdekét mindenképpen. Virágzott a részrehajlás, kivételezés és korrupció, a fejedelem ad hoc rendeletekkel kormányzott. A gazdasági válság mélyítette az ellentétet szegények és gazdagok között, amely végül forradalomhoz vezetett.¹

Az 1791-es francia alkotmány a hatalommegosztás elvét viszonylag következetesen érvényesítette. Az amerikai alkotmány szintén következetesen törekedett arra, hogy a hatalmi ágak közötti egyensúlyt a fékek és egyensúlyok rendszerével megteremtse. A két alkotmány között az volt a legnagyobb különbség, hogy az amerikai alkotmány már kétszáz év óta hatályban van lényegében változatlanul, az 1791-es francia alkotmány pedig alig néhány évig volt hatályban, és az egymás után következő francia alkotmányok egyre inkább erodálták a hatalommegosztás elvének érvényesülését az egyes alkotmányokban. A valódi hatalommegosztást szolgáló intézmények, mint például a *référé législatif*, a bírók közvetlen választása hamar eltűntek az egymást gyorsan követő francia alkotmányokból, és helyettük a végrehajtó hatalom túlsúlya, a végrehajtói és törvényhozói hatalom összefonódása valósult meg.

Az amerikai alkotmányban ilyen tendencia nem fedezhető fel, mert az alkotmánymódosítás Amerikában rendkívül nehézkes és hosszú eljárást igényel, amely lényegében megakadályozta, hogy a hatalommegosztás elvének fénykorában, a 18. század végén megalkotott amerikai alkotmány viszonylag következetes államszerkezeti berendezkedését az egymást gyorsan követő alkotmánymódosítások lerontsák.

A francia forradalom és az amerikai alkotmány után a hatalommegosztás elvét a 20. században már kevesen merték megkérdőjelezni. Ha a 19. században voltak is erre irányuló konzervatív törekvések, a 20. századra ezek eltűntek, és még a legkegyetlenebb 20. századi zsarnoki rendszerek sem utasították el a hatalommegosztás elvét, csak átértelmezték azt munkamegosztásnak, állami hatóságok közötti feladatmegosztásnak, vagy egyszerű hatáskörmegosztásnak.

A hatalommegosztás eróziója sokféleképpen ment végbe. A hatalmi ágaknak az országgyűlés alá rendelése, a rendeleti kormányzás, a bírói hatalom függetlenségének aláásása, az állami és pártszervek összefonódása megannyi eszköze volt annak, hogy a hatalmat ne kelljen megosztani.

¹ A tanulmány korábbi részei: Bónis Péter: Hatalommegosztás, hatalomkorlátozás, és a hatalmi ágak viszonya. I. rész: Közhatalom a virágzó középkorban (1100-1500), in *De iurisprudencia et de iure publ.* 14/1 (2023) 28-47.; Bónis Péter: Hatalommegosztás, hatalomkorlátozás, és a hatalmi ágak viszonya. II. rész: Az abszolutista monarchia és kritikája (1500-1800), in *De iurisprudencia et de iure publ.* 14/2 (2023) 17-37.

I. A hatalommegosztás elveinek eróziója a 19. században

I.1. A törvényhozói és végrehajtói hatalom összefonódása

Montesquieu szerint a törvényhozói és végrehajtói hatalom összefonódására nem kerülhet sor a szabadság veszélyeztetése nélkül. Szerinte a törvényhozói testületet választani kell, „a végrehajtó hatalomnak pedig az uralkodó kezében kell lennie”², így a törvényhozói és végrehajtói hatalom sohasem kerülhet egy személy vagy egy érdekcsoport befolyása alá, mert szerinte „nem volna többé szabadság, ha a két hatalom egybefolynék.”³

A montesquieu-i elvek alapján az 1791. évi francia alkotmány még nagyon következetesen szabályozta a három hatalmi ág szétválasztását. A törvényhozó hatalmat a választott törvényhozó testület gyakorolta, míg a végrehajtó hatalmat a király és az általa kinevezett miniszterek gyakorolták. A végrehajtó hatalom nem szólhatott bele a törvényhozásba, és a végrehajtó hatalomnak még törvénykezdeményezési joga sem volt. A törvényhozó hatalom pedig nem szólhatott bele a végrehajtó hatalom fejébe, a királynak a kiválasztásába, hiszen a király öröklés útján kapta hatalmát.

A törvényhozói és végrehajtói hatalom viszonyában a legnagyobb újdonságot az 1799-ben elfogadott alkotmány jelentette (Constitution du 22 frimaire an VIII, azaz 1799. december 13-án elfogadott francia alkotmány), amely az első konzul, Napóleon igényeire volt szabva. A történettudomány ezt az alkotmányt a látszatdemokrácia alkotmányaként említi. A napóleoni rendszer megjelenésével a hatalmi ágak szétválasztásának elve már nem volt az alkotmányos rend alapelve. A végrehajtó hatalom túlsúlyba került, míg a törvényhozás, megfosztva a törvénykezdeményezési jogától, elvesztette azt a központi szerepet, amely a korábbi alkotmány alapján élvezett. Ezen túlmenően hangsúlyozni kell, hogy az új alkotmányos rendben a törvénykezdeményezés kizárólag a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozott.⁴

„A hatalommegosztás elvének első látványos kudarca, hogy a parlamentáris kormányformák megjelenésével a alkotmányokban is kezdetét vette a törvényhozó és a végrehajtó hatalom összefonódása.”⁵

Eme eltorzulás nyomai már a napóleoni rendszerben megnyilvánultak. Ennek a torzulásnak néhány jellemző vonását igyekszünk összefoglalni az alábbiakban. A hatalommegosztás eredeti, montesquieu-i, klasszikus tisztaságának visszaállításához ezeknek a torzulásoknak a megszüntetése lenne szükséges. A végrehajtó hatalom szereptévesztésével függ össze a kormány rendeletalkotási jogkörének túlzott kiszélesedése, a kormány törvénykezdeményezési joga, a politikai zsákmányrendszer, a közigazgatás átpolitizálódása, stb. Annak érdekében, hogy a hatalommegosztás eredeti tisztaságát vissza lehessen állítani, szükséges lenne a kormány törvénykezdeményezési jogának megszüntetése, annak megtiltása, hogy a törvényhozók (képviselek) a kormány tagjai vagy a kormány tagjai törvényhozók lehessenek, és annak megtiltása, hogy a kormány tagjai vagy más köztisztviselők bármelyik politikai párt tagjai legyenek, mivel a törvényhozói és végrehajtói hatalom egyetlen párt kezében való egyesülése az önkényuralom veszélyét rejti magában, hiszen Montesquieu szerint „azok a fejedelmek, akik

² Montesquieu: *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 254

³ Uo.

⁴ Constitution du 22 frimaire an VIII, 25. cikk: „Il ne sera promulgué de lois nouvelles que lorsque le projet en aura été proposé par le gouvernement.”

⁵ Takács Albert: *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése*. In: Hatalommegosztás és jogállamiság, Budapest 1998, 104.

önkényuralmat akartak gyakorolni, mindig azzal kezdték, hogy minden hivatalt a maguk személyében egyesítettek.”⁶

A kormány rendeletalkotási jogköre a 19-20. század folyamán egyre szélesedett. A normák többségét gyakorlatilag a kormány alkotja, vagy a miniszterek, és a rendeleti kormányzás szinte általánossá vált. A végrehajtói hatalmi ág átvette a törvényhozói hatalmi ág számos feladatát, és mintha a végrehajtói hatalmi ágon belül kialakult volna egy külön rendeletalkotói hatalmi ág és a szoros értelemben vett végrehajtói-közigazgatási hatalmi ág kettőssége. Szinte a jogi normák többségét ma már rendeleti úton a kormány alkotja. Ez a fejlődés aligha egyeztethető össze a hatalommegosztás klasszikus elméletével, amelyet Montesquieu fogalmazott meg. A kormány rendeletalkotási jogkörét szigorú keretek közé kellene szorítani, mert ma már a végrehajtó hatalom szinte átvette a törvényhozói hatalom jogkörét, és a törvényhozói hatalom jogköre abban merül ki, hogy utólag legitimálja a párt vezető testületeiben megszületett, majd a kormányülésen vagy minisztertanácson megfogalmazott döntéseket.

Montesquieu szerint: „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.”⁷

Ebből következik, hogy a jogalkotás súlypontjának át kellene kerülnie a törvényhozói hatalomra. A rendeleti jogalkotás súlyát nagy arányban kell csökkenteni. A törvényhozói hatalom nem lehetne a kormány elképzeléseinek utólagos legitimálója. A személyre szabott törvényeket meg kellene semmisíteni, mert a törvény csak általános rendelkezés lehet, egyedi ügyeket Montesquieu szerint nem dönthet el. Az egyedi ügyek eldöntéséből a pártokat ki kellene zárni, különös tekintettel arra, hogy az egyedi esetek nem az általános kérdéseket rendezni hivatott törvényhozás, hanem a közigazgatás (esetleg a bírászkodás) tárgyai.

„Ahogy a politika hivatássá, majd foglalkozássá lett, úgy a szolgálatok megfizetésére a pártok egyre inkább az államot használták fel eszközként. Erre a célra – terjedelme, állandósága miatt – a közigazgatási pozíciókhoz juttatás bizonyult a legmegfelelőbbnek. Bár a közigazgatás professzionalizációjának mai fokán az igazgatási állások nem lehetnének a győztes párt(ok) zsákmánya(i) – a laikusok „váltógazdálkodását” a közigazgatás társadalmi rendeltetése nem viseli el –, de a pártérdemek szerinti állásosztogatás és hivatali patronálás gyakorlata virulens jelenség. Abban a pillanatban, hogy a közigazgatás vezető posztjai a pártok által politikai szempontok szerint betölthető tisztségekké váltak, a közigazgatási pozíciókra – éppen a közigazgatás értelmét adó hierarchia miatt – megnyílt a politikai befolyás lehetősége.”⁸

Ha a hatalommegosztás klasszikus elméletét következetesen alkalmazzánk, ahogyan erre az előbb idézett Takács A. rámutat, az egyedi ügyek eldöntésére hivatott közigazgatásban a politikai pártokhoz kötődő személyek nem játszhatnának szerepet, és a politikai zsákmányrendszert is meg kellene szüntetni, vagyis meg kellene tiltani, hogy egy vagy több politikai párt a választások után szavazóinak és támogatóinak kormányzati állásokat osztogasson, mert ezáltal a törvényhozói és végrehajtói hatalom lényegében egy kézbe, ugyanazon érdekcsoport kezébe kerül.

Emellett említeni kell, hogy Montesquieu a kétkamarás törvényhozás mellett foglalt állást, mondván, hogy a törvényhozás két részének helyesbítenie kell egymást. Montesquieu szerint a törvényhozói hatalom nem monolitikus, hanem a törvényhozói hatalmi ágon belül is van egy belső hatalommegosztás. Ennek leghatékonyabb módja, ha a két kamara tagjainak választása időben nem esik egybe, hanem a két kamara tagjainak megválasztása eltérő időpontokban

⁶ Montesquieu: *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 250

⁷ Uo.

⁸ Takács Albert: *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése*. In: *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest 1998, 122.

történik. A sok államban létező egykamarás országgyűlés nem felel meg a klasszikus hatalommegosztási modellnek.

A mai felgyorsult világban a négy vagy öt évente megtartott parlamenti választások nem biztosítják az aktuális népakarat kifejeződését, mivel egy párt egy-két év alatt elveszítheti politikai támogatottságát, ezért a népszuverenitás elvének következetesebb érvényesülése érdekében szükségesnek tűnik gyakrabban (kétévente) választásokat rendezni, ahogyan ez az Egyesült Államok alkotmányában is szerepel. A népszuverenitás elve alapján lehetőséget kell biztosítani, hogy a törvényhozó testület ne kerüljön ellentétbe az aktuális népakarattal, és a népakarat gyakrabban kifejeződésre jusson. A törvényhozó testület összetételének gyorsabban kellene követni a népakarat változásait.

A stabilitással kapcsolatos aggályok a történelmi tanulságok szerint megalapozatlanok, mert összemosnak két fontos fogalmat. Meg kell ugyanis különböztetni a vezetők stabilitását a jogrendszer stabilitásától. A jogrendszer stabilitásának nincs köze a vezetők stabilitásához. A diktatórikus rendszerekben érvényesül a vezető stabilitása, de a jogrendszer stabilitása nem, mert a diktátor nem veszi figyelembe a visszaható jogalkotás tilalmát, a szerzett jogok védelmének elvét, és kénye-kedve szerint változtatja a jogszabályokat akár visszaható hatállyal is.

A jogállami demokráciában nem érvényesül a vezetők stabilitása, mert választások vannak, de a jogrendszer stabilitása érvényesülhet, mert a korábban megszerzett jogokat az állam tiszteletben tartja.

1.2.A bírók választhatóságának eltörlése

Az 1789. évi rendi gyűlés alkalmából készült panaszfüzetekben megjelentek a tizennyolcadik századi jogi vitái.⁹ Úgy tűnik, hogy a harmadik rend követeléseire különösen a felvilágosodás tanai voltak nagy hatással: a kiváltságok eltörlése, az alkotmányosság, a hatalommegosztás, a joghatóság egysége, a törvényhozás egységesítése és a kodifikáció a leggyakrabban felvetett kérdések közé tartoznak.

A hatalommegosztás klasszikus elmélete szerint a bírói hatalmat rendszeres időközönként választott bírók gyakorolják, hogy ne alakulhasson ki semmiféle bírói túlhatalom, ne alakulhasson ki a bírók állandó kasztja. Ahogyan Montesquieu megfogalmazta: „a bírói hatalmat nem szabad állandó tanácsra ruházni, hanem a nép közül választott személyeknek kell azt gyakorolniuk.”¹⁰

A hatalmi ágak elválasztásának elve a három hatalmi ág egyenlőségére és egymástól való függetlenségére épül. Eszerint a bírói hatalom nem lehet alárendelve a törvényhozói hatalomnak, és a törvényhozói hatalom sem lehet alárendelve a bírói hatalomnak. Ebből következett, hogy a törvényhozói hatalom nem választhatta meg a bírókat, hanem közvetlenül a választópolgárok szavazhattak arról, ki legyen egy meghatározott időre bíró. E szabályozást az amerikai tagállami alkotmányok¹¹ és az 1791. évi első francia alkotmány is tartalmazza.

A bírók nép általi rendszeres időközönkénti választhatósága megfelelő garanciát nyújtott az ellen, hogy a bírói hatalom és a törvényhozói hatalom egy kézben egyesüljön, és elkerülhető legyen az, hogy a törvényhozói hatalom a bírói hatalom gyakorlását egyedi ügyekben befolyásolja. A francia felvilágosodás képviselőinek többsége a hivatásos bíráskodás ellen foglalt állást, mert a bíróknak a francia abszolutizmus korából ismert túlhatalmát korlátozni akarták, emellett pedig a népszuverenitás elvével összhangban biztosítani kellett azt, hogy a

⁹ Paolo Alvazzo del Frate: *Giurisprudenza e riferé législatif in Francia nel periodo rivoluzionario e napoleonico*, Torino, 2005, 45-135.

¹⁰ Montesquieu: *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 253

¹¹ Pl. Texas Constitution, Art. 5, Section 4: Said Justices shall be elected (three of them each two years) by the qualified voters of the state at a general election; shall hold their offices six years.

bírói kar hatalmát közvetlenül a néptől nyerjék. A bírói túlhatalmat és a bírói túlkapasokat emellett azáltal akarták csökkenteni, hogy a bírók működési idejét határozott időre csökkentették, vagyis a bírói hatalmi ágban is érvényesült az időben korlátozott hatalom elve.¹²

A bírói túlkapasok a francia ancienst regime idején rendszeresek voltak, és a forradalom előtt a francia panaszfüzetek rendszeresen követelték a bírói túlhatalom korlátozását, azt, hogy a hivatalok megvásárolhatóságát szüntessék meg, a perek egy éven belül fejeződjenek be, az igazságszolgáltatás legyen ingyenes, az ítéleteket érthetően indokolják, és a bírói gyakorlat legyen egységes, és ne kivételezzenek senkivel.¹³

A bírói túlhatalom korlátozása az 1791. évi alkotmányban azáltal valósult meg, hogy a bírók választás útján csak határozott időre nyerték el tisztségüket. A határozatlan időre kinevezett hivatalnokbíró nem felel meg a hatalommegosztás klasszikus montesquieu-i modelljének, mert az ilyen bíró nem a népnek, nem a törvénynek, hanem közvetlen felettesének törekszik megfelelni. Sajnos egyes országokban olyan is előfordul, hogy a saját karrierjük építgetésével elfoglalt, határozatlan időre kinevezett bírók klikkekbe, áramlatokba tömörülve egymásnak kölcsönös szívességeket tesznek, hogy aztán egymás között osszák szét a bírói karban megüresedett vezetői helyeket. Más államokban, ahol a legfelsőbb bírói vezetői tisztségek betöltése politikai döntéstől függ, a bírók nehezen tudják megőrizni függetlenségüknek még a látszatát is. Mindezek a visszaélések leginkább a határozatlan időre kinevezett karrierbírók rendszerére jellemzők, mert ezek a bírók a saját karrierjük építésében érdekeltek, nem a törvények betartásában.¹⁴ Ehhez hasonló visszaélések a francia feudális rendszerben is előfordultak, ezért Montesquieu ellenezte az állandó összetételű bíróságokat, és amellett érvelt, hogy a bíróságok összetételének gyakran változnia kell annak érdekében, hogy visszaélések a bírói karban ne forduljanak elő.

Idézzük fel Montesquieu szavait: „A bírói hatalmat nem szabad állandó tanácsra ruházni, hanem a nép közül választott személyeknek kell azt gyakorolniuk.”¹⁵

A francia felvilágosodás és a forradalmi jogalkotás tehát nemcsak a törvényhozói hatalmi ágat vagy a végrehajtói hatalmi ágat kívánta korlátozni, hanem célja volt, hogy a bírói hatalmi ág korlátozását is megvalósítsa.

Ez a korlátozás azonban nem tartott sokáig. Csak az 1790-1791 telén megtartott bíró választások folytak le a törvény alapján. 1791 után, de különösen a jakobinus diktatúra idején előbb a bíróválasztások manipulációja, majd később a tisztogatások és a közvetlen bírói kinevezések előrevetítették azt, hogy 1802-ben az új alkotmány megszüntette a bírók választását. 1810-ben törvényben szabályozták a bírók előmeneteli rendszerét, amely lényegében az igazságügyminiszter kezébe adta a bírók kiválasztásának és előléptetésének jogát. Bár a bírósági elnökök javaslatát az igazságügyminiszternek meg kellett hallgatnia, a gyakorlatban mindenféle illetéktelen beavatkozás és protekció is szerepet kapott a kinevezésekben.¹⁶

III. Napóleon rendszerének bukása után Franciaországban az új hatalom igyekezett megszabadulni a régi bírótól, amelyre a bírók közvetlen választásának bevezetése nyújtott volna megfelelő alkalmat. Bár 1882-ben a bírók közvetlen választását törvényben deklarálták, de a rendszer bevezetését alig egy évvel később, 1883-ban elhalasztották. A kormány célja

¹² Jacques Krynen: *L'élection des juges: étude historique française et contemporaine*, Paris, 1999, 15-88.

¹³ Az egyik ilyen panaszfüzet kiadása: Seligman, Edmond, *La justice en France pendant la Révolution*, (1789-1792), Paris, 1901, I. kötet, 492, 497, 499 (Sok követelés megvalósulása máig várat magára....)

¹⁴ Ferrajoli, Luigi: *Carrierismo dei magistrati e associazionismo giudiziario*, in *Costituzionalismo* 2022/1, 107-115. Ferrajoli szerint a bírói karrierizmus *per definitionem* ellentétes az olasz alkotmánnyal, mert az olasz alkotmány szerint a bírók egyenlők, és az, hogy a bírók a vezető állásokért, nagyobb fizetésért marakodnak, a bírók közötti egyenlőtlenség következménye, amely szerinte alkotmány sértő is.

¹⁵ Montesquieu: *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 253

¹⁶ Bancaud, Albert: *La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce ou le culte des vertus moyennes*, Paris, 1993.

igazából nem a bírói tisztség választás útján való betöltése volt, hanem a korábbi császári rendszerhez hű bírói kar tagjai közötti tisztogatás, amelyet lényegében a választási elv bevezetése nélkül is meg lehetett oldani. Az 1883. augusztus 30-i törvény jelentős létszámleépítést hajtott végre a bírói karban,¹⁷ megtiltotta a bírók politikai véleménynyilvánítását, a bírók feletti kontroll érdekében létrehozta a Legfelsőbb Bírói Tanácsot (*Conseil supérieur de la magistrature*), amely megkapta a fegyelmi eljárások lefolytatásának jogát.¹⁸ Az intézkedések leginkább a köztársaságellenesnek, klerikálisnak minősített bírók kizárására irányultak.

Az 1906. augusztus 18-i „Sarrien-rendelet” felvételi vizsgát és előléptetési ranglétrát vezetett be. Mivel a sikeres pályázóknak felajánlott állások fizetés nélküli helyettes bírói állások voltak, a pályázók hiánya miatt a rendeletet hatályon kívül helyezték. Az 1908. február 13-i, Aristide Briand által aláírt rendelet az ajánlások rendszerének visszatérését jelentette, a pályázati rendszert egyszerű szakmai vizsga váltotta fel, és a politika megtartotta a bírók kiválasztása feletti ellenőrzést.

Manapság az európai államok többségében a bírókat nem választják, hanem pályázat útján nyugdíjazásig töltik be a bírói állást, és folyamatosan lépnek elő a hivatali ranglétrán. Nem a népnek felelősek, hanem közvetlen felettesüknek. Hivatali idejük nem korlátozott, hanem határozatlan időre szól. A határozatlan időre kinevezett hivatalnokbíró azonban nem felel meg a hatalommegosztás klasszikus montesquieu-i modelljének.

1.3. A référé législatif eltörlése

A törvényhozói és bírói hatalmi ág hatásköreinek szétválasztását biztosítani hivatott *referé législatif* intézménye hasonló hanyatlást mutat. A référé législatif intézménye már a francia forradalom előtt is ismert volt, bár eléggé eltérő formában.

A référé législatif-nek két fajtája volt. A référé obligatoire-t az 1791-i alkotmány 5. fejezet, 21. cikke szabályozta. Ha két kasszációs eljárás után a harmadik bíróság ítéletét ugyanazon az alapon támadják meg, mint az első kettőt, a kérdést már nem lehet felvetni a Semmítőszék előtt anélkül, hogy azt a törvényhozás elé terjesztették volna, amely olyan törvényt értelmező rendeletet hoz, amelynek a Semmítőszék köteles eleget tenni.¹⁹

A *referé facultatif* intézményét 1790-ben vezették be. Az 1790. augusztus 16-24-i törvény 16. cikke szerint „a bíróságok a törvényhozó testülethez fordulhatnak ha szükségesnek tartják a törvény értelmezését vagy új törvény alkotását.”²⁰ A fakultatív référé législatif alkalmazására leggyakrabban büntetőügyekben került sor, de mivel a bíróságok sokszor sürgősen szükségtelenül használták e jogintézményt, és a pereket gyakorta hosszú időre felfüggesztették, időhúzó jellege miatt rendszeres kritika tárgya lett. Előbb az igazságügyminiszter engedélyéhez kötötték, később a Code civil 4. cikkének hatása alatt hamarosan meg is szűnt.

A *referé législatif obligatoire* fejlődése nagyon bonyolult volt, mivel a napóleoni időkben, majd később a restauráció éveiben a szabályozását többször is gyökeresen megváltoztatták. Az 1807. szeptember 16-i törvény az Államtanácsot bízta meg azzal a feladattal, hogy hiteles értelmezéssel oldja fel az illetékes bíró és a Legfelsőbb Bíróság közötti

¹⁷ Loi du 30 août 1883 sur la réforme de l'organisation judiciaire, in *Journal Officiel de la République française*. Lois et décrets, n° 237 du 31/08/1883

¹⁸ Dehesdin, Maurice: *Étude sur le recrutement et l'avancement des magistrats*. Paris, 1908.

¹⁹ 1791- alkotmány, 21. cikk: Lorsque après deux cassations le jugement du troisième Tribunal sera attaqué par les mêmes moyens que les deux premiers, la question ne pourra plus être agitée au Tribunal de Cassation sans avoir été soumise au Corps législatif, qui portera un décret déclaratoire de la loi, auquel le Tribunal de Cassation sera tenu de se conformer.

²⁰ Loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, art. 12: “[les Tribunaux] s’adresseront au Corps législatif toutes les fois qu’ils croiront nécessaire, soit d’interpréter une loi, soit d’en faire une nouvelle.”

konfliktust. A référé obligatoire-t, amely 1828-ban további reformokon ment keresztül, csak az 1837. április 1-jei törvény helyezte hatályon kívül.

Az 1807. szeptember 16-i törvény szerint ha a Semmítőszék hatályon kívül helyez két, ugyanabban az ügyben, ugyanazon felek között hozott, ugyanazon okok alapján megtámadott két utolsó fokú ítéletet vagy határozatot, akkor a törvény hiteles értelmezését az Államtanács adja meg.²¹

A napóleoni rendszer megjelenésével a hatalmi ágak szétválasztásának elve megszűnt az alkotmányos rend alapeleme lenni. A végrehajtó hatalom szerepe jelentősen megnőtt, míg a törvényhozás, megfosztva a törvénykezdeményezési jogától, elvesztette azt a központi szerepet, amely a korábbi alkotmányt jellemezte. Ezen túlmenően hangsúlyozni kell, hogy az új alkotmányos rendben a törvénykezdeményezés kizárólag a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozott (25. cikk - „Il ne sera promulgué de lois nouvelles que lorsque le projet en aura été proposé par le gouvernement”), amely miatt alapvetően meg kellett változtatni egy olyan intézményt, mint a référé législatif, amely a hatalommegosztáson és a törvényhozás kizárólagos hatáskörén alapul a törvények értelmezésében. Tekintettel a törvényhozás új összetételére és a kormány által birtokolt jogalkotási kezdeményezés monopóliumára, természetes megoldásnak tűnt, hogy az Államtanácsot bízzák meg a référé obligatoire feletti hatáskörrel.²²

A napóleoni rendszerben a császárság kikiáltását követően a végrehajtó hatalom túlsúlya tovább erősödött, egészen odáig, hogy a törvényhozó testületek - valójában - pusztán tanácsadó testületekké váltak. Ebből a szempontból az 1807. szeptember 16-i törvény, amelynek célja az volt, hogy a végrehajtó hatalomra bizza az értelmezési viták megoldását azáltal, hogy az Államtanács „értelmező határozatot” bocsát ki, nem tűnt másnak, mint az 1799. évi alkotmány 25. cikkében foglalt rendelkezés leképezése a bírói jogértelmezésre vonatkozóan: ez volt „az újkori forradalmi elvek egyszerű alkalmazása egy új állapotra”.

A *référé au législateur* a gyakorlatban *référé au gouvernement* lett. Azt a kirívó jogi inkongruenciát, hogy egy törvényt a végrehajtó hatalom hitelesen értelmezhet, azzal a megfontolással indokolták, hogy az 1799-i alkotmány a törvénykezdeményezés monopóliumát a végrehajtó hatalomra ruházta.²³

Az 1837. évi április 1-i törvény (Loi du 1 avril 1837 relative à l'autorité des arrêts rendus par la Cour de cassation après deux pourvois) változtatta meg a napóleoni korban kialakult rendszert, és törölte el a référé obligatoire intézményét. E törvény 1. cikke szerint ha a Semmítőszék által korábban hatályon kívül helyezett ítéletet követő új eljárásban ugyanazon felek között ugyanabban az ügyben hozott ítéletet ugyanazon okok alapján támadják meg, akkor a Semmítőszék egyesített ülése határoz. A 2. cikk szerint a hatályon kívül helyezést követően az új határozat hozatalára illetékes bíróság köteles a Semmítőszék határozatát betartani.

Az 1837. évi április 1-i törvény rendelkezésével alakult ki a mai megoldás alapformája, melynek megfelelően ismételt kasszáció esetén a kasszációs bíróság egyesített ülésének a döntése irányadó. Ez a törvény hozta létre tehát a référé législatif helyett a jogegységi döntés intézményét. A francia legfelsőbb bíróság egyesített ülése lényegében átvette a törvényhozó hatalomtól a törvény egységes értelmezésének feladatát, a référé législatif megszűnt, és a legfelsőbb bírói fórum minden bíróságra kiterjedő, jogegységi döntést hozott. Ez a megoldás lényegében tiszteletben tartotta a hatalmi ágak elválasztásának elvét, mivel a törvényhozó beavatkozását kizárta a bíraskodásból. Ha úgy tetszik a hatalmi ágak elválasztásának elve nem

²¹ Martin Löhnig: *Zur Stellung des Richters im Frühkonstitutionalismus*, in Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis 80 (2012) 437–441.

²² Ulrike Seif: *Recht und Gerechtigkeit. Die Garantie des gesetzlichen Richters und die Gewaltenteilungskonzeptionen des 17.–19. Jahrhunderts*, in *Der Staat* 42 (2003) 110–140.

²³ Paolo Alvazzo del Frate: *Giurisprudenza e référé législatif in Francia nel periodo rivoluzionario e napoleonico*, Torino, 2005, 135.

sérült, viszont az új rendszer lemondott a korábbi célról, nevezetesen a bírói túlhatalom korlátozásáról.

I.4. A hatalommegosztás elutasítása a klasszikus 19. századi német államtan képviselőinél (Gerber, Laband, Jellinek)

A hatalommegosztás francia elmélete a restauráció utáni német kisállamok alkotmányjogába nehezen férközött be. A restauráció arra törekedett, hogy az uralkodó jogait erősítse meg a néppel és a parlamenttel szemben. Azt ugyan már nehezen lehetett alátámasztani, hogy az uralkodó választott parlament nélkül kormányozzon, de a 19. századi német jogelmélet Hegeltől kezdve a fejedelmi hatalomban látta azt az erőt, amely a német államot az államhatalom gyengítésétől megóvjá.

A napóleoni háborúk utáni német jogászai közfelfogás szerint a király az állam feje, aki az államhatalom minden jogát személyében egyesíti. Az állami akarat oszthatatlan és egységes, és azt a király testesíti meg, aki jogainak gyakorlásához igénybe veheti különböző testületek és hivatalok segítségét. A királyi hatalom nem az alkotmányból nyeri érvényességét, hanem a királyi hatalom az alkotmány forrása.²⁴ Az állami szervek a magasabb rendű állami akarat eszközei, nem önálló hatalmak.

A 19. századi porosz jogirodalomban Gerber nyomán²⁵ az államhatalom egységének és oszthatatlanságának elve annyira meggyökeresedett, hogy Laband Montesquieu elméletét egyszerűen és lekicsinylően tarthatatlannak és kivitelezhetetlennek minősítette. Montesquieu hatalommegosztási tanáról Laband azt írta: „Ennek az állam egységét leromboló, sem logikailag nem tartható, sem gyakorlatilag nem megvalósítható tannak a kritikája itt mellőzhető, hiszen a német politikai és alkotmányjogi irodalomban már régóta szinte teljes egyetértés uralkodik ennek az elméletnek az elítélhetőségét illetően.”²⁶

Laband nem mutatott túlzott lelkesedést a pluralista demokrácia iránt sem, és nem titkolta azt a véleményét, hogy „az erős királyi hatalomra sürgető szükség van.”²⁷ Laband az erős királyi hatalom iránti rajongásában Gerbert követte, aki szerint az egyszemélyi, monarchikus hatalom az igazán jó, mert szerinte „Németországban a parlament intézményének bevezetése csak nyugtalanságot eredményezett.”²⁸

A monarchikus hatalom túlhangsúlyozásának következménye volt a végrehajtó hatalom túldimenzionálása, és a parlament ellenőrző szerepének eljelentéktelenítése. A

²⁴ Seydel, Max, *Das Staatsrecht des Königreiches Bayern*. (Handbuch des öffentlichen Rechts III). Freiburg, 1888, 24.

²⁵ Gerber, Carl Friedrich: *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, 1880, 22. A 6. lábjegyzetben Gerber a hatalommegosztás tanát lenézően „tudományosan már régen meghaladott elmélet”-nek aposztrofálta, amelynek részletes tárgyalásába nem is kell bocsátkoznia.

²⁶ Laband, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Bd. 2. Tübingen, 1877, 7.: „Eine Kritik dieser Lehre, welche die Einheit des Staates zerstört und welche weder logisch haltbar noch praktisch durchführbar ist, kann hier unterbleiben, da in der deutschen, politischen und staatsrechtlichen Literatur über die Verwerflichkeit dieser Theorie seit langer Zeit fast vollkommenes Einverständnis besteht.”

²⁷ Laband, Paul: *Vorlesungen*. (nyomtatásban nem jelent meg) idézi: Bernd Schlüter, *Reichswissenschaft. Staatsrechtslehre, Staatstheorie und Wissenschaftspolitik im deutschen Kaiserreich am Beispiel der Reichsuniversität Straßburg*, Frankfurt, 2004, 349.: „In Deutschland beruhen die Parteigegensätze vorzugsweise auf der Feindschaft der Stände... Bei solchen Verhältnissen ist ein strakes Königthum ein dringendes Bedürfnis, welches über den Ständen steht, sie gegeneinander schützt und die gegenseitige Bekämpfung und Vernichtung derselben verhütet.”

²⁸ Gerber, Carl Friedrich: *Über öffentliche Rechte*. Tübingen, 1852, 80.: „Die Einführung der Parlamente in Deutschland habe zu einem System der Unruhe geführt.”

hatalommegosztás elvének elutasítása egy olyan jogi kultúrát alakított ki, amelyben már nem volt fontos a végrehajtó hatalom ellenőrzése és számonkérhetősége.

Laband számára, úgy tűnik, a végrehajtói hatalom elszámoltathatósága nem volt fontos, amint ezt a porosz költségvetési jogról írott műve (*Das Budgetrecht*) jól mutatja.²⁹ Ebben Laband arra a következtetésre jutott, hogy a költségvetés elfogadása nem törvényhozói, hanem közigazgatási aktus (*Verwaltungsakt*), így lényegében szabad utat biztosított arra, hogy a porosz kormány túltegye magát az esetleges parlamenti akadékoskodáson.³⁰

Laband szerint a hatalommegosztás elve összeegyeztethetetlen az általa helyesnek tartott erős monarchikus hatalommal, mert az államnak csak egy akarata lehet, amely oszthatatlan és egységes, és azt az uralkodó testesíti meg. Sajátos, hogy Gerber és Laband összekeverte a természetes személy akaratát az állam akaratával, miközben eléggé nyilvánvaló, hogy az államnak nincsen akarata, mert nem ember, legfeljebb egyes aktusokat betudunk az államnak.

Tagadhatatlan, hogy Laband a korabeli Német Császárság politikai rendszerének alkotmányjogi igazolására törekedett. Hogy személyesen mennyire volt elégedett a német állammal nem tudni, de tény, hogy a korabeli német államtan és alkotmányjog ünneplte képviselőjének számított, akinek karrierjét beárnyékolta volna a Német Császárság államának nyílt kritikája. Sári János írja, hogy a német professzorok „mivel maguk is állami hivatalnokok voltak, óriási, bűvészmutatványokba illő erőfeszítést tettek annak érdekében, hogy a hatalommegosztásos gondolkodást az abszolút monarchia követelményével összhangba hozzák.”³¹

Emellett valószínűleg az is közrejátszott, hogy a német-francia nagyhatalmi vetélkedés miatt egy francia elméletet aligha volt tanácsos túlzott dicséretben részesíteni. A porosz állam hagyományai az erős, központosított állam mellett szóltak, a korabeli közfelfogás számára ez szinte természetes volt, és amikor a franciákat Sedannál legyőzték, a németek ennek az államnak a diadalát ünnepték, és senki sem gondolt 1945-re, amikor a központosított állami akarat végrehajtására szervezett militarista német állam vereséget szenvedett.

Jellinek szintén amellett érvelt, hogy a hatalommegosztás elve összeegyeztethetetlen az államhatalom egységének és oszthatatlanságának elvével. Az államhatalom egységes természete és az állam szuverenitása Jellinek szerint nem engedi meg, hogy az államhatalom meg legyen osztva a három hatalmi ág között.³²

Az erős, központosított, lehetőleg porosz militarista állam bálványozása nemcsak a hatalommegosztás francia tanának lekicsinylő bírálatában, hanem abban is megnyilatkozott, ahogyan Gerber és Laband az emberi jogokat a törvényhozó állami akaratától tették függővé.³³

Carl Friedrich von Gerber 1852-es „Über öffentliche Rechte” (A közjogokról) című írása az alapjogokat az állami akaratból vezette le, amely az állampolgárral szemben elvileg alávetettségi viszonyt létesít, de negatív jogokat, a személyiség szabad kibontakoztatására vonatkozó jogokat is adhat neki, amelyek „egy bizonyos tényállás feltétele mellett jogosultságot (alanyi értelemben vett jogot) generálnak.”³⁴ Gerber a politikai szabadságjogokat állampolgári jogokként említette, amelynek megsértésétől az állam önkéntesen tartózkodik.

Bár Paul Laband is tagadta az alapjogok tárgyi jogi jellegét, mert mint az államhatalom negációinak „nincs tárgyuk”, szerinte mégis „bizonyos mértékig biztosítják az egyén számára

²⁹ Laband, Paul: *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlin 1871, 32.

³⁰ Laband elméletéről vö. Balássy Ádám Miklós: A hatalommegosztás és hatalomfelosztás doktrínája – Government Is Like Fire, a Dangerous Servant and a Fearful Master. *Jogelméleti Szemle*, 2020/1. sz. 6-7.

³¹ Sári János: *A hatalommegosztás*, Budapest, 1995, 70.

³² Jellinek, Georg: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914, 3. kiadás, 501.

³³ Suppé, Rüdiger: *Die Grund- und Menschenrechte in der deutschen Staatslehre des 19. Jahrhunderts* (Schriften zur Verfassungsgeschichte Bd. 71). Berlin 2004. 322

³⁴ Gerber, Carl Friedrich: *Ueber öffentliche Rechte*, Tübingen, 1852, 77-79.

a természetes cselekvési szabadságot.”³⁵ Laband helyeslően idézte Gerhard Anschütz mondatát, miszerint a sok alapjog helyett „csak egyetlen alapjog van, a törvénytelen kényszerítéstől való mentesség joga.”³⁶ A 19. századi német államtan túlhajtott normativizmusa számára tehát az emberi jogok csak a törvény alapján, az állam kegyéből léteznek, és pusztán a törvénytelen állami beavatkozástól, törvénytelen fizikai kényszerítéstől, való mentességet, a törvénytelen eljárástól való tartózkodást jelentik. Az állampolgárnak tehát nincsenek elidegeníthetetlen emberi jogai, mert azt a törvény biztosítja, ha pedig a törvényhozói hatalmat megkaparintja a Német Nemzetiszocialista Munkáspárt, akkor már minden törvényes, még az emberi jogok megtiprása vagy a gyilkosság is. A porosz militarizmus és autoriter államfelfogás közvetítésével Gerber és Laband államtanától már csak néhány lépés volt a nemzetiszocialista állami berendezkedés.³⁷

II. A hatalommegosztás elvének változásai a 20. században

II.1. A hatalommegosztás céljainak változásai a 20. században

A hatalommegosztás klasszikus elméletében, amelyet Montesquieu alkotott meg, a hatalommegosztás egyetlen célja a *zsarnokság megakadályozása* volt. Montesquieu főművének éle elsősorban a korabeli francia abszolutista királyság ellen irányult, amely a jog eszközeivel a központosított királyi hatalom teljhatalmát valósította meg.

Montesquieu korában nem ismerték még az emberi jogok fogalmát, hiszen az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatát 1789-ben fogadták el. Természetesen Montesquieu elméletében is nagy fontossággal bírt az önkényes jogalkotás és jogalkalmazás elleni fellépés célja, amely magába foglalta impliciten az *emberi szabadság védelmét* is, de Montesquieu figyelme elsősorban a rendek és a király közötti hatalmi egyensúly megteremtésére irányult.

A hatalommegosztás témaköre csak később bővült ki más célokkal, amikor már az alkotmányjogászok, jogfilozófusok rájöttek arra, hogy a hatalommegosztás más célokra is felhasználható, illetve más célokra is alkalmas, mint pl. az emberi jogok védelmének elősegítése, a pluralizmus védelme, vagy a politikai verseny biztosítása, a hatékonyabb kormányzás elősegítése.

Az új célok akkor jelentek meg, amikor a rendiségnek már nem volt jelentősége, illetőleg fontosabbá váltak az emberi jogok, és megjelent a szabadságjogok védelme, mint elérendő cél, és különféle kérdések merültek fel arról, hogyan lehet a közigazgatás és a jogalkotás hatékonyságát növelni azáltal, hogy *versenyzetjük egymással a politikai pártokat*, és a közérdeknek legjobban megfelelő, legjobb jogi megoldást ajánló politikai pártok közül választjuk ki a kormányzati hatalom gyakorlóit. Természetesen ezek a célok mindig is összefonódtak, de különféle korokban különféle hangsúlyok kerültek előtérbe.

A szabadságjogok védelme már a 18. században megjelent az amerikai alkotmányokban. Maryland Állam 1776. november 11-i alkotmányának XXXI. cikke szerint „a hatalom vagy a megbízás hosszú ideig tartó fennállása a végrehajtó hivatalokban veszélyes a szabadságra

³⁵ Laband, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 1. kötet, 5. kiadás, Freiburg-Leipzig, 1911, 151.

³⁶ Laband, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 1. kötet, 5. kiadás, Freiburg-Leipzig, 1911, 151.: „nur ein Grundrecht, das Recht auf Unterlassung gesetzwidrigen Zwanges.”

³⁷ Heinz Gerhard Müller a hatalommegosztásról írt könyvében Gerbert úgy említi, mint aki a Harmadik Birodalomban a völkisch (azaz náci) államfogalmat előkészítette. Heinz Gerhard Müller: *Die Gewaltenteilung und die Lösung ihres Problems im Dritten Reich*, Berlin, 1935, 12.: „Gerber, der Begründer der Lehre von der juristischen Staatsauffassung, hat einen erwähnenswert völkischen Begriff von der höchsten Staatsgewalt.”

nézve; ezért a vezetők leváltása e hivatalokban az állandó szabadság egyik legjobb biztosítója.”³⁸

Maryland Állam 1776. november 11-i alkotmányának XXXII. cikke szerint „senkinek sem szabad egyszerre több jövedelemszerző tisztséget betöltenie, és senkinek sem szabad közbizalomban részesülő személynek ajándékot elfogadnia.”

Észak-Karolina 1776. december 18-i alkotmányának 20. cikke szerint „a sérelmek jóvátételére, valamint a törvények módosítására és megerősítésére gyakran kell választásokat tartani.”

New Hampshire 1792. évi alkotmánya szerint „mivel minden hatalom eredetileg a népben lakozik, és attól származik, a kormányzat minden előjárója és tisztviselője a nép helyettesítője és megbízottja, és mindenkor elszámoltatható nekik. A kormányzatban semmilyen hivatal vagy tisztség nem lehet örökletes, a szükséges képességek és feddhetetlenség nem öröklődhet az utókorra vagy a rokonokra.

Mivel a kormány az egész közösség közös hasznára, védelmére és biztonságára, és nem egyetlen ember, család vagy embercsoport magánérékére vagy jövedelmére jött létre, ezért, ha a kormány céljai elferdülnek és a közszabadság nyilvánvalóan veszélybe kerül, és a jogorvoslat minden más eszköze hatástalan, a népnek jogában áll és joga van megreformálni a régit, vagy új kormányt létrehozni.”³⁹

Az *emberi jogok védelme* új lendületet kapott a második világháború után a különféle nemzetközi emberi jogi egyezmények, amelyek nemcsak deklarálták az emberi jogok tiszteletben tartásának kötelezettségét, hanem új nemzetközi fórumokat létesítettek ezek érvényesítésére. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a horizontális hatalommegosztás mellett létrejött egy vertikális hatalommegosztás is, amely kifejezetten az emberi jogok védelmére irányul. Persze az is kétségtelen, hogy a hatalommegosztás nem kizárólagosan az emberi jogok védelmére irányul, de kétségtelen és tagadhatatlan, hogy nagy szerepe van abban, hogy az egyéni szabadságjogokat egy állam tiszteletben tartsa.

A *hatalmi egyensúly biztosítása* már a 18. században egyértelműen deklarált célja volt a hatalommegosztás elméletének. A társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. A zsarnokság, amely ellen Montesquieu elmélete irányult, nemcsak önkényes, hanem egyúttal a hatalmi egyensúlyt is veszélyezteti, és aki a hatalommegosztás elméletét tagadja annak célja a hatalomkoncentráció és a hatalom kizárólagos birtoklása.⁴⁰

Hatalommegosztás célja valójában nem pusztán a király és a rendek közötti hatalmi egyensúly, vagy a hatalmi ágak vagy a pártok közötti hatalmi egyensúly, hanem általánosságban fogalmazva a *hatalommegosztás célja az egyezségi kényszer*. Ha hatalmat gyakorlók között vagy a társadalom jelentősebb csoportjai között létrejön az egyezségi kényszer, amely kikényszeríti az együttműködést, akkor megszülethet az együttműködés

³⁸ Constitution of Maryland (1776), Art. XXXI. That a long continuance in the first executive departments of power or trust, is dangerous to liberty; a rotation, therefore, in those departments, is one of the best securities of permanent freedom.

³⁹ Constitution of 1792, New Hampshire: Art. VIII. All power residing originally in and being derived from the people, all the magistrates and officers of government are their substitutes and agents, and at all times accountable to them.

Art. IX. No office or place whatsoever in government shall be hereditary-the abilities and integrity requisite in all not being transmissible to posterity or relations.

Art. X. Government being instituted for the common benefit; protection, and security of the whole community, and not for the private interest or emolument of any one man, family, or class of men; therefore, whenever the ends of government are perverted and public liberty manifestly endangered, and all other means of redress are ineffectual, the people of right ought and may to reform the old, or establish a new government.

⁴⁰ Montesquieu: *A törvények szelleméről*, ford. Cécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 253

kultúrája, amely a másik ember szabadságának tiszteletére épül, és tudomásul veszi azt, hogy rajtunk kívül, a hatalmat gyakorlókon kívül mások is léteznek ebben az országban. Az együttműködés kultúrájának ellentéte az elnyomás kultúrája. A civilizált, békés együttélés alapfeltétele az együttműködés kultúrájának kialakítása, amely tiszteletben tartja azt az alapelvet, hogy senki se keresse csak a maga javát, hanem a másét is. Enélkül nem létezhet modern civilizált társadalom, amelyben mindenki jól érzi magát.

A történelem során a hatalmat gyakorló csoportok vagy tényezők változhatnak, a régiiek megszűnnek és új hatalmi központok jönnek létre. Nem változik azonban a hatalommegosztás elméletének célja, a hatalomkoncentráció mérséklése, amely arra kényszeríti a hatalom gyakorlóit, hogy mások érdekeit is figyelembe vegyék, ne csak a sajátjukat, jöjjön létre az együttműködés kultúrája, az egyezségi kényszer, amely tiszteletben tartja a kisebbségi véleményeket éppen úgy mint a többséget, és az ígéretek tisztességes betartására épül.

A hatalommegosztás célja az is, hogy biztosítsa a *pluralizmus* fennmaradását az államban, vagyis azt, hogy a vélemények sokszínűsége védelemben és tiszteletben részesüljön, és hogy a közügyek intézésében ne csak egyetlen szempont vagy vélemény érvényesüljön, hanem idővel legyen lehetőség a békés hatalomváltásra.

A hatalommegosztás nemcsak a hatalmi egyensúly biztosításához járul hozzá, hanem a kormányzati hatékonyságot is növeli. A vezetők idővel elhasználódnak, a diktátorok megöregednek, az önkényuralmi rendszerek elkopnak, válságba jutnak és megbuknak vagy megdöntik azokat. A hatalommegosztás egyidejűleg nyújtja a korrekció lehetőségét, mert egy hatalmi ágnek lehetőséget ad arra, hogy korrigálja a másik hatalmi ág hibáit vagy túlkapásait. Ez hatékonyabb kormányzást tesz lehetővé, mint a diktatúra (a zsarnoki rendszer, az önkényuralom), amely nem képes magát megreformálni, nem képes a változásra, az alkalmazkodásra, amelyet csak forradalommal lehet megdönteni, békés úton nem lehet leváltani. A forradalom mindig több áldozattal jár, mint a békés hatalomváltás, a zsarnoki rendszerek bukása hosszú időt vehet igénybe, amely a népnek sok nélkülözést okozhat, ennél pedig mindenkinek sokkal jobb az, ha erőszak nélkül történik meg a hatalom egyes helytelen intézkedéseinek korrekciója. Ha az államberendezkedésben érvényesül a hatalommegosztás elve, akkor lehetőség van az egyidejű korrekcióra, a célszerűtlen intézkedések megváltoztatására, a téves döntések felismerésére és visszavonására.

II.2. A politikai pártok kialakulásának hatása a hatalommegosztás paradigmájára

Montesquieu korában még nem léteztek parlamenti pártok, így a hatalommegosztás klasszikus elméletét megfogalmazó nagy jelentőségű munka francia szerzője nem térhetett ki a parlamenti pártok szerepére. A pártok szerepét többé-kevésbé a rendek töltötték be, legalábbis érdekképviseleti funkciójukat tekintve. A francia forradalom során létrejöttek a modern pártok előképei, amelyek arra vállalkoztak, hogy a választók egy részének érdekeit megfogalmazzák, és politikai programjuk alapján megpróbálják elnyerni a választók szavazatát.

A politikai pártok intézménye az elmúlt 200 évszázadban jelentős változáson ment át.⁴¹ A politikai pártokkal együtt változott a választási rendszer és a választójog is. A 20. században létrejöttek a tömegpártok, amelyek a törvényhozó és végrehajtó hatalom összefonódása által a hatalommegosztási paradigma eredeti tisztaságát jócskán eltorzították.

A hatalommegosztás gyakorlatának megváltozásában a döntő szerepet a modern pártrendszer kialakulása okozta.

Ahogyán Tóth J. Zoltán is utalt rá, a 20. században a modern parlamentáris rendszerekben mind a törvényhozási többséget, mind a kormányt ugyanaz a politikai párt vagy ugyanazon pártok koalíciója adja. A törvényhozó és a végrehajtó hatalmat ténylegesen a pártakat, a

⁴¹ Otto Kirchheimer: *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, in *Politische Vierteljahresschrift* 1965, 1. sz. 29-30

kormány és a törvényhozás mögötti politikai erőközpont irányítja, és a szervezeti keretek is e szerint épültek át. Így pl. jellemzővé vált, hogy a törvényjavaslatok nagy része a kormánytól származik, a parlament szinte kivétel nélkül megszavazza a kormány által benyújtott javaslatokat, és a parlamenti képviselők egyben kormánytagok is.⁴²

Ezt a jelenséget Tóth J. Zoltán így jellemezte jogelméleti tankönyvében: „Ténylegesen mind a törvényhozás, mind a törvények végrehajtása, illetve az önálló kormányzati cselekvés ugyanazt a politikai érdeket fogja megjeleníteni, az adott kormányzati szervek, a parlament és a kormány mögött álló pártok érdekét. Mivel a képviselők és a kormánytagok is párttagok, akiknek politikai karrierje a pártjukhoz való hűségükön és a pártérdekek képviselésén múlik, ezért döntéseik (bár jogilag arra lehetőség lenne) ténylegesen nem szuverén, autonóm döntések, hanem a pártvezetés által kialakított politikai álláspont érvényesítésére hozott döntések. Az irányítás, a döntések tartalmának kialakítása így átcsúszott – a közhatalmi funkciót közvetlenül továbbra sem gyakorló – pártszervek kezébe, a parlament és a kormány pedig a döntések végrehajtója lett.

Mivel a pártvezetők, a kormánytagok (különösen a miniszterelnök) és a parlamenti frakcióvezetés tagjai ugyanannak a szűk személyi körnek, a pártelitnek a részei, így e politikusok valójában nem tesznek mást, mint saját párdöntéseik közjogi végrehajtását végzik. A választásokon győztes párt vagy pártkoalíció vezető politikusai határozzák meg, hogy milyen törvénytervezeteket dolgozzanak ki a szintén párttagok által irányított minisztériumokon belül, a kormány milyen törvényjavaslatokat nyújtson be a parlamentnek, a parlamenti többség mely törvényjavaslatokat fogadja el törvényként, és azokat, valamint az önálló jogkörben alkotható rendeleteket a kormány és a kormánytagok hogyan hajtsák végre. Ennek alapján politikai vagy politikai szociológiai értelemben a három, közjogilag továbbra is létező hatalmi ág valójában kettőre szűkült, egy politikai és egy attól valóban független igazságszolgáltatási hatalomra.”⁴³

Hans Meyer a parlamentáris rendszert egymással összefonódó hatalmi ágakkal rendelkező, tökéletlen kétpólusú rendszerként („gewaltenverschränkendes, unvollkommen zweipoliges System”) jellemezte.⁴⁴

Minél nagyobb egy párt, annál kevésbé van befolyása a pártvezetésre annak, aki a pártra szavazott. Magát a pártprogramot sem a választópolgárok írják, hanem a párt, vagy a párt által felkért szakemberek, és ezt eladják a választópolgároknak. A modern pártok jellemző vonása, hogy nem a tagságra támaszkodnak, hanem a pártok mögött álló jól szervezett érdekcsoportokra, amelyek a pártokat a maguk javára használják. A választópolgároknak gyakorlatilag semmilyen beleszólásuk sincs a képviselőjelöltek kiválasztásának folyamatába, nem tudnak részt venni és beleszólni a párt programjának tartalmába.

„A parlamentben az általános pártfegyelem helyére a - többnyire jogilag is megerősített - frakciófegyelem lépett. Ennek következtében a parlamenti vita és döntés nem szabad és intellektuális jellegű többé, hanem a politikailag homogén pártcsoportok szempontjait követi. Az egyes képviselők sem „lelkiismeretük” szavának, hanem az őket támogató párt politikát formáló testületi döntéseinek vannak alárendelve, s autonómiájuk csak az engedelmesség vagy a képviselői tisztról való lemondás közötti választásra korlátozódik.”⁴⁵

Így valójában a kormányzati illetve parlamenti döntések mögött a szűk pártvezetés akarata, elhatározása húzódik meg. A politikai hatalom valódi birtokosai így tulajdonképpen a pártok vezető testületei.⁴⁶ A többségi párt képes a neki megfelelő törvényjavaslatot elfogadtatni,

⁴² Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*, Budapest, 2019, 329

⁴³ Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*, Budapest, 2019, 329.

⁴⁴ Hans Meyer: *Das parlamentarische System des Grundgesetzes*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin-New York 1975, 33. kötet, 111

⁴⁵ Takács Albert: *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése*. In: *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest 1998, 107.

⁴⁶ Felix Ermacora: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1970, 585-587.

képesek a nekik tetsző személyek kiválasztásával a közigazgatást, sőt akár az igazságszolgáltatást is irányítani.⁴⁷

„A tipikus kontinentális parlamentáris rendszerben ma már nem a végrehajtó és a törvényhozó hatalom áll szemben egymással, hanem a pártok. Amennyiben egy modern pártnak a választásokon keresztül sikerül a törvényhozó és végrehajtó hatalmat egyaránt befolyása alá vonnia, úgy a pártvezetésen keresztül egyesítheti a hatalmi ágakat: egyetlen döntési központ létezik majd. Ezt csak mérsékelheti az alkotmányos hatalmi ágú elkülönülés, amennyiben a végrehajtó hatalomnak időre lesz szüksége, hogy az alkotmányos eljárásoknak megfelelően szerezzék meg magának azokat a törvényes felhatalmazásokat, amelyeket a pártpolitika végrehajtása megkíván. Fegyelmezett pártokat tételezve, a hatalmi ágak minden elkülönítése hiábavaló kísérletnek bizonyulhat az alkotmányosság megteremtésére.”⁴⁸

Karl Korinek is felhívta a figyelmet arra a veszélyre, hogy egy parlamentáris rendszerben fennállhat a lehetősége annak, hogy egy párt vagy pártszövetség megszerzi a teljhatalmat.⁴⁹

Mivel a modern parlamenti demokráciában a törvényhozó és a végrehajtói hatalom összefonódott, és a parlamenti többséget adó párt és a kormány politikai összetétele azonos, a zsarnokság már nem valamely hatalmi ág egyeduralma felől fenyeget, hanem az jelent veszélyt, hogy egy párt a hatalmi ágak felett megszerzi a teljhatalmat.

A diktatúra veszélyét nem a *tökéletlen kétpólusú rendszerré torzult hatalommegosztás* elve, hanem legfeljebb a pártrendszer sajátosságai és a választási rendszer jellemzői (arányossága) tudják ellensúlyozni. Csak a választási törvény képes előállítani a hatalom megosztását ebben az eltorzult rendszerben.⁵⁰ Ennek következtében a hatalommegosztás alkotmányos elvénél többet számítanak a párt rendszer sajátosságai, a koalíciós kényszer, a választási törvény (arányos vagy többségi rendszer), az újraválaszthatósági tilalom, a párttörvény, a pártok közötti vagy párton belüli hatalommegosztás vagy hatalmi versengés.

Ahogy Sartori írta, a hatalommegosztás elvi (politikai vagy alkotmányos) deklarációja ma már a választási féldiktatoriális látszatdemokráciákban is mindennapos, de az igazán fontos kérdés nem ez, hanem az, hogy „ki ellenőrzi a pártokat, milyen módon, s hogy a pártok a maguk részéről mit ellenőriznek. ... Ebben a nyomozásban először mindig azt kell tisztáznunk, hogy egységes-e a párt, esetleg vannak frakciói és klikkjei, vagy netán egyiknek sincs központi szerepe.”⁵¹

Mivel a hatalommegosztás a 20. századra tökéletlen kétpólusú rendszerré torzult, a hatalommegosztás elve kiüresedett, ezért már nem elegendő a hatalmat a hatalmi ágak között megosztani, hanem arról is gondoskodni kell, hogy a kormánypárton belül is és (koalíciós kormány esetén) a kormánypártok között is meg legyen osztva a hatalom. Ha nincsen a pártok között koalíciós kényszer, ha nincsen újraválaszthatósági tilalom, ha nincsen belső pártdemokrácia, akkor fegyelmezett pártokat feltételezve a hatalmi ágak elkülönítése hiábavaló kísérletnek bizonyulhat az alkotmányosság védelmében.

II.3. A diakron hatalommegosztás, az újraválasztás tilalma és az általános választójog

A hatalommegosztás klasszikus teóriája a hatalmi ágak egyidejű gyakorlóira összpontosít, és arról szól, hogyan kell megosztani a hatalmat az egyidejű hatalomgyakorlók között. A hatalommegosztás kérdése azonban kronológiailag is feltehető, ekkor eljutunk az

⁴⁷ Felix Ermacora: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1970, 315.; Peter Perenthaler: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Wien - New York 1986, 166.

⁴⁸ Szabó Szilárd: *A hatalommegosztás elvének megvalósulása a 21. századi parlamentáris kormányzati rendszerekben*, Közjogi Szemle 7/3 (2014), 50.

⁴⁹ Karl Korinek: *A hatalommegosztási tan aktualitásáról*. In: Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből (szerk. Takács Péter), Budapest 2003, 685.

⁵⁰ Az igazságszolgáltatás ténylegesen csak akkor képes ellensúlyt képezni, ha valóban független.

⁵¹ Giovanni Sartori: *Összehasonlító alkotmányelmélet*, Budapest, 2003, 126.

újraválaszthatóság problémájához. Ha a zsarnokság elkerüléséhez a hatalmi ágakat egyidejűleg (*in continenti*) meg kell osztani (*szinkron hatalommegosztás*), akkor nyilvánvaló, hogy időben is szükséges a hatalmat megosztani (*diakron hatalommegosztás*), vagyis korlátozni kell az újraválaszthatóságot.

Mivel Montesquieu királyságban gondolkodott, az újraválaszthatóság kérdése nem merült fel. Az amerikai gyarmatokon azonban nem volt király, így szükségképpen felmerült az újraválaszthatóság kérdése. Az 1776. júniusában elfogadott *Virginiai Jogok Nyilatkozata* (Virginia Declaration of Rights) 5. szakasza elsőként fogalmazta meg alkotmányi szinten a hatalommegosztás elvét, amely a virginiai alkotmány részét képezi. Ez a hatalommegosztás legkorábbi normatív megfogalmazása összekapcsolta a hatalommegosztás elvét az újraválaszthatóság kérdésével. A Virginiai Jogok Nyilatkozata szerint azért, hogy a közhatalom gyakorlóit visszatartsák az elnyomástól, a közhatalommal rendelkező személyeket a közhatalomtól rendszeres időközönként meg kell fosztani, és egyes tisztségekre a törvénynek ki kell mondania az újraválaszthatóság tilalmát. Az újraválasztás tilalma lehet időleges vagy végleges.

A virginiai alkotmányhoz hasonló elképzelést fogalmazott meg 1776-ban Maryland Állam alkotmánya. Maryland Állam 1776. november 11-i alkotmányának XXXI. cikke szerint „a hatalom vagy a megbízás hosszú ideig tartó fennállása a végrehajtó hivatalokban veszélyes a szabadságra nézve; ezért a vezetők leváltása e hivatalokban az állandó szabadság egyik legjobb biztosítója.”⁵²

Az idézett alkotmányok alapján megállapítható, hogy már a 18. században a hatalommegosztás amerikai felfogása eljutott arra az álláspontra, hogy a zsarnokság elkerüléséhez a hatalmi ágakat nemcsak egyidejűleg (*in continenti*) kell megosztani (*szinkron hatalommegosztás*), hanem időben is szükséges a hatalmat megosztani (*diakron hatalommegosztás*), vagyis a köztisztségeket választás útján kell betölteni, és korlátozni kell a hivatali idő hosszát és az újraválaszthatóságot, mert Maryland Állam alkotmányát idézve „a hatalom vagy a megbízás hosszú ideig tartó fennállása a végrehajtó hivatalokban veszélyes a szabadságra nézve.”

A 19. században a nép széles rétegei még nem vehettek részt a politikai életben, mert pl. a nőknek és a kevés adót fizető szegényeknek nem volt választójoguk. 1869-ben Wyoming állam adott szavazati jogot a nőknek, és Wyoming volt az első állam, amely a nők választójogát bevezette. Az általános választójogra épülő népképviselői parlamentek csak az 1920-as, 1930-as években váltak általánossá még a fejlettebb országokban is, sőt egyes európai államokban a nők csak a II. világháború után nyerték el a választójogot. Franciaországban, Olaszországban 1949-ben, Ausztráliában 1967-ben, Svájcban 1971-ben kaptak választójogot a nők, illetve választhattak a férfiakkal azonos feltételek között. A 19. században és a 20. század első felében tehát a népesség jelentős részét kizárták a hatalom közvetlen gyakorlásából.

Az általános választójog bevezetésével a pártok szerepe is átértékelődött. Megjelentek a politikai tömegpártok, amelyek már nem eszmei alapon szerveződtek, hanem kénytelenek voltak a választópolgárok minél szélesebb körét megnyerni politikai programjuknak.⁵³

Az általános választójog bevezetése azonban paradox módon nem jelentette azt, hogy az egyének, a választópolgárok nagyobb politikai befolyáshoz juthattak. A pártprogramot nem a választópolgárok írják, hanem a párt vagy azok a szakemberek, akiket a párt felkér. *A pártok a pártprogramot csak eladják a választópolgároknak.* A pártok nagyobb összegeket fordítanak a marketingszakemberekre, mint a pártprogramra, a választás után benyújtandó törvénytervezeteket pedig egyáltalán nem teszik közzé, nehogy a választópolgár megfontoltan

⁵² Constitution of Maryland (1776), Art. XXXI. That a long continuance in the first executive departments of power or trust, is dangerous to liberty; a rotation, therefore, in those departments, is one of the best securities of permanent freedom.

⁵³ Giovanni Sartori: *Összehasonlító alkotmányelmélet*, Budapest, 2003, 171-173.

tudjon dönteni. Előtérbe jutott a pártelnök (miniszterelnök-jelölt) személyisége, személyes vonzereje, megnyerő fellépése. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy manapság a marketingszakembereknek már nem is a pártprogramot kell eladniuk a választóknak, hanem a pártelnököt (miniszterelnök-jelöltet).

A tömegpártok nem a tagságra támaszkodnak, hanem a pártok mögött álló jól szervezett érdekcsoportok, szűk klikkek irányítják a pártokat, akiknek egyedüli céljuk a hatalom megtartása és a közvagyonból való minél nagyobb részesedés. A választópolgároknak semmiféle beleszólásuk nincs a képviselőjelöltek kiválasztásába, nem tudnak beleszólni a párt programjának tartalmába sem.⁵⁴

A pártvezetés már nem is fordít különösebb figyelmet a pártprogram megalkotására, hiszen azokat úgysem olvassa el senki, mert a pártok nem szokták betartani azokat. A pártvezetés igazából már nem foglalkozik az egyénnel, a választópolgárokra csak manipulálandó tömegként tekint, és ennek alapján választja ki a közvéleménykutatásra alapozott marketingpolitizálás eszközeit. Ahogyan a kereskedelemben a gondos vásárlóból egyszerű fogyasztó lett, akinek el kell adni valamilyen terméket, úgy a politikában is teret nyertek a marketing eszközei, mert a tömeget nem a tartalommal lehet megnyerni, hanem a külsőségekkel, a tetszetős reklámokkal, a nagyszabású rendezvényekkel, a jól hangzó, de betarthatatlan ígéretekkel, a cirkuszi játékokkal.

Giovanni Sartori kifejezését használva létrejött a videopolitika és videodemokrácia, amelyből nem lehet megtudni azt, hogy egy politikai párt a választások után milyen törvényt fog elfogadni egy jelentős társadalmi kérdéstről, legfeljebb azt, hogy egy politikus hogyan néz ki a fényképezőgép és a kamera előtt.⁵⁵

II.4. Új hatalmi ágak létrejötte

A 18. században Montesquieu még három hatalmi ágot különböztetett meg: a törvényhozást, a végrehajtást és a bírói hatalmat. Az azóta eltelt több, mint 200 évben az államok felépítése, szervei és maga a társadalom is nagyot változtak, megjelentek olyan intézmények, jelenségek, fórumok, amelyek nagy befolyással vannak a társadalomra.

Ezek egy része jogi jellegű, jogilag szabályozott jelenség, más része azonban nem képezi az államhatalom részét, így kétséges, hogy beszélhetünk-e például a sajtó esetében negyedik hatalmi ágról.

Pedig úgy tűnik, hogy a sajtó esetében merült fel először, hogy a hatalmi ágak körét bővíteni kellene. Carlyle szerint az angol parlamentben Edmund Burke konzervatív gondolkodó 1787-ben úgy fogalmazott, hogy a brit parlamentben a három renden kívül a sajtókarzaton ott ül egy negyedik rend (*fourth estate*) is, és az a negyedik „fontosabb, mint a másik három együttvéve.”⁵⁶ A sajtóról van szó, amely az emberek gondolkodását befolyásolva a másik három rend működésének irányára is hatással tudott lenni. A sajtót – később a rádiót és a televíziót is beleértve – azóta is külön hatalmi ágnak szokás tekinteni.

Álláspontunk szerint sem a civil szervezetek, sem a sajtó, sem a lobbyszervezetek nem tartoznak az államhatalmi ágak sorába, hiszen nem gyakorolnak közhatalmat. Természetesen a média, a sajtó, a lobbyszervezetek kérdése nagyon fontos a demokráciában, és szükséges ezeken a területeken is biztosítani a sokszínűséget, a vállalkozás szabadságát, a verseny szabadságát, és még sok más kérdést, amely lehetővé teszi mindenki számára a hozzáférést és a tisztességes tájékoztatást, de amíg ezek a szervezetek a törvényhozásban vagy a bírászkodásban nem vesznek részt, addig nem tekinthetők közhatalomnak.

⁵⁴ Giovanni Sartori: *Összehasonlító alkotmánymérnökség*, Budapest, 2003, 171-173.

⁵⁵ Giovanni Sartori: *Összehasonlító alkotmánymérnökség*, Budapest, 2003, 177.

⁵⁶ Macknight, Thomas: *History of the times of Edmund Burke*. Vol. 1. London: 1858, 460-465.

Indokoltabb új hatalmi ágról beszélni az alkotmánybíróság, az államfő, a számvevőszék vagy esetleg az ombudsmanok esetében. Az alkotmánybíróságot szokás „negatív törvényhozóként” is említeni, mert azáltal alakítja a jogrendszert, hogy megsemmisíti az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályokat. Ezáltal méltán tekinthetjük új hatalmi ágnak az alkotmánybíróságot, ami lényegében azt is jelenti, hogy az alkotmánybíróságra is alkalmazni kell a hatalommegosztás elvéből fakadó szabályokat. Ha az alkotmánybíróság külön hatalmi ág, akkor az alkotmánybíróság nem lehet az országgyűlés szerve, hanem megfelelő autonómiával kell, hogy rendelkezzen.

II.4. A vertikális hatalommegosztás

A hatalommegosztás horizontális dimenzióján túl nagy jelentősége van a hatalommegosztás vertikális dimenziójának is. Ez konkrétan azt jelenti, hogy föderális államokban meg kell osztani a hatalmat a szövetségi kormányzat és a tagállamok között, illetve meg kell osztani a hatalmat a helyi önkormányzatok és a központi kormányzat között.

Csink Lóránt szerint „a vertikális hatalommegosztás az egyes területi egységeket, mint ellensúlyokat határozza meg; a különböző szintű területi egységek működését azért tartja szükségesnek, mert ez is elejét veheti a hatalomkoncentráció kialakulásának.”⁵⁷

Csink Lóránt szerint⁵⁸ a vertikális hatalommegosztás fogalma az amerikai alkotmányjogból ered, amely a hatalommegosztás lényegét a fékek és egyensúlyok rendszerében látja. Kétségtelen, hogy a föderális berendezkedésű Egyesült Államokban a vertikális hatalommegosztás régi múltra tekint vissza, de az is kétségtelen, hogy a nagy kiterjedésű államokban mindig megvolt a helyi hatalom és a központi hatalom közötti különbség. A magyar alkotmánytörténetben a nemesi vármegyék a helyi autonómia védőbástyái voltak a Habsburg hatalommal szemben.⁵⁹

Kétségtelen, hogy az amerikai és a francia alkotmányjogi fejlődés között éles különbség van. Franciaországot és egész Európát a középkorban a helyi feudális területi egységek, a szétagoltság, a jogi partikularizmus, a tartományi nemzetiség fogalma jellemezte, amelyet a francia forradalom a feudalizmussal együtt kívánt felszámolni, és megteremtteni az egységes francia nemzetállamot, amelybe nem fért bele a vertikális hatalommegosztás. Az Egyesült Államoknak azonban nem volt feudális történelme, amelytől radikálisan el kellett volna határolódnia, ezenkívül föderális államberendezkedés valósult meg, így természetes, hogy az Egyesült Államokban a vertikális hatalommegosztásnak már a 18. századtól kezdve nagy jelentősége volt. Franciaországban 1790 körül a helyi önkormányzatiság felszámolandó feudális csökevénynek tűnt. Mivel Franciaország szakított a középkori múltjával, paradox módon az Egyesült Államok vált a középkori múltra visszatekintő vertikális hatalommegosztás hazájává.

A vertikális hatalommegosztás azonban nem kifejezetten modern jelenség, éppen ellenkezőleg, *a középkor volt a vertikális hatalommegosztás virágkora*, ahol a helyi autonómián alapuló szétagolt területi egységeknek nagyobb jelentősége volt, mint a királyi központi hatalomnak, ahogyan ezt tanulmányunk első részében már bemutattuk.⁶⁰ Nem hiszem tehát, hogy a vertikális hatalommegosztás eredetét Amerikában kellene keresnünk, hiszen a

⁵⁷ Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, Budapest, 2014, 157.

⁵⁸ Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, Budapest, 2014, 156.

⁵⁹ Máthé Gábor: *Die Problematik der Gewaltentrennung*, Budapest, 2004, 15-20.; Máthé Gábor: *A hatalommegosztás kérdései*, in *Jogtörténeti Szemle* 2. sz. (2004) 44-47.; Máthé Gábor: *A jogállami intézményrendszer klasszikus korszaka és a kettős monarchia*, in *Jogtörténeti Szemle* 3. sz. (2015) 34-39.

⁶⁰ Bónis Péter: *Hatalommegosztás, hatalomkorlátozás, és a hatalmi ágak viszonya. I. rész: Közhatalom a virágzó középkorban (1100-1500)*, in *De iurisprudentia et de iure publ.* 14/1 (2023) 28-47

középkorban a feudális széttagoltság idején a tartományok, önkormányzatisággal rendelkező városok erőteljesen szembeszállhattak a sokszor igencsak gyenge, központi királyi vagy császári hatalommal.

A központi hatalom sokszor korlátozni próbálta a helyi hatalmat, ezt általában jogilag meg is tehetette. Vertikális hatalommegosztásról csak akkor beszélhetünk, ha a helyi hatalom korlátozhatja, ellensúlyozhatja a központi hatalmat. Ha a helyi hatalomnak ilyen jogköre nincsen, akkor nem beszélhetünk vertikális hatalommegosztásról. A szocialista tanácsrendszer pl. nem volt vertikális hatalommegosztás.

A vertikális hatalommegosztás sokszor hatékonyabb, mint a horizontális hatalommegosztás, mivel a választók száma és személye is különböző, így gyakorta különböző politikai pártok képviselői nyerik el a közhatalmi tisztségeket, ezzel szemben a horizontális hatalommegosztásnál csak az egyes hatalmi ágak megválasztásának időbeli eltolása eredményez eltérő összetételű, vezetésű hatalmi ágat. Ahhoz, hogy a horizontális elhelyezkedésű szerveknél valódi hatalommegosztás alakuljon ki, szükséges, hogy eltérő időpontban válasszák pl. az államfőt, az alsóházat, a felsőházat vagy a bírókat.

II.5. Választásos autoriter látszatdemokráciák és a hatalommegosztás

A valódi választási demokráciáktól, amelyekben legalább tízévenként változik a hatalmon lévő politikai párt, meg kell különböztetnünk a választási látszatdemokráciákat, amelyeket nevezhetünk választási autokráciának, választási áldemokráciának, választási demokráciának vagy *választási pszeudodemokráciának* is.⁶¹

A diktatúra és a választási áldemokrácia között az a különbség, hogy a diktatúrában csak a kormányzó párt indulhat a választásokon, míg a választási áldemokráciában több politikai párt létezik, és ezek indulhatnak a választásokon, de reális esélyük nincs a győzelemre, mert mindig ugyanaz a párt győz. A 20. századi diktatúra és a választási látszatdemokrácia között tehát nem az a különbség, hogy a diktatúrában nincsenek választások, a választásos demokráciában pedig vannak, hiszen mind a náci, mind a fasiszta, mind a kommunista rendszerben voltak választások, de azokon csak egy párt indulhatott.

A választásos autoriter rendszerekben létezik versengés a politikai pártok között, de ez a küzdelem egyenlőtlen, mert a formális intézményeket a hatalmon lévők arra használják fel, hogy megakadályozzák az ellenzék győzelmét.⁶²

A választásos autoriter rendszerekben a választás és a hatalmváltás lehetősége látszólagos, mert választók akarata és a választás eredménye között rendszerszintű eltérés állítható elő, a leadott szavazatok nem tükröződnek a kormány és/vagy a törvényhozó testület összetételében, vagy a választók egy csoportját távol tartják a választásokról.

A választási áldemokráciákban van választás, de a választás nem tisztességes. A választási áldemokráciákban az autoriter vezető azt a látszatot szeretné kelteni, hogy őt a többség támogatja, de ez a többség is sokszor csak egy kisebbség, mert a választópolgárok közül sokan nem mennek el szavazni, vagy a választási rendszer a szavazatarányokat annyira eltorzítja, hogy a parlamenti mandátumok többségét olyan párt kapja, amely nem nyerte el a szavazatok többségét.

A választásos autoriter rendszerekben a többségnek általában amúgy is csak látszólagos szerepe van, pusztán manipulálható legitimációs háttér, négy évente megrendezendő választás színházi előadás, amelyen nem a valódi többség nyilvánítja akaratát, mert a rendszer egy jól

⁶¹ Bogaards, M.: *How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism*. In *Democratization*, 16 (2) (2009) 399–423

⁶² Cassani, A.: *Hybrid what? Partial consensus and divergences in the analysis of hybrid regimes*. In *International Political Science Review*, 35 (5) (2014) 542–558.

szervezett négy évente mozgósítható kisebbségre támaszkodik, amelyet a választási rendszer torzításai látszólagos többséggé alakítanak át.

Kétségtelen, hogy a választásos autoriter rendszerek általában olyan államokban alakulnak ki, amelyek nem rendelkeznek több évtizedes demokratikus hagyományokkal, gazdaságilag nem tartoznak az iparilag fejlett országok közé, a periférián helyezkednek el, esetleg éppen csak felszabadultak a diktatúra igája alól. Mindez arra utal, hogy a hatalommegosztás olyan jogi kultúrában tud megvalósulni, amelynek része – a hatalom legfelsőbb szintjén is – az önkéntes jogkövetés és az önmérséklet.

A választási látszatedemokráciákban a hatalommegosztás is látszólagos. A törvényhozói és végrehajtói hatalom mögött ugyanaz a párt áll, és a törvényhozói hatalom olyan törvényeket hoz, amelyek révén az igazságszolgáltatás és az alkotmánybíróság mögött is ugyanaz a hatalmi szereplő (elnök, párt, érdekcsoport) áll. A hatalmi ágaknak nincsen autonómiája, csak funkciómegosztás, munkamegosztás, hatáskörmegosztás van.

A választási látszatedemokráciák névleg nem tagadják a hatalommegosztás elvét, sőt azt a látszatot keltik, hogy náluk érvényesül a hatalommegosztás. Még a 20. századi diktatórikus rendszerek sem tagadták a hatalommegosztás elvét, pusztán átértelmezték, kiüresítették azt. A kommunista államelmélet a hatalmi ágak közötti munkamegosztásról⁶³ beszélt, Mussolini funkciómegosztásról szónokolt, és arról, hogy ő mennyire tiszteletben tartja a bírók függetlenségét, a Nürnbergben háborús bűnösként elítélt tömeggyilkos, Hans Frank pedig 1934-ben „*Adolf Hitler német jogállama*” címmel tartott előadást.⁶⁴

A választási látszatedemokráciák nemcsak a hatalommegosztás eszméjét erodálják szándékosan, hanem az emberi jogok tiszteletében sem jeleskednek, a kisebbségi jogok érvényesülését is próbálják gátolni, és mivel a hatalmukat a gazdasági életre is kiterjesztik, a korrupcióval is vannak problémák. Az eseti korrupción túllépve az autoriter állam módszeresen próbál befolyást szerezni a gazdasági szférában is.

Az államot foglyul ejti a választásokon nem leváltható pártelit, amely magának gazdasági klientúrát épít a törvényhozás és a közigazgatás segítségével. Mivel az igazságszolgáltatás útján a törvényeknek nem lehet érvényt szerezni, a közigazgatási hivatalok kényes ügyekben látszattevékenységet végeznek, a kiváltságos elit pedig kivételezésben részesül, ezáltal a közérdek érvényesítésére hivatott állam magánérdek kiszolgálója lesz, elterjed a korrupció, a bennfentes gazdasági-politikai berendezkedés (haveri kapitalizmus).

A klientúraépítés az autoriter látszatedemokráciákban magában foglalja a kormány hatalmát korlátozni hivatott államhatalmi intézmények függetlenségének lényeges gyengítését, sok esetben a megszüntetését, a fékek és ellensúlyok szinte totális kiiktatását, bizonyos fokig a tulajdonjogok sérelmét, valamint a járadékvadászattal összefüggő viselkedési minták terjedését is.

III. A hatalommegosztás a diktatórikus államokban

III.1. A hatalommegosztás a nemzetiszocializmusban

A német nemzetiszocialista jogászok, náci miniszterek többször használták a „nemzetiszocialista német jogállam” (*nationalsozialistischer deutscher Rechtsstaat*), nemzeti jogállam (*nationaler Rechtsstaat*), népi jogállam (*völkischer Rechtsstaat*) és más hasonló kifejezéseket, mint például „Adolf Hitler német jogállama” (*der deutsche Rechtsstaat Adolf Hitlers*), hogy utaljanak arra, hogy ők a náci államot a jogállamiság sajátosan német válfajának tekintették. Hans Frank, aki Hitler ügyvédje, majd tartományi igazságügyminiszter, ill. a keleti

⁶³ Tyihomirov, Joszif: *Hatalommegosztás vagy munkamegosztás ?* in *Állam és Igazgatás*, 17. évf., 7. sz., (1967) 583.

⁶⁴ Hans Frank: *Der deutsche Rechtsstaat Adolf Hitlers*. In: *Deutsches Recht* 4/6 (1934) 120

területek főköormányzója volt, egyszóval az egyik legjelentősebb német náci jogász 1934-ben „*Adolf Hitler német jogállama*” címmel tartott előadást, amelyet a náci jogászlap, a *Deutsche Justiz* megjelentetett. Ebben Hans Frank kijelentette: „Adolf Hitler állama, a nemzetiszocializmus hatalmilag egységes Német Birodalma jogállam.”⁶⁵ E kijelentés nem hagy semmi kétséget afelől, hogy a nácik saját terrorállamukat jogállamnak tekintették.

A Hans Frank által szerkesztett több mint ezeroldalas náci alaplómű, a *Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung* külön tartalmazott egy fejezetet a jogállamiságról. Ebben a jogállamiság ismérveként fel volt sorolva a hatalmi ágak elválasztása is, amely a kötet szerint a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás szervezeti elkülönülését jelentette.⁶⁶

A náci felfogás szerint tehát a vezéri elv értelmében az állami jognak, amely nem más, mint a Führer akarata, minden körülmény között engedelmeskedni kell, ezért a náci jog mindenkire kötelező. Mivel a náci állam a jognak való engedelmisségen alapul, a náci állam egyúttal jogállam is, mert a jog kötelező erejére épül. A náci jogállamnak része a hatalommegosztás, amely a náci jogfelfogás szerint a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás pusztán szervezeti elkülönülését jelentette.⁶⁷

A vezéri elvnek a jogszolgáltatás terén való következetes megvalósításából folyik, hogy a bíró — mint végeredményben a Führer akaratának kinyilvánítója — bírói döntése tekintetében egyedül, kizárólagosan és közvetlenül a Führernek felelős.⁶⁸

A náci törvények a bírótól nemcsak azt követelték meg, hogy a náci törvényeket betartsa függetlenül attól, hogy azok a nemzetközi jogrenddel, a német alkotmánnyal vagy a saját lelkiismeretével ellentétben voltak, hanem azt is, hogy jogértelmezésük során a nemzetiszocialista világnézetnek, a náci pártprogramnak, a fajiságból származó természetes jogérzéknek és a náci igazságügyminiszter jogértelmezéseinek is engedelmeskedjék.

Ahogy Hans Frank megfogalmazta: „Minden jogforrás értelmezésének alapja a nemzetiszocialista világnézet, ahogyan az különösen a pártprogramban és a Führerünk nyilatkozataiban kifejezésre jut.”⁶⁹

A náci jogtan a bíró törvényhez kötöttségét, pártatlanságát *államidegenségnek* tekintette, és azt a nézetet sulykolta, hogy a bírónak nem a törvényt, hanem a náci államot kell szolgálnia, és a bíró alapvető feladata, hogy állampárti legyen, és a „fajiságból származó természetes jogérzék” szerint mondjon ítéletet.

A náci párttag Heinrich Henkel szerint, aki mellel az SS pártoló tagja is volt, „az államvezetés céljainak odaadó szolgálatában” (*Hingabe des Richtertums an die Ziele der Staatsführung*) áll a bírói függetlenség a náci államban.⁷⁰ Ebben az 1934-ben kiadott könyvében kijelentette: „A bíró függetlenség a nemzetiszocialista államban nem a térben szabadon lebegő, hanem a népi vezéri állam (*völkische Führerstaat*) iránti elkötelezettségben rejlő függetlenség.”

A kötelező állampártiság nemzetiszocialista doktrínája lényegében a bírói függetlenség tagadása volt. A náci jogászprofesszor, Heinrich Henkel megállapítása szerint a bíró, míg a liberalizmus korában „pártatlan harmadik” volt, mint az államon és társadalmon felülálló

⁶⁵ Hans Frank: *Der deutsche Rechtsstaat Adolf Hitlers*. In: *Deutsches Recht* 4/6 (1934) 120

⁶⁶ Hans Frank (hrsg.): *Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung*, München, 1935, 30

⁶⁷ Müller, Heinz Gerhard: *Die Gewaltenteilung und die Lösung ihres Problems im Dritten Reich*, Erlangen, 1935

⁶⁸ Goltner Dénes: *Az államhatalmak elválasztása vagy együttműködése*, in *Jog* 1936. III. évf. 4. szám, 22.

⁶⁹ Hofer, Walther, *Der Nationalsozialismus. Dokumente 1933 – 1945*, Frankfurt am Main, 1990, 101

⁷⁰ Henkel, Heinrich: *Die Unabhängigkeit des Richters in ihrem neuen Sinngehalt*, Hamburg, 1934, 34.: „In der freien Hingabe des Richtertums an die Ziele der Staatsführung liegt die Gewähr für eine dem völkischen Rechtsbewusstsein ebenso wie der staatlichen Rechtseinheit verpflichtete Rechtsprechung darin zugleich aber auch die grundlegende Voraussetzung für die richterliche Unabhängigkeit.”

hatalom, a törvény szerve, a nemzetiszocialista rendszerben már kimozdult az államtól való elidegenedéséből.” („so ist er heute aus seiner Staatsfremdheit herausgerückt.”)⁷¹

Henkel ostromozta az államidegen, a magukat „pártatlan harmadik”-nak képzelő bírók ítélkezését, és az állambarát, ideológiailag elkötelezett bírói viselkedést szorgalmazta, amely a náci világnézet szerint tölti ki a generálklauzulákat és a törvény hézagait. A náci Henkel szerint a bíró nem látszódnak úgy, mint a szabadságot fenyegető kormány ellensúlya (*Gegenspieler der freiheitsbedrohend gedachten Regierung*), mert a náci rendszerben nincs helye a kormánynak betartó, azaz az államtól elidegenedett bírónak. Henkel „a legfelsőbb államvezetéssel közvetlenül összekötött ítélkezést” (*die der obersten Staatsführung unmittelbar verbundene Rechtssprechung*) dicsőítette, amely a náci világnézet érvényesülésének igazi garanciája. Szerinte a „legfelsőbb államvezetéssel közvetlenül összekötött bíró” (*unmittelbare Verbundenheit mit der Staatsführung*) a náci bíró ideáltípusa, aki ítélethozatalakor Henkel szerint alapul veszi többek között Hitler rádióbeszédeit és a náci pártprogramot is.⁷²

Ha a bíró esetleg vonakodott volna a „fajiságból származó természetes jogérzék”-et vagy a náci pártprogramot követni, a német törvények gondoskodtak a nem megbízható bírók eltávolításáról. A náci rendszer elején, 1933. április 7-én megszavazott *Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums* című törvény 4. §-a alapján a régi bírói kart tisztogatásnak vetették alá. E törvény 4. §-a alapján azok a bírók, akiknek korábbi politikai tevékenysége nem nyújt garanciát arra, hogy mindenkor fenntartás nélkül kiállnak a nemzeti állam mellett, elbocsáthatók a szolgálatból.

Akik 1933-ban megúszták az elbocsátást, azok sem lehettek nyugodtak. Az 1937. évi január 26-i hivatalnoki törvény (*Deutsches Beamtenengesetz*) 71. §-a értelmében a bíró, éppúgy mint bármely államhivatalnok, nyugdíjazható akkor, ha magatartásában nem látszik többé biztonságot nyújtani arra vonatkozóan, hogy magát fenntartás nélkül azonosítja a nemzeti szocialista eszmetannal és államérdekkel.⁷³

III.2. A fasiszta államelmélet

Benito Mussolini 1939. október 30-án a Palazzo Venezia Sala delle Battaglie termében az olasz bírói testület számára tartott beszédében világosan és pontosan kijelentette a hatalommegosztás dogmájának végét az olasz közjogban.

Azt mondta: „Az én felfogásom szerint nincs hatalommegosztás az államon belül. Ahhoz, hogy ezt végiggondoljunk, másfél évszázadot kell visszamennünk, és talán akkor még inkább gyakorlati, mint doktrinális szempontból volt indokolt. De a mi felfogásunkban a hatalom egységes: már nincs hatalommegosztás, hanem funkciómegosztás van.”⁷⁴

A fasiszta államban Mussolini szerint nincs helye a hatalmi ágak megosztásának, mert a végrehajtó hatalom nem rendelhető alá a törvényhozói hatalomnak, mert annak még a látszatát is el kell kerülni, hogy a kormányfő, Mussolini alá legyen vetve a törvények uralmának: „A végrehajtó hatalom, amely rendelkezik az állam minden fegyveres erejével és amelynek naponta előre kell mozdítani az állami közigazgatás összetett gépezetét, nem kárhoztatható

⁷¹ Henkel, Heinrich: *Die Gestalt des künftigen Strafverfahrens*. In: Deutsche Juristen-Zeitung 1935, 530-538.; Henkel, Heinrich: *Die Unabhängigkeit des Richters in ihrem neuen Sinngehalt*, Hamburg, 1934, 34.

⁷² Henkel, Heinrich: *Die Unabhängigkeit des Richters in ihrem neuen Sinngehalt*, Hamburg, 1934, 31-34.

⁷³ Deutsches Beamtenengesetz vom 26. Januar 1937, § 71. (1) Der Führer und Reichskanzler kann einen Beamten auf Lebenszeit oder auf Zeit auf einen von der obersten Dienstbehörde im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Innern gestellten Antrag in den Ruhestand versetzen, wenn der Beamte nicht mehr die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für den nationalsozialistischen Staat eintreten wird.

⁷⁴ Salvatore Foderaro, *La teorica della divisione dei poteri nel diritto pubblico fascista*, in *Rivista di Diritto Pubblico* (1939) 745-759.

másodrendű szerepre, nem redukálható próbababák csoportjára, amelyet a törvényhozó testület szeszélyei táncoltathatnak.”⁷⁵

Mussolini 1939. október 30-án a bírói hatalom gyakorlásáról a bírókhoz intézett beszédében a következőket mondta, miután az olasz bírói kart politikai tisztogatásnak vetette alá: „Mindannyian tanúi vagytok annak, hogy mindig is a legszélesebb hatalmat engedtem az olasz bírónak. Ennek pedig nagyon egyszerű oka van: feltétlen bizalmam van az olasz bírói karban, és tudom, hogy az a fasiszta törvény és a lelkiismeret szerint ítélik.”⁷⁶

A parlament mint hatalmi ág szerepével kapcsolatban Mussolini hangsúlyozta, hogy a fasiszta rendszer kormányfői rendszer, amely a parlamentnek nem felelős. „A fasizmus meg akarja tartani a hatalmat, mert miután nem parlamentáris úton szerezte meg, nem is hajlandó meghajolni a parlament előtt.”⁷⁷

Később már az ellenzék nem is juthatott mandátumhoz a parlamenti választásokon, mert Mussolini szerint a fasiszta államban nincs szükség ellenzékre: „Egy egészséges politikai rendszer működéséhez nincs szükség ellenzékre. Az ellenzék korlátolt és felesleges egy olyan totális rendszerben, mint a fasiszta rendszer.” – mondta Mussolini.⁷⁸

A jogállamban az ellenzék feladata a kormány ellenőrzése, de a fasiszta állam van a kormányt is annak fejét, Mussolinit nem kell ellenőrizni, mert ahogyan öntelten kifejtette, Mussolini saját magát ellenőrzi: „Mi nem vagyunk öreg gebék, akiket ostromozni kell, mi szigorúan ellenőrizzük saját magunkat.”⁷⁹

Az olasz nép ne tüntessen, elégedetlen a politikai hatalommal vesztő ne sztrájkoljon, ha kevés a fizetése. Mussolini szerint nem lehet a fasiszta állam működését büntetlenül kritizálni: „A kritika a kritikáért ízetlen dolog, a rosszhiszemű kritika antifasizmus.” – mondta a fasiszta vezér.⁸⁰ A rendszerellenesség pedig az Államvédelmi Különbírószág hatáskörébe tartozik.

⁷⁵ Ormos Mária: *Mussolini*. Budapest, 1987, 214.; *Opera omnia di Benito Mussolini*, Firenze, 1951, XXI. kötet, 361.

⁷⁶ Idézi: Salvatore Foderaro, *La teorica della divisione dei poteri nel diritto pubblico fascista*, in *Rivista di Diritto Pubblico* (1939) 745-759.

⁷⁷ *Opera omnia di Benito Mussolini*, Firenze, 1951, XXI. kötet, 94.

⁷⁸ *Opera omnia di Benito Mussolini*, Firenze, 1951, XXII. kötet, 379.

⁷⁹ *Opera omnia di Benito Mussolini*, Firenze, 1951, XXII. kötet, 379.

⁸⁰ *Opera omnia di Benito Mussolini*, Firenze, 1951, XXIV. kötet, 139.

III.3. Az államhatalom egysége és oszthatatlansága a kommunista jogelméletben

A kommunista jogelmélet egészen más alapokon állt, mint a náci és a fasiszta jogelmélet, a hatalommegosztás kérdésében azonban érdekes módon nagyon hasonló álláspontra jutott a hatalommegosztásról.

A szovjet tanokat Magyarországon is érvényre juttatta a szocialista törvényhozás, így érdemes kitérni arra is, hogyan valósult meg Magyarországon a szovjet diktatúra modellje, és ennek milyen hatásai vannak a mai magyar alkotmányjogi gondolkodásban.

A szovjet modell egyik legfontosabb dogmája az államhatalom egységének és oszthatatlanságának elmélete volt. Ahogyan Kovács István elvtárs kifejtette: „A szocialista állam és államszervezés példaképe a nagy Szovjetúnió államrendszere. Ennek az államhatalmi és államigazgatási szervezetnek alapelveit a Sztálini Alkotmány állapítja meg. A szocialista államszervezés elveti a hatalommegosztás burzsoá elméletét. Az államhatalom egységes. Ennek folytán egységes az államhatalom gyakorlásának szocialista szervezete is.”⁸¹

Kovács István azt is megvilágította, hogy mi a szovjet hatalom egységének biztosítója: „A szovjet hatalom egysége megmutatkozik a szovjetek valamennyi funkciójában és feladatában. Az államhatalom legfelsőbb szervei és a helyi szervek, a Legfelsőbb Szovjet és a helyi szovjetek között csak működési területük és feladataik szempontjából van különbség.... A szovjet hatalom egységének biztosítója a Bolsevik Párt vezetése és a Párt vezetése iránt megnyilvánuló bizalom.”⁸²

„A Párt nem az állami szervek megkerülésével, hanem az állami szerveken keresztül irányítja az államot.”⁸³ A kommunista párt és az állam tehát összefonódik, a párt irányítja az államot.

Papp Ignác kicsit részletesebben fejtette ki a szovjet államjog álláspontját hatalommegosztás elvéről: „A szocialista államszervezetben a hatalom egységes, azonban az állami szervek között egy sajátos munkamegosztás megy végbe. Ezzel összefüggésben az államjogi irodalomban az alábbiakat fejtették ki. Marx és Engels a Párizsi Kommün tapasztalatainak elemzése során megállapították, hogy a Kommün mint választott képviseleti szerv kezében volt a törvényhozó és a végrehajtó hatalom. S ily módon ez a választott képviseleti szerv, dolgozó (vagyis irányító munkát végző) testület volt. Az államhatalom egysége ebben az esetben egyrészt meg nem osztott hatalmat jelentett a többi osztályokkal szemben, másrészt kifejezte a munkásosztály szuverenitása megjelenésének azt a formáját, ahol az államszervezet csúcán a választott képviseleti testület áll, amely azonban a legközvetlenebb kapcsolatban volt magával az uralkodó munkásosztállyal. A Kommün tagjai (vagyis a képviselők) nem csupán törvényhozók voltak, hanem a Kommünből alakított bizottságokban részt vettek a végrehajtás munkájában is. A Kommün a specialisták hivatali apparátusát nem szüntette meg, de új és kislétszámú igazgatási szervezetet épített ki, a képviseleti szervvel összefüggésben, annak alárendelten. Oroszországban a szovjetek az adott területek összes feladatait ellátták, vagyis gyakorolták a végrehajtás funkcióit is, kezdetben a küldöttek útján egy minimális apparátussal. A Nagy Októberi Szocialista Forradalom során a szovjetek minden hatalmat magukhoz ragadtak, így azok teljhatalmat gyakoroltak. Ebben az időszakban jellemző volt a szovjetek, különösen az Összoroszági Szovjet Kongresszus prioritása az

⁸¹ Kovács István: *Államigazgatásunk átalakulásának alapelveiről*, in *Állam és Közigazgatás* 2. évfolyam, 3. szám, (1950) 159.

⁸² Kovács István: *A szovjetek a Szovjetúnió politikai alapja*, in *Állam és Közigazgatás*, 2. évfolyam, 1-12. szám (1950) 439.

⁸³ Halász Pál et al.: *Állam- és jogelmélet*, 2. félév, ELTE kari jegyzet, Budapest, 1953, 31

államszervezetben s a viszonylag kislétszámú specializált szerv függése a képviseleti szervektől, amelyekben sok volt a „laikus” elem, pl. a bíróságoknál. De már 1918-ban szervezetenként megkülönböztették a törvényhozó és a végrehajtó szerveket. 1924-re specializálódott a központi szervezet, ugyanis a Kongresszusok mellett kialakult a végrehajtó rendelkező szerv, a központi és területi szinteken egyaránt. Az 1936-os szovjet alkotmány az államszervezet új munkamegosztását fogadta el. A képviseleti szerveket egyöntetűen államhatalmi szerveknek nevezte, s ide sorolta a Szovjetunió Legfelsőbb Szovjetjét és annak prezidiumát, a köztársasági legfelső szovjeteket és prezidiumaikat, valamint a helyi szovjeteket is a különböző területi egységekben.”⁸⁴

Ha tömören szeretnénk összefoglalni a szovjet jogelmélet álláspontját, akkor célszerű a szovjet klasszikus államjog képviselőjét, Tyihomirovot idézni: „Helyénvaló emlékeztetnünk Marxnak azokra a szavaira, hogy a hatalommegosztás nem más, mint az állami mechanizmusban meglévő tényleges munkamegosztás.”⁸⁵

„Az államszervezetben tehát pontosan tudni kell, melyik szervnek mit kell tennie. Az összes szervek szigorú felügyelet alatt állanak oly módon, hogy mindegyikük felett áll egy felsőbb szerv, amely biztosítja az állam egységét. Ha nem volna ilyen szigorú összhang az összes állami szervek munkája között, akkor az állam hatástalan volna, mert amit az egyik szerv egyirányban elvégezne, azt a másik irányban dolgozó szerv a maga munkájával megsemmisítené. Ezért az egyik szerv másikkal való szigorú alárendeltsége (szubordináció) valamint a hierarchia elve az államszervezet legfontosabb elvei, amely nélkül egyáltalában nem tudna működni. Ez nagyon fontos az államapparátusban dolgozó emberek gyakorlata szempontjából is, mert azoknak állandóan kell számolni ezekkel az elvekkel.”⁸⁶

„Ismeretes, hogy a szocialista államtudomány e vonatkozásban a „hatalom egysége” elvét, mint alapvető államszervezeti kategóriát tekinti kiinduló pontnak, s ugyanakkor a marxista értelmezés szerint — mint az államszervezeten belüli munkamegosztást — fogja fel a „hatalommegosztás” montesquieu-i elméletét, a különböző jellegű funkciókat ellátó állami szervtípusok közötti megkülönböztetést. Ennek megfelelően tesz különbséget szervezeti és funkcionális értelemben is a kormányzati-igazgatási tevékenység, vagyis a döntéshozatal tartalmi szférája és a közigazgatási szaktevékenység területe között.”⁸⁷

A tényleges munkamegosztásként értelmezett hatalommegosztás lényegében azt jelentette, hogy mindazok a burzsoá szervek megvoltak a szocializmusban, amelyek a kapitalista országokban is működtek (bíróság, minisztertanács, stb.), de mindegyikük felett állt egy felsőbb szerv, amely biztosította az állam egységét és a párt mindenre kiterjedő befolyását.

„A burzsoá parlamentarizmushoz képest a legelső és alapvető változás abban áll, hogy a szocialista parlamentnek biztosítják ténylegesen a legfelsőbb helyet az államapparátusban. Eza követelmény a dolgozó nép felsőbbségének elvéből következik és maga után vonja a szakítást a hatalommegosztás burzsoá elvével, amelyből következik a parlament feloszlásának lehetősége a kormány és a parlament közötti konfliktus esetén. A szocialista államban egyetlen állami szerv sem oszthatja fel a képviseleti-testületi állami szerveket.”⁸⁸

A marxizmus-leninizmus jogelmélete szerint tehát az állami szervek fölött az országgyűlés áll, amely a munkás-paraszt dolgozó osztály legfelsőbb népképviseleti szerve, és amely irányító szerepet tölt be a többi állami szervvel szemben, így többek között megválasztja a Minisztertanács elnökét, a Legfelsőbb Bíróság elnökét, és a legfőbb ügyészt.

⁸⁴ Papp Ignác: *Az államszervezetről*, in *Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica* 36 (1986) 176.

⁸⁵ Tyihomirov, Jozsif: *Hatalommegosztás vagy munkamegosztás?* in *Állam és Igazgatás*, 17. évf., 7. sz., (1967) 583.

⁸⁶ Lukity R. D.: *Politicka teorija dorzava*. Beograd, 1961, 105.

⁸⁷ Halász József: *A közigazgatás fejlesztésének indítékai és társadalmi jelentősége*, in *Állam és Igazgatás*, 23. évf., 8. sz., (1973) 699.

⁸⁸ Papp Ignác: *Az államszervezetről*, in *Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica* 36 (1986) 172.

A hatalommegosztás klasszikus, Montesquieu által bemutatott elméletében nincs szó a törvényhozás felsőbbrendűségéről vagy kitüntetett szerepéről, hatalommegosztás klasszikus elmélete szerint a *törvényhozás korlátozható és korlátozandó*. A törvényhozás egy a hatalmi ágak közül, ezért a többi hatalmi ág munkájába – eltérően a bolsevik jogelmélettől – nem avatkozhat, mert mindegyik hatalmi ág önigazgatással, autonómiával rendelkezik, maga választja vezetőit, nem az országgyűlés.⁸⁹

„A bolsevik, sztálini gyökerű 1949-es Alkotmány 2. §-ában formálisan az Országgyűlés szupremáciáját hirdette, kimondva, hogy az „Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból eredő összes jogokat”, ily módon de jure a többi hatalmi szerv hierarchikusan az Országgyűlésnek alárendelve működött, de facto a monolit egységként működő közigazgatást az egyeduralkodó állampárt szervei irányították, megvalósítván a pártállami diktatúrát.

Érdekesség, hogy az 1989-es átfogó alkotmányrevíziót követően is benne maradt a normaszövegben, hogy az „Országgyűlés a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi [...] szerve” és „meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit”. Hasonló szocialista maradvány volt a korábbi Alkotmány szövegében a legfőbb ügyész Országgyűlés felé való felelősségének deklarálása.⁹⁰

„A szocialista államelmélet az államhatalom megosztásának elvét a központi hatalom és a helyi hatalom tekintetében sem fogadja el, az állami munkamegosztást a hatalom egysége és oszthatatlansága elvén belül helyezi el, ezért nem teszi magáévá azt az eszmét, hogy az önkormányzatok a központi hatalom ellensúlyozására, túlhatalmasodásának meggátlására szolgálnak.”⁹¹

A bíróságok vonatkozásában sem érvényesülhetett a hatalommegosztás elve, hiszen a bíróságok nem voltak függetlenek. Ahogyan szocialista jogelméletünk klasszikusa, Papp Ignác írta: „... a bíróság működése felett egy államigazgatási szerv, nevezetesen az igazságügyminiszter gyakorol felügyeletet.”⁹² Az igazságügyminiszteri irányításon túl a pártirányításról sem szabad megfeledkezni. A pártirányítás kiterjedt az ítélkező tevékenységre és természetesen a bíróságokon és ügyészségeken is jelen voltak a munkahelyi pártszervek.

Míg korábban előfordult, hogy a Magyar Dolgozók Pártjának főtitkára közvetlenül adott utasítást egyes koncepciók perében, később formalizálódott a párt beavatkozása az igazságszolgáltatásba. A legfelsőbb szinten az ún. Koordinációs Bizottság közvetítette a legfelsőbb pártvezetés kívánalmait a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész felé.

Zinner Tibor szerint a Koordinációs Bizottság tagjai az adminisztratív területet felügyelő MSZMP KB-titkár, az MSZMP KB Adminisztratív Osztályának vezetője és helyettese, az adminisztratív területet felügyelő miniszterelnök-helyettes, az Igazságügyi Minisztérium illetékes vezetője, a Legfelsőbb Bíróság elnökének és a legfőbb ügyésznek büntető ügyszakot

⁸⁹ Alexander Hamilton-James Madison-John Jay: *A föderalista*. Értekezések az amerikai alkotmányról, Budapest 1998, Paper, nr. 51. Madison például az eredetileg 1787-ben megjelent, de később *A Föderalista* című kötetben összegyűjtött 51. számú esszéjében ezt írta: „Nyilvánvaló, hogy minden egyes hatalmi ágnek saját akarattal kell rendelkeznie, és következképpen úgy kell felállítani, hogy az egyes hatalmi ágak tagjai a lehető legkevésbé legyenek befolyással a többi hatalmi ág tagjainak kinevezésére. Ha ezt az elvet szigorúan betartanánk, akkor ez azt követelné meg, hogy a legfelsőbb végrehajtó, törvényhozó és bírói hatalmi szervek kinevezéseit ugyanabból a hatalom forrásából, a népből kell meríteni, olyan csatornákon keresztül, amelyek semmilyen kapcsolatban nem állnak egymással.”

⁹⁰ Szaniszló K., *A hatalommegosztás jelentéstartalmait, valamint kapcsolódási pontjait a jogállamisághoz és a népszuverenitáshoz*, in IAS 13/4 (2017) 245-259.

⁹¹ Szamel Lajos: *A felügyelet és irányítás az államigazgatásban*, in *Állam és Igazgatás* 12/7-12 (1962) 905.

⁹² Papp Ignác: *Az államszervezetről*, in *Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica* 36 (1986) 177.

vezető helyettesei voltak.⁹³ Az iratok későbbi ismertetése korrigálja ezeket az információkat, ahogyan azt a véleményt is, hogy a Bizottságot 1989-ben „feloszlatták” volna.⁹⁴

Bócz Endre, aki 1974-ben főügyész-helyettes volt, egy konkrét ügy kapcsán (amelyben Szénási Géza legfőbb ügyész helyett kellett eljárnia) megemlíti: „A koordinációs értekezlet az adminisztratív szervek pártirányításának eszköze volt. Az MSZMP Központi Bizottsága Közigazgatási és Adminisztratív Osztályának vezetője tartotta; résztvevői a Belügyminisztérium, a Legfőbb Ügyészség és a Legfelsőbb Bíróság vezetői, illetőleg ezek megbízottai voltak; itt döntöttek a nagy horderejűnek ígérkező ügyek és szereplőik további sorsáról - tehát például arról, hogy kikkel szemben kell vádat emelni. A döntést azután az állami vezetőknek kellett a saját területükön (hivatali hatalmuk révén) érvényesíteni.”⁹⁵

Biszkú Béla hírhedtté vált interjújában 2010-ben kifejtette, hogy valóban „voltak együttes tanácskozások a KB-titkár vezetésével, a belügyminiszter, a Legfőbb Ügyész, a 'legfőbb bíró', az Adminisztratív Osztály vezetője és illetékes munkatársa között. De ezek mindig csak utólagos tanácskozások voltak, tehát nem előre meghatározott ügyekkel foglalkoztak, hanem a megtörtént ügyek tapasztalatainak elemzésével. A bíróságnak, az ügyészségnek a tevékenységével... Most is van ilyen, biztosan van, csak nem tudunk róla...”⁹⁶

Összefoglalás

Mivel a hatalommegosztás elmélete nem rendelkezi minden államban érvényes normatív tartalommal, sőt sok ország alkotmányában elvi deklaráció szintjén sem szerepel, és a hatalmi szereplők is változtak kétszáz év alatt, Montesquieu óta a hatalommegosztás elve számos változáson ment át. A hatalom birtokosai sohasem kedvelték a hatalommegosztás elvét, így már a 19. század elejétől is arra törekedtek, hogy elutasítsák a hatalommegosztást, vagy pedig relativizálják annak szigorúságát.

A nyílt elutasítás napjainkban már kevésbé népszerű, sokkal inkább jellemző a hatalommegosztás fokozatos eróziója. A történeti áttekintés alapján világos, hogy Montesquieu óta a hatalommegosztás elve a szavak szintjén egyre nagyobb népszerűsége tett szert, de a gyakorlatban folyamatosan hanyatlik.

Miközben a 20. századi totalitárius rendszerek, amelyek lábbal tiporták az emberi szabadságjogokat, szinte kivétel nélkül magukat jogállamnak tekintették, és a hatalommegosztás elvét legfeljebb csak átértelmezték a saját szájuk íze szerint funkciómegosztásként vagy munkamegosztásként, a gyakorlatban mégis hatalomkoncentrációt valósítottak meg.

A következetes gyakorlati megvalósítás hiánya miatt a második világháború után kialakult demokratikus rendszerek helyzete sem rózsás. A törvényhozó és végrehajtó hatalom összefonódása a hatalommegosztás elvét pusztán elméleti jelentőségűvé tette, mert kialakult egy tökéletlen kétpólusú rendszer, amelyben a kormánypárt által uralt egyesített törvényhozói-végrehajtói hatalom áll szemben az egyre inkább támadott bírói hatalommal. Föderális államokban megmaradt ugyan a vertikális hatalommegosztás jól működő rendszere, ez azonban eredetileg nem képezte a Montesquieu nevéhez köthető klasszikus hatalommegosztás elméletének részét, és kis területű államokban – föderális alkotmány híján – nem is érvényesülhet.

⁹³ Zinner Tibor: *Személyes adalékok (is) az első két semmisségi törvény háttéréhez*, in Kahler Frigyes (szerk.): *A semmisségi törvények*. Budapest, 2002, 31.

⁹⁴ Révész B.: *A pártállami időszak ismeretlen hatalmi testülete: a Koordinációs Bizottság 1957-1988*. In: *Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica*, 76 (2014) 387-399.

⁹⁵ Bócz Endre: *Négy évtized az ügyészségen*. Pályám emlékezete. Budapest, 2010, 335

⁹⁶ Révész B.: *A pártállami időszak ismeretlen hatalmi testülete: a Koordinációs Bizottság 1957-1988*. In: *Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica*, 76 (2014) 387-399.

Montesquieu hatalommegosztási elmélete lényegében ma is aktuális, de azok a politikai szereplők (király, rendek), amelyek a 18. század végén nagy hatalommal rendelkeztek, mára már eltűntek a politika színpadáról, így Montesquieu-nek csak azt az üzenetét lehet megfogadni, amely szerint a hatalommegosztás nem más mint alkotmányjogi eszközökkel megteremtett *egyezségi kényszer*, amely megakadályozhatja a hatalom túlzott mértékű koncentrációját.

A történeti visszatekintés alapján nem igazolható, hogy a középkori állam volt a leginkább elnyomó állam, hanem éppen ellenkezőleg, a legtöbb tömeggyilkosságot végrehajtó totalitárius államok a 20. században álltak fenn. A fejlődés vonala tehát nem egyenes vonalú.

A hatalommegosztásnak a történelem tanúsága szerint különböző fokozatai vannak. A *munkamegosztás*, a *funkciómegosztás*, a *hatáskörmegosztás* gyakorlatilag mindig is létezett, de ez még nem jelenti azt, hogy a hatalmi ágak egymás működését korlátozhatják vagy korrigálhatják. Ez a hatalommegosztás alapszintje, általában a 20. századi totalitárius államok is csak addig jutottak el, hogy a hatalommegosztást munkamegosztásként, hatáskörmegosztásként értelmezve névlegesen eltűrjék.

A történeti fejlődésben a következő szintet jelentette a *szervezeti önállóság*, amelynél fogva a hatalmi ágak már nem egy személytől függenek (pl. a királytól), hanem az Alkotmány garantálja szervezeti, költségvetési, kinevezési, irányítási függetlenségüket.

A szervezeti önállóság azonban mit sem ér, ha nem járul hozzá az *eltérő érdekelttség*, az *elválasztott karrierutak* rendszere. A tisztviselők félelme ugyanis az, hogy ha őket a szervezetből elbocsátják, miből fognak megélni. Mivel minden hatalmi ág mögött a pártok állnak, kialakult a pártokat kiszolgáló szakértők tömege, akik megélhetésüket nem a törvény szolgálatában látják, hanem az aktuálisan hatalmon lévő párt szolgálatában. A zsákmányrendszer (jól fizető állások, közbeszerzések, egyéb jutalmak osztogatása) nem egyeztethető össze a hatalommegosztással. Ahogyan Madison írta: „az egyes hivatalokat irányítóknak meg kell adni a szükséges alkotmányos eszközöket és *személyes indítékokat* ahhoz, hogy ellenálljanak a többi hivatal beavatkozásának.” Ha a személyes indítékok, az érdekelttségi rendszer ellenkező irányba mutat, a hatalommegosztás spekulatív elmélet marad.

A középkori podesta-városokban a podesta nem lehetett a város polgára, nem köthetett jogügyletet a városi polgárokkal, nem vehetett fel hitelt a városban, nem vásárolhatott ingatlant a városban és nem fogadhatott el ajándékot a városi polgároktól. *A jogügyleti és érintkezési tilalom* szigorú megvalósítása valójában a hatalommegosztás rendszerének lényeges eleme és következő fokozata. Bár számos államhoz hasonlóan a 16/2022. (III.2.) OBT határozat 1. cikk (3) bek. előírja, hogy „a bíró a törvényhozó és végrehajtó hatalomhoz fűződő szükségtelen kapcsolatoktól tartózkodik”, de e tilalom megszegése nem szankcionált.

A történeti tapasztalat alapján nyilvánvaló, hogy a hatalommegosztás ma már csak hangzatos politikai jelszóként funkcionál. A hatalommegosztás elvének deklarálása azonban még nem óvja meg a polgárokat a hatalmi túlkapásoktól vagy a zsarnokságtól. A normatív részletrendelkezésekre váltott összeférhetlenségi szabályok nélkül, tiszta közélet nélkül, tisztességes választási rendszer nélkül, megfelelő pártdemokrácia nélkül a hatalommegosztás gyakorlati érvényesülése kérdéses, noha a történelem arra tanít, hogy a társadalom jólétéhez a hatalommegosztás nélkülözhetetlen.

Irodalomjegyzék

1. Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, Budapest, 2014.
2. Felix Ermacora: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1970, 585-587.
3. Gerber, Carl Friedrich: *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, 1880, 22.
4. Gerber, Carl Friedrich: *Über öffentliche Rechte*. Tübingen, 1852.
5. Giovanni Sartori: *Összehasonlító alkotmánymérnökség*, Budapest, 2003
6. Hans Meyer: Das parlamentarische System des Grundgesetzes, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin-New York 1975, 33. kötet, 111
7. Jacques Krynen: L'élection des juges: étude historique française et contemporaine, Paris, 1999, 15-88.
8. Jellinek, Georg: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914, 3. kiadás, 501.
9. Karl Korinek: *A hatalommegosztási tan aktualitásáról*. In: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből* (szerk. Takács Péter), Budapest 2003, 685.
10. Laband, Paul: *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlin 1871, 32.
11. Laband, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Bd. 2. Tübingen, 1877,
12. Martin Löhnig: *Zur Stellung des Richters im Frühkonstitutionalismus*, in *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 80 (2012) 437–441.
13. Máthé Gábor: *A hatalommegosztás kérdései*, in *Jogtörténeti Szemle* 2. sz. (2004) 44-47.;
14. Máthé Gábor: *A jogállami intézményrendszer klasszikus korszaka és a kettős monarchia*, in *Jogtörténeti Szemle* 3. sz. (2015) 34-39.
15. Máthé Gábor: *Die Problematik der Gewaltentrennung*, Budapest, 2004, 15-20.;
16. Montesquieu: *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000
17. Paolo Alvazzo del Frate: *Giurisprudenza e référé législatif in Francia nel periodo rivoluzionario e napoleonico*, Torino, 2005, 45-135.
18. Sári János: *A hatalommegosztás*, Budapest, 1995, 70.
19. Seligman, Edmond, *La justice en France pendant la Révolution, (1789-1792)*, Paris, 1901, I. kötet, 492, 497, 499
20. Suppé, Rüdiger: *Die Grund- und Menschenrechte in der deutschen Staatslehre des 19. Jahrhunderts* (Schriften zur Verfassungsgeschichte Bd. 71). Berlin 2004. 322
21. Szabó Szilárd: *A hatalommegosztás elvének megvalósulása a 21. századi parlamentáris kormányzati rendszerekben*, *Közjogi Szemle* 7/3 (2014), 50.
22. Takács Albert: *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése*. In: *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest 1998, 104.
23. Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*, Budapest, 2019.
24. Ulrike Seif: *Recht und Gerechtigkeit*. Die Garantie des gesetzlichen Richters und die Gewaltenteilungskonzeptionen des 17.–19. Jahrhunderts, in *Der Staat* 42 (2003) 110–140.