

A közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében

Szerző: FÁBIÁN Adrián

Affiliáció: egyetemi docens, PTE ÁJK

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2020.12.16

Idézési javaslat: FÁBIÁN Adrián: „A közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgas-a-hatalommegosztas-rendszereben> (2021). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

E szócikk célja a hatalommegosztás jogállami követelményének és az ahhoz kapcsolódó elméleti megfontolások ismertetése, az államhatalmi ágak elválasztása elvének szisztematikus, elemző bemutatása, valamint a közigazgatás elhelyezése a hatalmi ágak elválasztásának elvét érvényesítő demokratikus jogállam szervezetében. Vizsgálat tárgyát képezi továbbá a közigazgatás kapcsolata a törvényhozással, a végrehajtással és az igazságszolgáltatással.

Tartalomjegyzék

- 1. Elméleti alapvetés**
- 2. Dogmatikai elhatárolások**
- 3. A hatalmi ágak és a közigazgatás – rövid (jog)történeti áttekintés**
- 4. A közigazgatás és a hatalmi ágak kapcsolatrendszerének jogi szabályozása**
 - 4.1. Bevezető
 - 4.2. A közigazgatás és a végrehajtó hatalom
 - 4.3. Közigazgatás és a törvényhozó hatalmi ág
 - 4.4. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás, illetve az Alkotmánybíróság viszonya
 - 4.5. A közigazgatás és a „semleges” államfői hatalom
- 5. Záró megjegyzések**
- 6. JEGYZETEK**

1. Elméleti alapvetés

[1] A jogállami közigazgatás egyik legfontosabb ismérve annak korlátozottsága, amely alapvetően ->a közigazgatás államszervezeten belüli elhelyezkedésében (->a közigazgatás alkotmányos és nemzetközi jogi keretei) is megmutatózó elvárás.* Az államhatalmi ágak és a közigazgatás kapcsolatrendszerére kihat a közigazgatás működésére és annak kontrolljára is. Az ->állam és azon belül a közigazgatás hatalmának (szervezeti, temporális, konstitucionális stb.) limitálása^[1] tehát szorosan összefügg a ->hatalommegosztás elvével, hiszen utóbbinak épp az a rendeltetése, hogy az

állami működés egyik legfontosabb területét, a közigazgatást is (jogi) keretek között tartsa.

[2] Más megközelítésben

a hatalommegosztás fogalma jobban összefér a hatalmi ágak egyensúlyának kategóriájával. A hatalmi ágak egyensúlya ugyanis nem csupán az alkotmányos tényezők merev elkülönítése révén teljesedik ki, hanem azok jogilag intézményesített viszonyrendszere útján is. Montesquieu hatalommegosztást megalapozó nézetrendszere is ilyen elvi alapon áll.^[2]

[3] A jogállam és benne a törvényesség fogalmának egyaránt meghatározó eleme az államhatalmi ágak elválasztásának elve. Ennek lényege, hogy a zsarnokság létrejöttének megakadályozásához a hatalomkoncentráció lehetőségének kizárása szükséges, azaz annak biztosítása, hogy a hatalmat ne lehessen ellenőrizetlenül gyakorolni, a hatalom ne összpontosulhasson egy kézben. A hatalmi ágak elválasztásának elve, a ->jogállamiság elve, valamint a közigazgatás törvényes működésének az elve egymást feltételező és kiegészítő államszervezési princípiumok.

2. Dogmatikai elhatárolások

[4] Az államhatalmi ágak megosztásának kérdése az ->alkotmányjog és a jogelmélet egyik legtöbb kutatott területe.^[3] A kiindulási pont az államhatalom korlátozottságának a követelménye. Jogállami, demokratikus keretek között kizárt az abszolút, korlátlan és kontrollálatlan hatalomgyakorlás. A hatalom korlátozásának klasszikus eszköze és vitatatlan államszervezési elve a hatalom megosztása (funkcionális elosztása) az államon belül, az államot alkotó alrendszerek között. Ezek a funkcionális állami alrendszerek hagyományosan a törvényhozás, a végrehajtás és az ->igazságszolgáltatás.

[5] A közéletben gyakran jelennek meg olyan nézetek, melyek szerint a sajtó, a gazdaság, a ->politikai pártok, a lobbik stb. is egyfajta hatalmi ágaknak tekinthetők. Praktikusan ezek az álláspontok ugyan nem vehetők el, kétségtelenül van igazságtartalmuk, de a szociológiai, politológiai vagy gazdasági értelemben vett hatalmi tömbök nem keverendők össze az – általunk tárgyalt – államhatalmi ágakkal, azokon kívül esnek.^[4]

[6] Az (állam)hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elmélete Charles de Montesquieu nevéhez köthető. *A törvények szelleméről* című műve 11. könyvében törvényhozó, ->nemzetközi jog alá tartozó, valamint polgári jogi kérdésekre vonatkozó végrehajtó hatalmat különít el.

[7] Bár sokan John Locke tanai mellett csupán másodlagos jelentőséget tulajdonítanak neki, mégis Montesquieu elvitathatatlan érdeme annak felismerése, hogy a hatalom kizárólag hatalommal korlátozható. Montesquieu az önkényuralommal szembeni egyedüli lehetőségként konstatálja, hogy egy szervezet egyféle funkciót gyakorolhat, valamint hogy egy személy kezében nem koncentrálódhat többféle hatalmi ág. A hatalmi ágak elválasztása mellett ezek egymással való szembeállítását is kimondta, azaz azt, hogy a hatalmat csak másik hatalommal lehet korlátozni.^[5]

[8] A „demokratikus jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom”, a hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, ellensúlyozzák és korlátozzák.^[6] Tehát a hatalom korlátozásának legfontosabb és legáltalánosabb megvalósulása a hatalommegosztás, illetve ehhez kapcsolódva az államhatalmi ágak elválasztása.

[9]

Az Egyesült Államokban – részben eltérően a kontinentális rendszerektől – a „fékek és egyensúlyok” kikristályosodott rendszere szerint a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szervezetileg nem függ egymástól, külön úton jönnek létre, az elnök lényegében leválthatatlan, a végrehajtásnak sincs jogosultsága a parlament

felosztására, továbbá a személyi összefonódás is kizárt a két hatalmi ág között. Az elnök viszont a vétőjoggal a törvényhozó eljárás részévé válhat, a Legfelsőbb Bíróság tagjait pedig a Szenátus egyetértésével nevezi ki.^[7]

Az alapító atyák „az elnököt tették meg az Unió végrehajtó hatalmának egyetlen és egyedüli képviselőjévé”.^[8]

[10] A közigazgatás – jellegénél fogva – a végrehajtó hatalom része, sőt lényegében kitölti a végrehajtó hatalmi ágat.

A közigazgatás a végrehajtó hatalom gyakorlásának meghatározó összetevőjévé válik, ezáltal megkettőződik (vagy éppen megsokszorozódik) a végrehajtó hatalmi ágon belüli akaratképződés: a politikai és alkotmányos főhatalom birtokosa és a kormányzottak közé beépül a közigazgatás egyre nagyobb szervezetrendszere, amely jelentős befolyással bír nem csak az akaratképződés eredményére, hanem annak tartalmára is.^[9]

3. A hatalmi ágak és a közigazgatás – rövid (jog)történeti áttekintés

[11]

Az államhatalmak, pontosabban az állami főfunkciók tipizálására irányuló törekvés csakúgy, mint az államelmélet legtöbb alapkérdésének megfogalmazása az ókorra, Arisztotelészre vezethető vissza, az államhatalmak elválasztásának politikai-erkölcsi követelménye pedig a 17–18. századi felvilágosodás politikai elméletére, mindenekelőtt Montesquieu munkásságára.^[10]

Arisztotelész a közügyekről tanácskozó testületet, a magisztrátusokat és az igazságszolgáltatás szervét említi meg, ami – a parlament összetett szerepét tekintetbe véve – teljesen megfeleltethető a törvényhozás-végrehajtás-igazságszolgáltatás trichotómiájának.^[11]

[12] A modern értelemben felfogott jogállam XVIII. század végi megszületésével kristályosodtak ki azok az elvek, amelyek ma is meghatározóak: a „*rule of law*” Angliában, az amerikai alkotmány „*due process*” klauzulája, a német jogállam, a „*Rechtsstaat*” és a francia „*État de droit*” koncepciója. Az 1789-es francia deklaráció, az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata XVI. cikke szerint „[a]z olyan társadalomnak, amelyből a jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs”.

[13] Montesquieu nem volt a hatalmi ágak merev elválasztásának híve. Ezt talán az is alátámasztja, hogy művében csak egy alkalommal használja az „elválaszt” (*séparer*) és az „elválasztás” (*séparation*) kifejezéseket a hatalmi ágakkal összefüggésben. Annak ellenére, hogy elmélete nem mentes az ellentmondásoktól – ennek egyik ékes példája, hogy egy helyen kijelenti: „a bírói hatalom bizonyos értelemben nem is hatalom”^[12] –, a montesquieu-i triász vált a polgári államszervezet modelljévé, megjelent az 1789-es deklarációban.

[14] Jean-Paul Marat a következőképpen summázza a francia felvilágosodás emblematikus alakjának munkásságát: „felvilágosította a kormányokat valóságos érdekeik felől, gyűlöltté tette a hatalommal való visszaélést és szeretetre méltóvá a legitim hatalmat, visszaadta a tiszteletet a törvény szentségének.”^[13] „Ahogyan a tengert, amelyről bár úgy tűnik, az egész földet beborítja, megállítja a fű és a kavicsok a parton, úgy a hatalom sem korlátlan”^[14] – írja Montesquieu. A hatalmi ágak elválasztása és a hatalom megosztással való korlátozása a felvilágosodás eszmeáramlatához

kapcsolható elmélet volt, történeti gyökereit mégis az ókorban, nevezetesen Arisztotelész filozófiájában találhatjuk meg.

[15] Locke *Két értekezés a kormányzatról* című művében törvényhozó, végrehajtó és föderatív ágat különíti el. A törvényhozás – amelyet Locke a legfontosabbnak tart – jogosult meghatározni, hogyan használják fel az államszervezet erejét a közösség és tagjainak megvédése érdekében. A végrehajtó hatalomnak el kell válnia a törvényhozó hatalomtól, azért, hogy a törvényhozást ellátó személyek ne menthessék fel magukat a törvényeknek való engedelmség alól, ugyanakkor kell lennie egy állandóan működő hatalomnak, amely a törvények végrehajtásáról gondoskodik. A föderatív hatalom hatáskörébe sorolja a háborúzás, a békekötés, valamint az államok közötti kapcsolatok kiépítésének és az államközi szerződések kötésének a jogát.^[15]

[16] Hangsúlyozandó egyfelől, hogy Locke nem fogadja el az igazságszolgáltatást önálló hatalmi ágként, azt a végrehajtó hatalom részeként kezeli. Másfelől Locke nem tekinti egyenrangúnak a hatalmi ágakat, értelmezésében mind a végrehajtó, mind a föderatív hatalom a törvényhozásból vezethető le: „tőle származik és neki van alárendelve minden más hatalom, amellyel a társadalom bármely része vagy tagja rendelkezik.”^[16]

4. A közigazgatás és a hatalmi ágak kapcsolatrendszerének jogi szabályozása

4.1. Bevezető

[17] A polgári átalakulásig, a demokratikus jogállamok megjelenéséig a közigazgatás és a hatalmi ágak kapcsolatának kérdése nem merülhetett fel, már csak azért sem, mert a közigazgatási jog kodifikálása csak később indult meg, először Franciaországban. Az alkotmányos, jogállami demokráciákban ezt követően viszont az államszervezet fundamentális meghatározása, az államon belüli hatalommegosztás struktúrája klasszikus alkotmányozási tárgykörnek (->[az alkotmányok történeti kialakulása és fejlődése](#)) tekinthető. Nagy jelentőségű ebből a szempontból az 1830. évi belga alkotmány, amely kodifikálta az íratlan brit alkotmány alapelveit, különösen a hatalommegosztás elvét és a miniszteriális felelősség intézményét.^[17]

[18] A hatalmi ágak elválasztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve,^[18] [Magyarország Alaptörvénye](#) az *Alapvetés* című rész C) cikk (1) bekezdésében kimondja, hogy „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”. Az ->[Alkotmánybíróság](#) gyakorlata alapján elmondható, hogy a hatalmi ágak megosztásának elvét a korábbi [Alkotmány](#) és a jelenlegi Alaptörvény szerint is a „magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelveinek”^[19] tekinthetjük.

[19] Az Alaptörvény nem nevesíti az egyes államhatalmi ágakat, kimondja ugyanakkor, hogy a Kormány a „végrehajtó hatalom általános szerve” [15. cikk (1) bekezdés]. Ezzel együtt az Országgyűlés a törvényhozó hatalomként, a ->[bíróságok](#) pedig az igazságszolgáltató hatalmi ágként azonosíthatók.^[20]

4.2. A közigazgatás és a végrehajtó hatalom

[20] Az állami, közigazgatási feladatok számának növekedésének egyik legfontosabb következménye az lett, hogy a végrehajtó hatalom súlya az állami szervek rendszerében jelentősen megnőtt, mind a ->[jogalkotásban](#), mind a ->[jogalkalmazásban](#). A közigazgatási feladatok számának növekedése magával vonta a közigazgatás személyzetének (->[közszolgálati jog](#)) létszámnövekedését is.^[21] Ennek eredményeként a közigazgatás és a végrehajtó hatalom egymáshoz képest bizonyos mértékig önállósodott, átalakult a közigazgatás szervezeti és intézményrendszere (->[a közigazgatás intézményrendszere és szervezési elvei](#)), és a közigazgatást – vitatható módon – olykor „negyedik hatalmi ágként” definiálják. Sári János ezzel kapcsolatban a közigazgatás önálló, „új és sajátos” hatalmi ágként való kezelése mellett érvel, mintegy elkülönítve azt a „végrehajtó hatalom

kormányzati-politikai szelvényétől". Véleményét az ->**ombudsman** intézményének kialakulásával, elterjedésével támasztja alá, ugyanis annak célja kifejezetten a közigazgatás parlamenti jellegű ellenőrzése, amely kiegészíti a – bíróságok általi – jogszerűségi kontrollt.^[22]

[21] A végrehajtó hatalom és a közigazgatás tehát nem szinonim fogalmak. A végrehajtó hatalom tágabb kategória, de azon belül egyre inkább megfigyelhető a ->**kormány** és a neki alárendelt (közigazgatási) szervek relatív önállósodása; ez is hozzájárul a közigazgatás hatékonyságához, szükséges működési autonómiájának a biztosításához.^[23] A közigazgatás alkotmányi szabályozásával kapcsolatban általánosságban megállapítható, hogy a nyugat-európai alkotmányok többsége a központi igazgatásra vonatkozóan csak a legalapvetőbb, valóban garanciális szabályokat tartalmazza.^[24] „Az alkotmányok azonban még mindig úgy tesznek, mintha a központi igazgatás egyetlen alkotmányos problémáját a kormány képviselné.”^[25]

[22] „A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve” [Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés]. Ez egyrészt szervezeti determináció, másrészt viszont funkcionális okból is az következik belőle, hogy a közigazgatás része a végrehajtó hatalomnak, hiszen végrehajtó-rendelkező tevékenységet végez.^[26] A közigazgatás legfontosabb funkciója (-> **közigazgatás funkciói és feladata**) egyezik a végrehajtó hatalom alapvető karakterével: feladata – a jogalkalmazás eszközével – a parlament vagy a kormány (illetve különféle közegek) által hozott döntések gyakorlati megvalósítása.

[23] Annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy vajon a végrehajtó hatalom mely részei esnek kívül a közigazgatáson, nem könnyű feladat, országonként eltérő – és vitatható – feleletet eredményezhet. Összességében, általánosítva – és egyébként megkérdőjelezhetően – a katonai (harcoló) alakulatok és ezek (katonai) vezetése (összefoglalóan: honvédelem [->**katonaság**]), a büntetés-végrehajtás (->**büntető eljárásjog és büntetés-végrehajtási jog**) és az ->**ügyészség** sorolható ebbe a körbe.

[24] Tekintettel arra, hogy a honvédelem – a demokratikus jogállami keretek között – nem közigazgatási (->**rendészeti**) tevékenység, legfeljebb annak irányítása sorolható a közigazgatás körébe. A büntetés-végrehajtás pedig a büntető igazságszolgáltatás döntéseinek a realizálását jelenti, tevékenysége sokkal szorosabb kapcsolatban áll a bírói hatalommal, mint a közigazgatással. Itt is elmondható azonban, hogy a szervezeti irányítás közigazgatási tevékenységnek minősíthető. Mind a honvédelem, mind a büntetés-végrehajtás közigazgatástól való elkülönültségét mutatja személyzetének – a közigazgatásban foglalkoztatottakhoz (tisztviselőkhöz) képest – eltérő jogi státusza.

[25] Az ügyészség és a végrehajtó hatalom (közigazgatás) kapcsolatának két modelljét lehet megkülönböztetni. Az egyik modellben az ügyészség része a végrehajtó hatalomnak, hatáskörei lényegében a vádhatósági funkciókhoz kapcsolódnak (Egyesült Királyság, USA, nyugat-európai országok). A másik, ún. független ügyészségi (prokurátúra) modellben az ügyészség a végrehajtó hatalomtól független szervezet, vezetőjét jellemzően a törvényhozás választja, és vádhatósági feladatai mellett a közigazgatás feletti ellenőrzési/felügyeleti jogosítványokkal is rendelkezik (kelet-európai országok, szovjet utódállamok).^[27]

[26] Magyarországon a kormány nem utasíthatja az ügyészséget, és annak ellenére, hogy a legfőbb ügyész megválasztása országgyűlési hatáskör, „megkockáztatható legalábbis az Alkotmánybírósághoz hasonló önálló hatalommegosztási tényezőként történő említése”.^[28] Az ügyészség ún. közérdekvédelmi jogkörében törvényességi felügyeletet gyakorol a közigazgatás hatósági jogalkalmazása tekintetében.

4.3. Közigazgatás és a törvényhozó hatalmi ág

[27] A végrehajtó hatalom (benne a közigazgatás) és a törvényhozás közötti kapcsolatrendszer többrétegű, a két hatalmi ág között nincs alá-fölérendeltségi kapcsolat. A törvényhozás fő tevékenysége legmagasabb szintű jogforrások kibocsátása, ezzel megteremtve a végrehajtó-

rendelkező tevékenység alapfeltételét. Másrészt viszont a törvényhozó hatalom felhatalmazása megteremti a végrehajtó hatalom önálló jogalkotási tevékenységének, a rendeletalkotásnak a jogalapját, ezzel viszont tendenciózusan elmosódik a határ törvényhozás és végrehajtás között.^[29]

[28] Az Országgyűlés törvényekkel szabályozza a közigazgatás szervezetére, működésére, finanszírozására vonatkozó alapvető tárgyköröket. Bizonyos közigazgatási vezetőket a parlament választ, és több hatásköre van a ->**helyi önkormányzatokkal** kapcsolatban is (területszervezési ügyek, képviselő-testület feloszlata). A közigazgatási szervek pedig meghatározó szerepet töltenek be a törvények előkészítésében és végrehajtásában.

[29] A végrehajtó hatalom (és a közigazgatás) parlament általi ellenőrzésének eszköze a kormány és a kormánytagok ún. politikai felelőssége. Ennek az alapja, hogy a kormány és a miniszterek irányítják az államigazgatást, annak ágazatait, és birtokában vannak az irányításhoz szükséges valamennyi eszköznek. Az igazságszolgáltatás, a bíróságok általában a végrehajtó hatalom egyes döntéseinek törvényességét vizsgálják. Ez a felülvizsgálat kérelemhez kötött, komoly alapjogi vonatkozásai is vannak, jellemzően a közigazgatás közhatalmi (hatósági) tevékenységével (->**közigazgatás és közhatalom**) összefüggő döntésekre, kivételesen mulasztásokra terjed ki.^[30]

[30] A törvényhozás önmagában képtelenné vált a megnövekedett végrehajtás (közigazgatás) ellenőrzésére. Ehhez hiányzott és hiányzik a szervezeti kapacitás, valamint akadály az is, hogy a végrehajtó hatalom csúcsa, a kormány erős legitimációval rendelkezik, és jelentős a politikai összefonódás a kormány és a parlamenti többség között. A megoldást új, független ellenőrzési mechanizmusok meghonosítása jelenti, tehát szükség van az ellenőrzés új formáira: ombudsmanra, ->**számvevőszékre**, parlamenti vizsgálóbizottságokra, információs rendszerekre, közigazgatáson belüli speciális ellenőrző mechanizmusokra stb. Ezek a kontrollszervek vizsgálódásaikban már ötvözik a célszerűségi és jogi szempontokat, céljuk egyéni és általános sérelmek orvoslása, általában jól kiegészítik a hagyományos ellenőrzési rendszereket, és segítségükkel a közigazgatás politikai befolyása is csökkenthető.

4.4. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás, illetve az Alkotmánybíróság viszonya

[31] A bíróságok minden szinten a bírói funkció teljességét gyakorolják. Mivel a bírósági döntésnek a többi hatalmi ágtól függetlenül kell megszületnie, mégpedig törvényben meghatározott eljárás során, a bírósági szervezet önállósága, a végrehajtó hatalomtól való elkülönülése és függetlensége – a bírói függetlenség mellett – a bírászkodás önálló hatalmi ág jellegének lényegét érinti.^[31] Az igazságszolgáltatás és közigazgatás legfontosabb kapcsolódási pontja a közigazgatás döntések bíróság általi felülvizsgálatának lehetősége, a közigazgatási bírászkodás (->**közigazgatási bírászkodás és közigazgatási jogi vita**) intézménye. A közigazgatás törvényessége feletti bírói kontroll gyökerei Angliában és – különösen – Franciaországban a polgári forradalmakig nyúlnak vissza.^[32] A bírói felülvizsgálat bevezetése szorosan kapcsolódott a közigazgatás törvények alá rendeltségének kívánalmához, általában a közigazgatás törvényességének az alapelvéhez.^[33]

[32] A közigazgatási bírászkodás intézményesítése a leglényegesebb eltérés a rendőrállam (vagy inkább: rendészeti állam) és a jogállam között. A közigazgatási bírászkodás áttöri az állam és alattvalója közötti hatalmi (alá-fölérendeltségi) relációt, azaz a polgár már nem csak az állammal fennálló polgári jogi jogvitáit peresítheti: többé már nem csak a kincstárat citálhatja bíróság elé, hanem azokat az „állami felségjogon” kibocsátott közhatalmi döntéseket is megtámadhatja, amelyeket a polgári átalakulást megelőzően feltétlenül követni és eltérni volt köteles.^[34]

[33] Az Alkotmánybíróság *sui generis* jogintézmény, nem része az igazságszolgáltatásnak sem szervezeti, sem funkcionális értelemben.^[35] Cservák Csaba szerint „megalapozottnak tekinthető az a gondolat, hogy az alkotmánybíróságra mint a hatalommegosztás külön tényezőjére tekintünk”,^[36] hasonlóan az ügyészséghez; a kérdés már „csupán” annyi lehet, hogy vajon mi a különbség „hatalmi ág” és „hatalmi tényező” között.

[34] Az Alkotmánybíróságnak a közigazgatást érintő legfontosabb feladata a közigazgatási szervek által hozott rendeletek és az ún. közjogi szervezetszabályozó eszközök – alkotmányossági szempontú – normakontrollja (->közigazgatási normakontroll).

4.5. A közigazgatás és a „semleges” államfői hatalom

[35] Benjamin Constant a negyedik – államfői – hatalmi ág európai „feltalálója”, de ő volt az is, aki a helyi (municipális) hatalmat elsőként besorolta a klasszikus hatalommegosztás rendszerébe.^[37] Meglátása szerint az ->államfő (felfogásában a monarcha, a király) mint neutrális hatalom feladata a másik három hatalom közötti koordináció, amelynek a célja az egység fenntartása.^[38]

[36] A köztársasági elnök önálló, semleges kormányzati és hatalmi tényezőnek tekinthető.^[39] Más álláspont szerint viszont a végrehajtó hatalom lehet dualista vagy monolitikus felépítésű. A parlamentáris monarchiákban és a köztársaságokban „a végrehajtás államfői részéhez többnyire ceremonális funkciók tartoznak, a politika meghatározásának kulcsszerve a kormányfő és a köré tömörült és kiépült végrehajtó szervezet, amit közigazgatási szervezetnek hívunk”. A monolitikus rendszerekben (prezidenciális köztársaságok) az államfő és a kormányfő egy személyben felelős a végrehajtás egészéért. „Itt a közigazgatás egyenlő a végrehajtó hatalommal.”^[40] Cservák ehhez képest úgy vélekedik, hogy az államfő „napjainkban már nem is tekinthető hatalmi ágnak, hanem a fékek és egyensúlyok rendszerének része, amely kontrollálja a hagyományos hatalmi ágak működését, esetleg bizonyos mértékben részt vesz a hatalmi funkciók gyakorlásában”.^[41]

[37] A végrehajtó hatalomból „kiszorult” államfő protokolláris jogosítványai mellé a jogfejlődés kifejlesztett számos új, nem végrehajtási karakterű hatáskört.^[42] Magyarországon a köztársasági elnöknek összességében relatíve kevés befolyása van a közigazgatás működésére, szervezetére, de meg kell említeni a helyi önkormányzatokat érintő területszervezési hatásköreit (például várossá nyilvánítás), bizonyos feltételek mellett az Országgyűlés feloszlításának jogát, továbbá néhány – egyébként jelentősnek mondható –, a központi közigazgatást érintő személyzeti döntési hatáskörét (jelölések, kinevezések).^[43]

5. Záró megjegyzések

[38] A közigazgatás és a hatalmi ágak kapcsolatrendszerét két, egymással párhuzamosan érvényesülő hatás befolyásolja. Egyrészt – demokratikus jogállami keretek között – a hatalommegosztás elve alkotmányos axiómának tekinthető és érvényesítendő. Ennek legalapvetőbb követelménye a közigazgatás törvényhez kötöttségének követelménye. Ez az axióma statikus elemként hat a közigazgatás és az államhatalmi ágak egymáshoz való viszonyára.

[39] Másrészt viszont a közigazgatás és az államhatalmi ágak kapcsolatának van dinamikus oldala is. Itt nem csak arról van szó, hogy országonként eltérő megoldásokat találunk, hanem sokkal inkább arról, hogy a rendszer egyes elemei ki vannak téve a változékonyság körülményének. Változó társadalmi, gazdasági, állami, nemzetközi és politikai környezetben a hatalmi ágak terjedelme, kiterjedtsége, funkciói, egymáshoz való viszonyaik is változhatnak, változnak. Különösen igaz ez a közigazgatásra, amely talán a leginkább ki van téve a környezete megváltozásából adódó átalakításoknak, amelyek közigazgatási reformokban, reformtörekvésekben jelentkeznek.

[40] A közigazgatás számára ez a változás egyrészt a végrehajtó hatalmon belüli „eltolódásként”^[44] adott esetben megerősödésként fogható fel, másrészt úgy, hogy fel- vagy éppen leértékelődnek funkcionális kapcsolatok a törvényhozó, bírói, esetleg az államfői hatalommal összefüggésben. A demokratikus jogállamnak tehát egyrészt eleget kell tennie a statikus axióma követelményének, de biztosítania kell dinamikusság követelményét is, hiszen ez által érhető el, tartható fenn az államhatalmi szisztémának – az újabb kihívásoknak megfelelni tudó – alkalmazkodóképessége.



6. JEGYZETEK

* A 3. fejezet megírásához a szerző ezúton köszönetet mond Pál Emese adjunktus asszonynak szíves közreműködéséért.

[1] PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*, Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014, 15.

[2] CSERVÁK Csaba: „A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően” *Pro Futuro* 2015/2, 24.

[3] CSERVÁK (2. j.) 24.

[4] CSERVÁK (2. j.) 32.

[5] PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Budapest, Ludovika, 2011, 161.

[6] PETRÉTEI (1. j.) 14.

[7] CSERVÁK (2. j.) 26.

[8] Alexis de TOCQUEVILLE: *A demokrácia Amerikában*, ford. FRÉMER Jusztina et al., Budapest, Gondolat, 1983, 126.

[9] VARGA Zs. András: *A közigazgatási jog alkotmányos meghatározottsága*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010, 33.

[10] BIBÓ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*, Budapest, Magvető, 1986, 385.

[11] CSERVÁK Csaba: „A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása” *Jogelméleti Szemle* 2002/1.

[12] Charles MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*, ford. CSÉCSY Imre – SEBESTYÉN Pál, Budapest, Osiris–Attraktor, 2000, 253.

[13] Jean-Paul MARAT: *Éloge de Montesquieu présenté à l'Académie de Bordeaux*, 1785, 78.

[14] MONTESQUIEU (12. j.) 243.

[15] John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*, ford. ENDREFFY Zoltán, Budapest, Gondolat, 1986, XII. fejezet.

[16] LOCKE (15. j.) XI. fejezet, 150. pont: „[...] the legislative must needs be the supreme, and all other powers in any members or parts of the society derived from and subordinate to it”.

[17] Sabino CASSESE: „Die Entfaltung des Verwaltungstaates in Europa” in Armin von BOGDANDY – Sabino CASSESE – Peter M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Heidelberg, C. F. Müller, 2010, 11.

[18] PETRÉTEI (1. j.) 19.

[19] 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 137.

- [20] PETRÉTEI (1. j.) 14.
- [21] MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 72, 75.
- [22] SÁRI János: *A hatalommegosztás*, Budapest, Osiris, 1995, 160–164.
- [23] BALÁZS István: „A magyar közigazgatás és a törvényesség” in CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *A közigazgatás törvényessége – Szamel Lajos Tudományos Emlékülés*, Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2000, 164.
- [24] VADÁL Ildikó: „Az államigazgatás jogi szabályozásának problémái” in CSEFKÓ (23. j.) 176.
- [25] TAKÁCS Albert: *A központi igazgatás alkotmányos szabályozása*, Magyar Közigazgatási Kamara, Budapest, 1995, 115.
- [26] PETRÉTEI (1. j.) 154.
- [27] HOFFMAN István: „A közigazgatás működése feletti külső kontroll” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog – Általános rész I.*, Budapest, ELTE Eötvös, 2014, 53–54.
- [28] CSERVÁK (2. j.) 34.
- [29] Ernst FORSTHOFF: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München–Berlin, C. H. Beck, 1958, 8–9.
- [30] Bővebben PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*, Budapest, Logod, 2002, 18–19.
- [31] PETRÉTEI József: „Az alkotmányjogilag garantált jogvédelem rendszere” in CSEFKÓ (23. j.) 69.
- [32] Cătălin-Silviu SĂRARU: *European Administrative Space: Recent Challenges and Evolution Prospects*, Bucharest, Adjuris, 2017, 39.
- [33] TOLDI Ferenc: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*, Budapest, Akadémiai, 1988, 13.
- [34] Gustav RADBRUCH: *Einführung in die Rechtswissenschaft*, Stuttgart, K. F. Koehler, 1952, 193.
- [35] Herbert KÜPPER: *Ungarns Verfassung vom 25. April 2011*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2012, 164.
- [36] CSERVÁK (2. j.) 30.
- [37] SÁRI (22. j.) 61.
- [38] Bővebben Benjamin CONSTANT: *Az alkotmányos politika tana*, ford. PERLAKY Sándor, Pest, Trattner–Károlyi, 1862, 12.
- [39] PETRÉTEI József: „A köztársasági elnök mint semleges hatalom” in KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*, Pécs, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, 2009, 469.
- [40] LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*, Budapest, Rejtjel, 2001, 57.
- [41] CSERVÁK (2. j.) 28.
- [42] CSERVÁK (2. j.) 37.
- [43] Vö. JAKAB András: „A közigazgatás helye az államszervezetben” *Jura* 2004/1.
- [44] PACZOLAY Péter: „A közigazgatás mint hatalmi ág” *Tolle Lege* 2013/1; CSERVÁK (2. j.) 34–35.