

## Hatalommegosztás a magyar eszmetörténetben

A korábbiakban megjelent tanulmányomban<sup>2</sup> a hatalommegosztás fogalmának meghatározásával a hatalommegosztás elméleteinek áttekintésére és bemutatására tettem kísérletet. Vázoltam a hatalommegosztás történeti előzményeit; röviden utaltam a hatalommegosztás kialakulásával kapcsolatos eltérő álláspontokra. Az általánosan elfogadott álláspont szerint a területen lévő népesség felett gyakorolt főhatalmat nevezik államhatalomnak, amelynek megosztásáról szóló elméletek az antikvitás korában gyökereznek, illetőleg Montesquieu: *A törvények szelleméről* című művében összegződnek. Jelen tanulmányomban a hatalommegosztás kérdésének a magyar jogtudományban való megjelenésével és áttekintésével foglalkozom. A hatalommegosztás gondolkodóinak – elsősorban Eötvös József, Polner Ödön, Nagy Ernő és Bibó István munkáinak – elemzésekor a jogtörténeti szerzők műveire is támaszkodom. A jogbölcseletben megjelent nézeteket megkísérlem vázlatosan nyomon követni a pozitív jogi szabályozásban is. Concha Győző magyar jogelméleti fejlődésről vallott álláspontja alapján vállalkoztam feltérképezni a hatalommegosztás terminológia megjelenését a Szent Korona-eszmében, ennek alapján bemutatom a két egymással vitában álló szerző, Eckhart Ferenc és Timon Ákos Szent Korona-tanról vallott nézeteit. A szentkorona-tan áttekintését követően tettem kísérletet arra, hogy a hatalommegosztást vázlatosan nyomon kövessem a törvényekben is. Tanulmányomban azon törvényekre utalok, amelyekben a hatalmi ágak elválasztásának elméleti alapjai megjelennek.

### *I. A Szent Korona-tan*

A hatalmi ágak elválasztásának eszméjének egyik jeles képviselője, Concha Győző a hatalommegosztás magyar jogelméletben kialakult nézeteit úgy foglalja össze, hogy a hatalommegosztás a szent korona egységében megtestesült szuverén akarat egysége. A korona tagjaiban a szuverén akarat megosztása valósul meg. A XVIII. századi bölcseleti irodalmakban jelenik meg a felügyelő, törvényhozó és végrehajtó hatalmakra történő felosztás, amelyet a Montesquieu által megfogalmazott tanból a törvényhozó és a végrehajtó hatalom megkülönböztetése, valamint a király és a nemzet közötti hatalommegosztás értelmezése vált fel. Concha Győző szerint a bírói hatalom a magyar jogelméletben nem jelenik meg önálló hatalmi ágként.<sup>3</sup>

A történeti jogi iskola képviselői, akik közül elsősorban Timon Ákos emelhető ki, a honfoglaló magyarokat is egységes nemzeti jogrenddel rendelkezőként jellemezték, amely alapján a szuverenitást a nemzetgyűlés gyakorolta a nép képviselőiben. A Szent István által létesített államszervezetben a központi kormányzat és törvénykezés a király kezében volt a nemzet átruházása alapján. A királyt és a nemzetet megillető közhatalom kiteljesedik, és a XII. századtól a Szent Korona elméletében valósul meg. A közhatalom fogalma a nemzetben,

---

<sup>1</sup> A szerző a Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának abszolutóriumot szerzett hallgatója. Email cím: egri.kovacs krisztian@gmail.com

<sup>2</sup> Egri-Kovács Krisztián: A hatalommegosztás terminológiája és a hatalommegosztás tana – eszmetörténeti áttekintés *Jogelméleti Szemle* 2017/2. szám <http://jesz.ajk.elte.hu/eloszo70.html>

<sup>3</sup> Concha Győző: Az államhatalmak megosztásának elvei *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, VIII. kötet 2. füzet Franklin-Társulat Könyvnyomdája, Budapest, 1892. 37-38. o.

az államban szervezett népben rejlik, amely koronázás útján száll át a királyra, a főhatalom alanya a szentkorona. A törvény a király és az országgyűlés egybehangzó akarata alapján alkotható meg. A királyi tanács alkotmányjogi jelentősége a parlamentáris kormányzat jogtörténeti előzményében rejlik. A király minősül a legfőbb kormányzónak és a legfőbb bírónak. Concha Győzőhöz hasonlóan Timon Ákos is arra a következtetésre jutott, hogy a kormányzat nincs elválasztva a jogszolgáltató hatalomtól.<sup>4</sup>

A koronaeszme és a görög bölcselek gondolkodásában megjelenő, a keresztény teológiában az egyházra átvett, az államot élő szervezetként meghatározó organikus állameszme Werbőczy István gondolataiban kapcsolódott össze.<sup>5</sup> Werbőczy Hármaskönyve a bírói gyakorlatból merített magyar szokásjogot foglalja össze. Werbőczy Hármaskönyvében a hatalommegosztás kérdését a következőképpen fogalmazza meg:

*„1. § Mire nézve meg kell jegyeznünk, hogy jóllehet hajdan, a midőn a magyar nemzet még pogány módra élt és nem király, hanem vezér és kapitányok igazgatása alatt állott, akkor a törvényhozásnak és rendelkezéseinek minden hatalma ezeknél vala.*

*2. § De minekutána a katolikus hitre tértek és maguknak önként királyt választottak, úgy a törvényhozásnak, mint bármely birtok adományozásának és minden bíraskodásnak hatalmát és jogát az uralkodással és kormányzással együttesen ez ország szent koronájának, mellyel Magyarország mindenik királyát megkoronázni szokták, joghatóságára és következésképpen a mi törvényesen rendelt fejedelmünkre és királyunkra ruházták át. És így ettől fogva a királyok a törvényeket a nép összehívása és megkérdezése mellett kezdték alkotni, a mint ez korunkban is történni szokott.*

*3. § A fejedelem mindazonáltal egyedül a maga akaratából és önkényesen, kiváltképpen az isteni és természeti jogot sértő dolgokban és az egész magyar nemzet régi szabadságának ártalmára semmit sem rendelhet; hanem össze kell hívnia és megkérdeznie a népet; ha vajjon ennek az ilyen törvények tetszenek-e vagy sem? a kik ha igennel felelnek, azontúl az ilyen végzéseket (az isteni és természeti jog mindig épségben maradván) törvényekül tartjuk meg.*

*4. § Többnyire pedig, közös megegyezéssel, maga a nép is elhatároz valamit, a mit a közjóra hasznosnak itél és írásban terjeszti a fejedelem elé, kérvén, hogy erre nézve neki törvényt adjon és ha maga a fejedelem elfogadja és helyben hagyja, akkor az törvényerőre emelkedik, s azonnal törvénynek kell tekintenünk.*

*5. § Mégis mindezeket nem a nép, hanem különösen a fejedelem statutumainak mondjuk azért, mert ha a fejedelem bejegyzése és megerősítése mindkét esetben ahhoz nem járul, eme rendeleteknek semmi ereje nem leszen. Mindazonáltal általános néven eme rendeleteket igen gyakran az ország végezményeinek nevezzük.”<sup>6</sup>*

Eckhart Ferenc megjegyezte, hogy a magyar felvilágosodás sajátosan bontakozott ki, azon okból következően, hogy a mérleg egyik serpenyőjében Montesquieu és Rousseau, a mérleg másik serpenyőjében pedig a Tripartitum található, amely gondolatok az 1790–1791-ben megtartott Országgyűlésen nyilvánulnak meg elsőként, és 1848-ban teljessé válnak. A XIX. századi gondolkodók Werbőczy tanait hangolják össze a népszuverenitás eszméjével.<sup>7</sup>

A független kormányzást az 1790/1791. évi X. tc. biztosította, de a függetlenségnek újabb biztosítékokra volt szüksége. A függetlenséget kizárólag a népképviselő tudta

<sup>4</sup> Timon Ákos: Magyar alkotmány és jogtörténet. Ötödik bővített kiadás. Budapest, Hornyánszky Viktor Könyvkiadóhivatala, 1917, 50-53., 157-159., 489- 507. és 594-648. o.

<sup>5</sup> Eckhart Ferenc: A Szentkorona eszme története. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1941, 197. o.

<sup>6</sup> Werbőczy István Hármaskönyve. Második rész: Nemes Magyarország jogainak és szokásainak második részéről általában. 3. CZIM: Kik alkothatnak törvényeket és statutumokat? Magyar Törvénytár Milleneumi Kiadás. Szerkesztette: Márkus Dezső. Franklin Társulat, Budapest, 1897, 225-227. o.

<sup>7</sup> Eckhart Ferenc: A Szentkorona eszme története. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1941, 254. o.

biztosítani. A 1848. évi III. tc. a felelős minisztérium felállításával biztosította a parlamentáris kormányformát. Az áprilisi törvények továbbfejlesztették a sok évszázados magyar alkotmányt, amely uralkodói korlátozása érdekében garanciákat hordozott.<sup>8</sup> Az áprilisi törvények olyan alapot jelentettek, amelyre a legközelebbi országgyűlés építhetett volna. Az 1848-as polgári államszervezet fő jellemzőit úgy összegzik, hogy a hatalmi ágakat egymástól határozottan nem különítették el, de az egyes hatalmi központok befolyásukat egymás rovására nem növelhették. A legfőbb államhatalom a törvényhozás, amelyet a király és az országgyűlés gyakorol. Az uralkodó hatalmát oly módon korlátozták, hogy intézkedései csak akkor minősültek érvényesnek, ha a felelős miniszterek egyike is aláírja azokat. A végrehajtó hatalmat az uralkodó gyakorolja az általa kinevezett kormány útján. Az uralkodót a nádor helyettesítette. A bírói hatalom az uralkodótól és a kormánytól származik (királyi kinevezés, miniszter ellenjegyzésével). A Kúria döntéseit az alsóbíróságokra is kötelezővé tették. A bírói hatalom szervei nem különültek el határozottan egymástól.<sup>9</sup> A megnevezett törvénycikk képezte alapját a kiegyezéssel létrejött államszervezetnek.<sup>10</sup>

Az 1849–1867 közötti rendszer törést okozott a magyar állam és jog történetében. Az államszervezetbe olyan elemek kerültek, amelyek a második világháború végéig megmaradtak. 1848. november 27. napján a Schwarzenberg-kormány a monarchia országait egy állami testületté egyesítette. A törvényhozást birodalmi gyűlésen látták volna el, a végrehajtást összbiriodalmi minisztertanács gyakorolta. Az államszervezet középpontjában a közigazgatás állt. A jogeljárás elmélet érvényesült, Magyarország elveszítette szerzett jogait, az ország alkotmányát és közigazgatását kizárólag az uralkodó szervezi. A végrehajtó hatalmat is az uralkodó gyakorolta, amely rendeletek kiadásával valósult meg. A közvetlen közigazgatást a katonai kerület parancsnoka gyakorolta. 1852-től helytartósági osztályokat szerveztek. A törvényesség feletti felügyeletet a főkormányzóság biztosította. A legfelsőbb bírósági szervezetrendszer a bécsi ítélő- és semmítőszék testesítette meg, a felsőbb bíróságokat a császári és kerületi főtörvényszékek biztosították, az alsó szintű bíráskodást az első osztályú járásbíróságok (melyek büntetőügyekben ítéleztek) és a másodosztályú járásbíróságok látták el. A kétszintű járásbírósági rendszer 1854-ben szűnt meg.<sup>11</sup> Az októberi diploma (a Wiener Zeitung 1860. október 21-i számában megjelent császári deklaráció) az 1848 előtti kormányzati rendszert állította helyre. A februári pátens (az 1861. február 27. napján megjelent Wiener Zeitungban kihirdetett császári pátens) megszüntette Magyarország államiságát.<sup>12</sup>

Deák Ferenc az 1848. évi áprilisi törvények érvényességének megőrzése érdekében visszautasította az 1850-ben érkezett, a magyar magánjog megreformálására irányuló felkérést, valamint az 1860-ban történt hercegprímási értekezleten való részvételre történő felkérést. Az 1859 júliusában megtartott találkozón is azon álláspontot képviselte, hogy az 1848. évi törvények alapján összehívandó országgyűlésen látja a törvényes rendet helyreállíthatónak.<sup>13</sup> 1861-ben országgyűlést hívtak össze, amelyet végül feloszlattak. Az

<sup>8</sup> Gergely András: Az 1848-as magyar polgári államszervezet In: Pölöskei Ferenc – Ránki György (szerk.): A magyarországi polgári államrendszerek. Tankönyvkiadó, Budapest, 1981, 50. o.

<sup>9</sup> Uo. 51-80. o.

<sup>10</sup> Marjanucz László: Deák és a parlamentális kormányzat kérdése 1848-ban In: Balogh Elemér – Sarnyai Csaba Máté (szerk.): Deák Ferenc és a polgári átalakulás Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 209-248. o.

<sup>11</sup> Sashegyi Oszkár: A neoabszolútizmus rendszere 1849-1867. In.: A magyarországi polgári államrendszerek (szerkesztette: Pölöskei Ferenc és Ránki György, Tankönyvkiadó, Budapest, 1981. 81-139.o.

<sup>12</sup> Galántai József: A dualista államrendszer kialakításának egyes kérdései. In: Pölöskei Ferenc – Ránki György (szerk.): A magyarországi polgári államrendszerek. Tankönyvkiadó, Budapest, 1981, 141-161. o.

<sup>13</sup> Pap József: Deák Ferenc az 1850-es években In: Balogh Elemér – Sarnyai Csaba Máté (szerk.): Deák Ferenc és a polgári átalakulás Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005, 165-174. o.

országgyűlés feliratában nem fogadta el az októberi diplomát és a februári pátenst. A feliratokra Wenzel Lustkandl fogalmazott meg elleniratot.

Deák Lustkandl munkájára tett észrevételeiben az 1848. évi törvények érvénytelenségére vonatkozó állítást azzal cáfolta, hogy Magyarország kapcsolt részeivel saját alkotmánnyal bír, semmilyen országnak vagy népnek nincs alárendelve.<sup>14</sup> A parlamentáris kormány a népképviselő logikai következménye. Alkotmányos monarchiában alapelv, hogy a törvényhozás a fejedelem és a nemzet közös egyetértésével történik. Ennek biztosítéka a koronázási hitlevél, amelyet a megkoronázáskor minden magyar király köteles kiadni.<sup>15</sup> Deák Ferenc az 1723. évi I. törvénycikkre és az 1790/91. évi XII., a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról szóló törvénycikkre alapozta Magyarország függetlenségét, a hivatkozott törvényeket és az áprilisi törvényeket nevezte meg tárgyalási alapként. A végrehajtó hatalom rendeleteit a kormányzásoknak és a törvényhatóságoknak küldték meg kihirdetésre, amelyeknek joguk volt a sérelmesnek vélt rendelet ellen felterjesztést tenni. Az 1790/91. évi X. törvénycikk szerint „[...]Magyarország, a hozzá kapcsolt részekkel együtt, szabad és kormányzatának egész törvényes módját illetőleg (bele értve mindenféle kormányzatekét) független, azaz semmi más országnak vagy résznek alá nem vetett, hanem saját állami léttel és alkotmánnyal bír, s ennél fogva az 1715:III. tc., valamint az 1741:VIII. tc. és XI. cikkelyek rendelkezésének megfelelően, törvényesen megkoronázott örökös királyától, és így Ő szent felségétől s örökösaitől, Magyarország királyaitól, tulajdon törvényei és szokásai szerint, nem pedig más tartományok módjára igazgatandó és kormányozandó ország”.

A kiegyezéssel a Szent Korona-eszméje, a közjogi viszonyok helyzetének kifejezésére a közjogi egység érdekében hivatkoztak. Hajnik Imre megfogalmazásában a „szentkorona az Országgyűlésben jelenik meg.”<sup>16</sup> A kiegyezéssel az országgyűlés az uralkodóval megosztva birtokolta a főhatalmat. Íratlan szabályként fogalmazódott meg, hogy a hatalom a polgárok szabadságát korlátozó ügyekben és az általuk viselendő terhekben nem alkothat rendeletet.<sup>17</sup> A kiegyezéssel a magyar alkotmány jogfolytonosságát elismerték. A kiegyezés a Pragmatica Sanctióra és az 1790/91. évi törvényekre épült.<sup>18</sup> A kiegyezést követően megalkotott törvényekre épülő közigazgatási rendszer az 1848-ban meghozott törvényeken alapult, amelyek közül kiemelendő a *független magyar felelős ministerium alakításáról* szóló 1848. évi III. törvénycikk. Csizmadia Andor szerint a közigazgatás és a bírászkodás elválasztása Montesquieu óta állandó kérdése a polgári államtudománynak, az elválasztás pedig a polgári jogállam létrehozásának jelentős lépése.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Deák Ferenc: Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára „Das Ungarisch-Österreichische Staatsrecht. A magyar közjog történelmének szempontjából” Kiadja Pfeifer Ferdinánd, Pest, 1865, 22. o.

<sup>15</sup> Uo. 89-94.o. „Alkotmányos országban a király és nemzet között fennálló viszony a király és nemzet egyesült akarata által lőn megállapítva, s azt csak a kettőnek egyesült akarata változtathatja meg. Lemondhat a nemzet valamely jogáról, s azt fejedelemre ruházhatja által, lemondhat a király is valamely eddig törvényesen gyakorlott jogáról, s azt a nemzetnek visszaadhatja: de se egyik, se másik nem teheti azt, hogy ily jogot, közös egyetértés nélkül egy harmadikkal megosszon, vagy másra ruházzon.” Uo. 95. o.

<sup>16</sup> Pokol Béla: Alkotmányozás és a Szent Korona-eszme. Jogelméleti Szemle 2010/3. szám <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol43.html>

<sup>17</sup> Kozári Mónika: A dualista rendszer. Pannonica Kiadó, 2005, 90. o.

<sup>18</sup> Polner Ödön: Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában. Budapest, Signer és Wolfner Könyvkereskedése, Budapest, 1891, 145-151. o.

<sup>19</sup> Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1972, 101-115. o.

## II. A hatalommegosztás magyar elméletei

A XIX. századi magyar polgári államtudomány képviselői Montesquieu elemzésével foglalkoznak.<sup>20</sup> A kiegyezést követően megalakult Andrássy-kormány új kormányzati, igazságszolgáltatási szervezet kiépítését tűzte ki célul. A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. IV. törvénycikk az igazságszolgáltatási reform első állomásaként az igazságszolgáltatás és közigazgatás elkülönítéséről rendelkezett, és deklarálta az igazságszolgáltatási jogelveket.<sup>21</sup>

Az előzőekben a jogtörténészek munkáira támaszkodva vázoltam a magyar polgári átalakulás folyamatát, küzdelmeit. Báró Eötvös József „A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra” című műve a neoabszolutizmus időszakában jelent meg. Egyes szerzők kiemelik, hogy az elmélet a neoabszolutizmus ellen irányult, egyetemes jogelméleti fejtegetésekbe ágyazva. A következőkben eme terjedelmes művet mutatom be.

### II.1. A hatalommegosztás eszméje Eötvös József elméletében

Bárá Eötvös József a társadalmi állapotot tudja az emberek természetes állapotaként elfogadni. A társadalmi állapot eredetére vonatkozó minden további vizsgálatot feleslegesnek tart.<sup>22</sup> A társadalmi állapot az emberi természet eredménye. A társadalomban és államban való élés nem ugyanazt jelenti. Az állam megjelenése a polgárosodás eredményének köszönhető. Az állam az egyéni szabadság első biztosítója. Az egyénnek részt kell vennie az állami akaratban, olyan mértékben, amilyen mértékben az egyén az állami akaratnak alá van rendelve.<sup>23</sup> Az állam megszűnhet, de a társadalmi állapot az állam megszűnésekor is fennmarad. Az állam jogalapja a polgárokkal megkötött szerződésen alapszik, illetőleg már az ókorban is szerződésen alapult. Állam alatt az emberek meghatározott cél érdekében történő egyesülése értendő. A szerződéselméletek kritikájaként fogalmazható meg, hogy az állam keletkezését és jogalapját összekeverik. Az állam keletkezésére nem létező emberekkel megkötött, nem létező szerződést említenek. Előzményként pedig olyan állapotot jelölnek meg, amely soha nem létezett. A középkorban az állam alapját a földbirtok, a *patrimonium* jelentette. Az állam jogalapját Eötvös József az állam szabad akaratában jelöli meg.<sup>24</sup> A középkorban a szabadság szó jogot jelentett.<sup>25</sup> Arra is felhívja a figyelmet, hogy az ókori állambölcselek eredendően alapelveket fogalmaztak meg, azok megszilárdulásával építették fel az eszmerendszert, szemben a polgárosodás korával, amely a teljes eszmerendszert felépíti. Az egyén céljai elérése érdekében tartja fenn az államot, az államnak az egyéni szabadság eszméjét kell megvalósítania.<sup>26</sup> Az államtudomány feladata az állam és a társadalom közötti ellentmondás feloldása. A társadalmi szerződésről szólva megemlíti, hogy a társadalmi szerződést nem kell megkötni, hanem az államot kell úgy megszervezni, mintha az állam szerződésbe lépett volna.<sup>27</sup> A legjobb államformának Eötvös József szerint a kevert

<sup>20</sup> Máthé Gábor: A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875. Akadémiai Kiadó, Budapest 1982, 20. o.

<sup>21</sup> Uo. 36-52. o. Molnár András (szerk.): A magyar bírósági szervezet és perjog története. Zala Megyei Bíróság és Zala Megyei Jogászegylet Kiadása, Zalaegerszeg, 1996, 211-213. o.

<sup>22</sup> Bárá Eötvös József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra. Révai és Salamon Testvérek Könyvnyomdája, Budapest, 1902. Első kötet, Bevezetés, 24. o.

<sup>23</sup> Uo. II. kötet, Harmadik könyv, XVII. fejezet.

<sup>24</sup> II. kötet, Második könyv, II. fejezet és jegyzetek a II. fejezethez.

<sup>25</sup> III. kötet, Ötödik könyv, I. fejezet.

<sup>26</sup> II. kötet, Második könyv, V. fejezet.

<sup>27</sup> III. kötet, Jegyzetek a VI. fejezethez.

államforma bizonyult. A természetjog az állam fenntartására nem alkalmas. A természeti jog vagy a történeti jog a hatalomnak a korlátja.<sup>28</sup>

Eötvös József szerint a szabadság, az egyenlőség és a nemzetiség eszméje – mint három vezéreszme – Anglia és Oroszország kivételével minden államban előfordul. A szabadság eszméje az ember meghatározott céljai érdekében akadálytalanul kibontakoztatható képességét jelenti. A szabadság eszméje a kormányzáshoz való jogot is magában foglalja. Politikai szabadság alatt az egyenlőség eszméjének államra történő alkalmazása értendő. A szabadság nincs biztosítva a hatalommal szemben. A szabadságjogoknak garanciákat kell adni. A törvényhozó hatalom az egyéni szabadság fölé kerekedik.

Az egyenlőség eszméje alatt az államelmélet olyan szabályozása értendő, mely előjogokkal és külön teherrel nem bír. A politikai egyenlőség mindenki egyenlő részvétele az államhatalom gyakorlásában. Az egyenlőség az egyéni szabadság megszorítását jelenti. Eötvös József Angliát említi példaként, ahol a szabadság és az egyenlőség eszméje nem áll ellentétben egymással azon oknál fogva, hogy a király a parlament által, a parlament a király által korlátozott. Angliában az országos hatalomnak minden polgár egyenlően alá van vetve. Az államhatalom tágításával az egyéni szabadság mértéke csökken. Eötvös József arra a következtetésre jut, hogy a társadalomban tényleges, materiális egyenlőség nem valósulhat meg, mert az a fejlődést gátolja. A politikai egyenlőség fogalma minden polgár egyenlő alárendelését jelenti az államhatalomnak. Ugyanakkor azon meglepő álláspontot is megfogalmazza, hogy a XIX. században az egyéni szabadság nagyobb korlátozásnak van alávetve, mint a kényúri államokban. A zsarnok hatalma legitimálása érdekében a legalacsonyabb népréteggel köt szövetséget.<sup>29</sup>

A nemzetiség eszméje a mindenki által elfoglalható olyan helyzetet jelenti, amely őt múltjánál (történeti jogánál) fogva megilleti.<sup>30</sup> A nemzetiségi törekvések alapja abban rejlik, hogy az adott nép magasabb szintűnek gondolja magát. A szabadság és az egyenlőség az uralkodó nemzet polgárait, vagyis a többséget illeti a nemzetiséggel szemben addig a pontig, amíg az állam nem válik nemzetállammá. A politikai osztályok uralkodásra törekszenek, ugyanez említhető meg a nemzetek vonatkozásában is. Az uralkodás érdekében több személy erejét is fel kell használni, amellyel mások szabadságát korlátozzák. Az ember elsődlegesen a család, másodlagosan a község, az állam, majd az emberiség érdekében mond le a szabadságáról.<sup>31</sup> Akire az államban az abszolút hatalmat ruházták, annak szüksége van jogi és morális korlátokra.<sup>32</sup> A francia forradalmat az államhatalom birtoklása feletti küzdelemként jellemzi.<sup>33</sup> Az egység fogalma alatt minden államban a felség hatalom egysége értendő. A legnagyobb egység ott jön létre, ahol egy személy irányítja az államot. Eötvös József szerint a XVIII. század óta a nemzetiség elleni lelkesedés csak tiltakozás az állam mindenhatósága ellen. A jog fogalmainak megingatásával az államszervezet és a jog omlik össze.<sup>34</sup> Az állam eszközként szolgál arra, hogy az egyén fejlődését elősegítse. A középkor története az állami önállóságra törekvésként összegezhető, ezzel szemben az újkor az egyéni önállóságra törekvésként írható le. Az embert a szabadságában nem lehet korlátozni; az állam csak a fenntartásához szükséges közterheket kérheti a polgáraitól. A nemzetiségi törekvések valóságos célja – Eötvös József szerint – az uralkodás. Az ókor mindegyik vallása egy államhoz kötődött, csak a kereszténység törekedett egységre.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> III. kötet, X. fejezet.

<sup>29</sup> Uo. II. Fejezet és Jegyzetek a második fejezethez.

<sup>30</sup> Uo. I. Fejezet és Jegyzetek az első fejezethez.

<sup>31</sup> Uo. II. kötet, Negyedik könyv, XII. fejezet

<sup>32</sup> Uo. III. Fejezet és Jegyzetek a harmadik fejezethez.

<sup>33</sup> Uo. IV. fejezet

<sup>34</sup> Uo. V. fejezet

<sup>35</sup> Uo. VII. fejezet, 188. o. és Jegyzetek a VII. fejezethez, 193.o.

Az egyéni szabadság eszméjét a kereszténység fogalmazta meg, illetőleg az eszme a kereszténységből eredeztethető. Az egyenlőség eszméjét a rómaiak a plebejusok egyenjogúságára alkalmazták. A kereszténység minden embert egyenlőnek tekintett. A nemzetiség eszméje a reformáció alkalmával jelent meg. Ezen három alapeszme az emberiség története során mindvégig jelen volt, az eszmék mai jelensége azonban a francia forradalomban bontakozott ki. A francia forradalomban az egyenlőség eszméje annak eszközéül szolgált, hogy az államhatalom gyakorlásában mindenki részt tudjon venni. Az egyéni szabadság eszméjére volt szükség a szabad versenyen alapuló gazdaság megteremtéséhez is. A társadalmi haladás azon mértéktől függ, hogy mennyi jutott az egyéni szabadságból a polgároknak.<sup>36</sup>

Az államhatalmat a többség nevében kell gyakorolni, az államnak valamennyi érdeket oltalmaznia kell. Az egyén szabadsága a kormányzó hatalomtól függ. A korlátlan népfelség az egyéni szabadságot megszorítja. A kormányt is úgy kell megalakítani, hogy minden társadalmi réteg részt tudjon venni a kormányzásban, és minden társadalmi réteg érdekét kielégítsék. A parlamentben felsőház és képviselőház felállítása szükséges.<sup>37</sup> A monarchiának legitimitáson kell alapulnia, az uralkodó hatalmának azon a hiten kell alapulnia, hogy az állampolgárokkal személyes kapcsolatban áll.

A középkor történetét Eötvös József a királyi hatalom minden korlátjától való megszabadulása érdekében folytatott küzdelemként jellemzi. A királyság a XV. századra felülkerekedett az egyházon; abszolutizmus alakult ki, amelyben az állam akarata a törvények felett áll, és az egyén önállóságát az állam feltétlen uralma érdekében fel kell áldozni.<sup>38</sup>

Eötvös József szerint egyesek a korlátlan főhatalom hívei, mások választójogot követelnek. A választójognak is több típusa különböztethető meg: a közvetlen, általános és egyenlő; a közvetett, általános és egyenlő; valamint a közvetett, cenzusos választójogot, továbbá a kevert választójogot különbözteti meg. A mandátumnál is két elvet különböztet meg: az egyik szerint a képviselő az egész népet képviseli, a másik szerint a képviselő választókerületét képviseli. A közvetett választójogi rendszer az elektori rendszert foglalja magában.<sup>39</sup> A XIX. századi államelméleti fejlődést Eötvös József úgy összegzi, hogy az állam a társadalom minden területét szabályozza. Hobbes nézetét látja igazolódni, amely szerint az egyén néhány tagra ruházhatja a hatalomgyakorlás jogát, az állam pedig felülbíráhatja a szabadságjogokat.

Az állam tényleges hatalmát a végrehajtástól teszi függővé. Az állam korlátlan hatalmát csak a végrehajtó hatalom gyakorolhatja. A törvényhozást a végrehajtó hatalom figyelmen kívül hagyja. A francia államberendezkedésről megjegyzi Eötvös József, hogy nem felel meg Montesquieu elvének.<sup>40</sup> Az alkotmányos államban nem a kormánynak kell a pártok felett állnia, hanem a kormány maga is párt.

Eötvös József háromkötetes államelméleti tárgyú művének középpontjában foglalkozik a hatalommegosztással. Montesquieu művét korszerűnek és célszerűnek, mintsem bölcséleti igazságnak nyilvánítja. Franciaországban a hatalommegosztás a hatalom egy részétől fosztotta meg a királyságot. A hatalommegosztást ahhoz hasonlítja, mintha az ember testének darabjai válnának külön. Az angolok nem a Montesquieu-féle tan szerint osztották meg a hatalmat, hanem a királyság és az angol társadalom tagjai közötti hatalommegosztást érvényesítették. Eötvös József szerint Montesquieu maga is belátta, hogy az állam gazdagsága nem a hatalommegosztástól függ. Eötvös József szerint Montesquieu hatalommegosztását akként lehetne megvalósítani, hogy a törvényhozást az arisztokratákra, a végrehajtást a

<sup>36</sup> Uo. II. kötet, II. és V. fejezet.

<sup>37</sup> Uo. 200. o.

<sup>38</sup> Uo. 291.o.

<sup>39</sup> Uo. IX. Fejezet.

<sup>40</sup> Uo. 322. o és 326. o.

királyra, a bíraskodást pedig a népre bíznák. Ezzel a hatalommegosztással azonban az állam fejlődése megállna. A franciáknál megvalósított hatalommegosztás a végrehajtó hatalom felülkerekedését hozta magával, és majdnem diktatúrát eredményezett. Eötvös József álláspontja szerint az államhatalmakat az egyén szabadsága érdekében egységben kell tartani.<sup>41</sup> Nagyobb államokban sem a törvényhozást, sem a kormányzást nem gyakorolhatja a nép.

Azon államokban is másokra kell bízni a hatalmat, ahol minden hatalmat a néptől eredeztetnek. Az államnak egységre van szüksége, az állam erőit központosítani kell, és a közakaratot ennek alá kell rendelnie. Alkotmányos államban vagy a kormánynak kell döntő befolyást gyakorolnia a törvényhozásra, vagy a törvényhozásnak a kormányra.<sup>42</sup> Eötvös József szerint az egyénnek is biztosítékra van szüksége az állammal szemben, amely a középkorban olyan mértékben volt eltúlzott mértékű, hogy az állam elenyészését idézte elő.

Az államban a törvényhozás jogával rendelkező személy az uralkodó. Az ókorban a társadalmi rétegeket ötvözték. Az 1791-es francia alkotmány hibáját jelentette Eötvös József szerint, hogy a királytól elvették a törvényhozásban való részvétel jogát. A nép korlátlan hatalma a törvényhozásban veszélyeket hordoz magában, amelyet a király hatalomgyakorlásban való részvételével lehet elhárítani.<sup>43</sup> A felsőházat a király és a nép közötti összeütközés érdekében indokolt felállítani. Az államhatalomnak a néptől kell függenie. A választási jog és felelősség a két legfontosabb biztosíték. A választás célja, hogy a nép többségének támogatását élvező személyek vegyenek részt a törvényhozásban. A közigazgatás központosítása az állam korlátlan hatalmának eszköze. Az ókori államokat a vallás különítette el egymástól. A keresztény államok az iszlám civilizáció ellen összefogtak, Eötvös József szerint a centralizáció ennek köszönhető.<sup>44</sup> A központosítás a kereszténységnek köszönhető. A legnagyobb mértékű központosítást a szocializmus jelenti, míg az anarchiában a központosítás nem jelenik meg. Az egyént az állam önzése biztosítani szükséges. Az ellenállást növeli, ha az állam korlátozza a szabadságot.<sup>45</sup> A hatalom megosztásának legjobb módja az állam minden tagjával közös érdekekre szorítása. Az állam organikus szerzetként fogható fel.<sup>46</sup>

Eötvös kérdésként fogalmazza meg, hogy szükséges-e egységes törvényt hozni, amely alapján a bíró ítél. A rómaiaknál nem volt egységes törvény. Arra a következtetésre jut, hogy a törvényt nem lehet gyorsan megváltoztatni. A törvénykönyvet egységesen kell alkalmazni.

A közigazgatás központosítása eszköz a despota kezében. A despotizmus a hatalom korlátlan birtoklását jelenti. Minél több feladatot lát el az állam, annál nagyobb mértékben kell az állampolgároknak támaszkodnia. Az alkotmánynak az a feladata, hogy maga szabja meg azon módot, amely módon a polgárság természetes ellenállása kielégítődik.<sup>47</sup> Az önkormányzatban rejlik az egyéni szabadság védelme a központosítással és az államhatalommal szemben. Az önkormányzat határait az államnak kell kijelölnie. Az önkormányzat léte eszköz az egyénnek a szabadság megvalósulására.

A jogalkalmazás egységesítésének két módszerét fogalmazza meg: a bírókat egy társadalmi rendből kell kinevezni, vagy a bírói hatalom gyakorlását az államtól kell függővé tenni. Az államnak a törvények felett hatalommal kell bírnia a jog egységes alkalmazása érdekében, amely abban az esetben a legegységesebb, ha a törvényszékre bízzák az összes bírói hatalom gyakorlását. Főtörvényszék és semmítőszék szükséges. Az

---

<sup>41</sup> Uo. II. kötet, Harmadik könyv, VII. fejezet

<sup>42</sup> Uo. II. kötet, Harmadik könyv, VIII. fejezet

<sup>43</sup> Uo. II. kötet, Harmadik könyv, X-XII. fejezet

<sup>44</sup> Uo. III. kötet, II. fejezet.

<sup>45</sup> Uo. II. kötet, Negyedik könyv I-VII. fejezet

<sup>46</sup> Uo. II. kötet, Negyedik könyv, XVI. fejezet

<sup>47</sup> Uo. II. kötet, Negyedik könyv X. fejezet

igazságszolgáltatásba a központi hatalomnak nem kell beavatkoznia, annál egységesebb az ítélkezés.<sup>48</sup> Az államban vagy a törvényeknek, vagy az anyagi erőnek kell uralkodnia. Törvény csak ott uralkodhat, ahol bírói hatalom is van, amely a törvényt alkalmazza és magyarázza. A királyt a bírói hatalom kiegészítésének kell tekinteni. Az észak-amerikaiak példáját elfogadva megállapítható, hogy a legfőbb ítélőszék közvetít a törvényhozó és a nép között, amely a korlátlan hatalomgyakorlásnak is gátat szab. A bírónak a jogot ismernie kell, a jogot ki kell nyilatkoztatnia, ugyanakkor a törvénynek világosnak kell lennie. A népfelség elvéből kell kiindulni annak eldöntése során, hogy a törvényhozás nem lépett-e túl feladatán, illetve mennyiben felelt meg a népfelség elvének. Ennek a kérdésnek a vizsgálatát Eötvös József szerint vagy a népre, vagy a törvényszékre kell bízni. Megítélésem szerint a legfőbb törvényszékre a szerző alkotmánybíráskodási jogköröket is telepít, illetőleg a legfőbb törvényszék alkotmánybírósként is meghatározható. Rávilágít arra, hogy az Egyesült Államokhoz hasonlóan szükséges a fékek és ellensúlyok rendszere, amely megvizsgálja, hogy az adott hatalmi ág nem terjeszkedett-e túl hatáskörén. Megítélésem szerint a legfőbb törvényszék a másik két hatalmi ágat semlegesíteni és személyteleníteni tudja. A Legfelsőbb Bíróság megvizsgálhatja a születő törvényt abból a szempontból, hogy az ellentétes-e az alkotmánnyal.<sup>49</sup> A biztosság az állam fennállásának feltétele. A legbiztosabbnak a vegyes kormányforma bizonyult eddig.<sup>50</sup>

Eötvös József munkássága Concha Győző szerint a magyar tudományos közönségben sajnálatos módon nem terjedt el.<sup>51</sup> A külföldi tudományos munkákban azonban felfedezhetőek Eötvös József gondolatai és okfejtései. Magyarországon akkor váltott ki hatást, amikor a mű német fordításban visszakерült.<sup>52</sup> Egyes szerzők méltatása szerint Eötvös József terjedelmes munkája egész politikai könyvtárral felér. Concha Győző a Politika című két kötetes művében is megkísérelte Eötvös József következtetéseinek továbbítását. A következőkben a hatalommegosztás eszméjét tekintem át Concha Győző művében.

## *II.2. A hatalommegosztás Concha Győző művében*

Concha Győző értekezésében az államhatalmak megoszlása elvének megjelenését John Locke elméletéhez köti. Locke az élet és a tulajdon védelme érdekében külön testületekre bízta a törvényhozó, a végrehajtó és a föderatív hatalom gyakorlását. Montesquieu tanát a szerző akként összegzi, hogy a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat a király, a főrend és a nép között meg kell osztani. Megemlíti, hogy Montesquieu „*a törvényhozó és a végrehajtó hatalom fejtegetésével foglalkozik, a bírót egészen elejti, mint a szuveren hatalomban nyomatékkal nem bírót.*”<sup>53</sup> Művében utal arra, hogy Montesquieu tana sok tekintetben kivívta a bírálatot. A három hatalmi ágat Montesquieu elméletében egymástól el kell választani. Concha Győző szerint ezen elmélet az államot tisztán mechanikus berendezésként fogja fel, amellyel kapcsolatban felvetődik a kérdés, hogy az nem eredményezi-e az állam mozdulatlanságát. Az Amerikai Egyesült Államok tagállamai felvették az alkotmánylevelbe Montesquieu tételét. Az amerikai alkotmány legsajátosabb tételét a föderatív jelleg mellett az államhatalom megosztása jelenti. A szuverenitást az amerikaiak oszthatatlannak tekintik; csak a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat

<sup>48</sup> Uo. II. kötet, Negyedik könyv, VIII. fejezet

<sup>49</sup> Uo. III. kötet XI. fejezet és Jegyzetek a XI. fejezethez

<sup>50</sup> Uo. III. kötet Negyedik könyv X. fejezet

<sup>51</sup> Concha Győző: Báró Eötvös József állambölcselete és a külföldi kritika Magyar Jogászegylet Könyvkiadó vállalat I. évfolyam 4. kötet Athenaeum Könyvkiadó és Nyomdai Részvénytársulat, Budapest, 1908. 1. oldal

<sup>52</sup> Uo. 2-6. o.

<sup>53</sup> Concha Győző: Az államhatalmak megoszlásának elvei Magyar Jogászegyleti Értekezések VIII. kötet 2. füzet Franklin-Társulat Könyvnyomdája, Budapest, 1892. 42. o.

osztják meg. A gyarmatokon is az angol alkotmányelméletben kimunkált hatalommegosztás eszmerendszerét alkalmazták. A törvényhozó hatalmat két testület gyakorolja, amelyet az elnök vétója és a bíróságok korlátoznak. A bíróság az alkotmányellenesnek mondott törvényt nem alkalmazza. A végrehajtó hatalmat a törvényhozó hatalom *impeachment* eljárás keretében tudja felelősségre vonni. Az elnök árulás, megvesztegetés vagy más, kizárólag a törvényhozás által emelt vádak alapján a bebizonyított bűncselekmények elkövetése esetén mozdítható el a hivatalából. Az állampolgár a végrehajtó hatalom jogtalansága ellen a bírósági eljárásban talál jogorvoslatot. A bírói hatalom működését nem lehet meggátolni, a bíróság sem tud az elnök hatalmába beleavatkozni; eljárása során kizárólag a közigazgatási aktusokat vizsgálja.<sup>54</sup>

Concha Győző értekezésében a hatalom, a főhatalom, az államhatalmak, valamint az állami alkotmány – mint egymással ekvivalens meghatározások – a szuverén akarat részfunkcióinak és fő szerveinek egymáshoz való viszonyaként és megnyilatkozásaiként jellemezhetők.<sup>55</sup> Az alkotmányozó felosztása képezi a szuverén akaratot. Kiemelendő, hogy az alkotmányozó hatalmat a szerző nem határozza meg negyedik hatalmi ágként.<sup>56</sup> A szerző a hatalommegosztásra az alkotmányos állam fennállásának és a joguralom fenntartásának létfeltételeként tekint.<sup>57</sup> Az államhatalmak számát a szerző annak függvényében határozza meg, hogy a szuverén akarat mire terjed ki. A szuverén hatalom megoszlik az állami szervek között.<sup>58</sup>

Benjamin Constant az elválasztott államhatalmak összehangolt működését egy negyedik hatalom felállításával látta biztosítottak. Egyes szerzők a hatalmat felügyelő, törvényhozó és végrehajtó hatalomra osztották fel. A német elmélet az államhatalmak elválasztását csak abban a formában fogadja el, hogy az államhatalmak a fejedelemtől átruházott hatalmat gyakorolják, amelyben az oszthatatlan szuverenitás egyesül, egyes szerzők pedig kifejezetten elvetik az államhatalmak elválasztását, az államhatalmakat. Kant a „despota” fogalmat annak függvényében alkalmazta, hogy az államhatalmakat elválasztották-e. Hegel elmélete egyszerre foglalja magában a hatalmi ágak elválasztását és egységét. Laband az államhatalmak elválasztásának tanát megbukottak nyilvánította, szerinte a fejedelem birtokolja az egységes és oszthatatlan államhatalmat. A bírói hatalmat a német irodalomban úgy ítélik meg, hogy az nem ítéltet a végrehajtó hatalom felett.<sup>59</sup>

A szuverén akarat Concha Győző értekezésében törvényhozásból, államfői végeldöntésből és végrehajtásból áll. A szuverén akarat belső elhatározásaként határozható meg a törvényhozó hatalom. A végrehajtó hatalom a belső elhatározást egészíti ki. Az államfői hatalom jelenti a belső elhatározás cselekvéssé válását. Feladata a törvényhozás és a végrehajtás irányítása.<sup>60</sup> Az államhatalmak elkülönülése oly módon biztosítható, ha mindegyik államhatalmat a társadalom valamely külön csoportja birtokolja.<sup>61</sup>

A közigazgatás és az államhatalmak kapcsolatának elemzése során a szerző kiemeli a szuverén hatalom megosztásának kérdéskörét is. Értekezésében megemlíti, hogy egyes szerzők (magyar vonatkozásban Báró Eötvös József munkásságára hivatkozik) felvetik a

<sup>54</sup> Concha Győző: Újkori alkotmányok. Első kötet. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1884. 283-300. o.

<sup>55</sup> Concha Győző: Az államhatalmak megosztásának elvei. Magyar Jogászegyleti Értekezések. VIII. kötet, 2. füzet. Franklin-Társulat Könyvnyomdája, Budapest, 1892. 26., 27. és 48. o. „Szabatosabban meghatározva: államhatalmak alatt a szuverén akaratnak azokat az irányait, funkcióit, illetőleg azokat a szerveit értjük, a melyek a szuverén akarat létrejöttéhez és megvalósulásához önállóan, azaz a szuverén akarat-képződés egyik mozzanatának megteremtése által hozzájárulnak.” (I. m., 28. o.)

<sup>56</sup> Uo. 37-38. o.

<sup>57</sup> Uo. 35. o.

<sup>58</sup> Uo. 31. o. és 40. o.

<sup>59</sup> Uo. 47-66. o.

<sup>60</sup> Uo. 38. o.

<sup>61</sup> Uo. 44. o.

közigazgatás negyedik hatalmi ágként történő meghatározásának gondolatát. Concha maga azonban a közigazgatást nem választja el a végrehajtó hatalomtól, a municipális hatalmat nem nevezi önálló hatalmi ágnek. Érvéle szerint amennyiben az önkormányzat törvényhozási funkciót is gyakorol, abban az esetben a szuverenitás megosztására került sor, a *municipium* az állam működési köréből kikerül, így az állam hatalmai között nem található meg, ezért nem minősülhet önálló hatalmi ágnek. Ha az önkormányzat jogalkotási aktusa valamely államhatalom jóváhagyásától függ, akkor az önkormányzat csupán átruházott hatalmat gyakorol, ennél fogva szintén nem minősülhet önálló hatalmi ágnek. Abban az esetben, ha a *municipium* kizárólag végrehajtó hatalmat gyakorol, akkor a törvényhozástól nem függetlenedik, ezért részleges államhatalomnak minősül. Ha pedig a municipális hatalom működését a végrehajtó hatalom jóváhagyásától teszik függővé, úgy a municipális hatalom az országos végrehajtó hatalom vezetése alatt áll.<sup>62</sup>

Concha a bíróságot sem határozza meg önálló hatalmi ágként;<sup>63</sup> szerinte még az Amerikai Egyesült Államok bírósági szervezetrendszere sem minősül önálló hatalmi ágnek. A Legfelsőbb Bíróság által gyakorolt törvény alkalmazási tilalmi jogköre sem emeli a bírósági szervezetrendszert az önálló hatalmi ág szintjére. A föderatív hatalmat Concha Győző nem tartja szükségesnek. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróságot sem tartja önálló hatalmi ágnek. A bíróság a szuverén akaratot valósítja meg, a közigazgatási bíráskodás pedig az államhatalom részfunkciója. Tóth J. Zoltán tanulmányában kiemeli, hogy Concha Győző szerint a bíróságot tévesen azért kezelik önálló hatalmi ágként, hogy a bíráskodás garanciát biztosítsák.<sup>64</sup>

### *II.3. A hatalommegosztás elmélete Polner Ödön munkásságában*

Polner Ödön „oldalról megközelítve” tárgyalja a hatalommegosztás kérdéskörét. Megemlíti, hogy az 1791. évi XII. törvénycikk nem határozza meg, hogy mi értendő végrehajtó hatalom alatt. A törvénycikk a törvényhozást tartalmazza, amely a törvényesen megkoronázott fejedelmet és az országgyűlésre törvényesen egybegyűlt karokat és rendeket közösen illeti, s rajtuk kívül nem gyakorolható.<sup>65</sup> Az 1848. évi III. törvénycikkből vezethető le, hogy a végrehajtó hatalmat az uralkodó a független magyar minisztérium által gyakorolja. Ahogy Eötvös József és Deák Ferenc jogelméleti írásaiban leszögezte, az uralkodó a törvényhozó hatalom részét képezi. Az 1869. évi IV. törvénycikk kifejezetten tartalmazza, hogy a magyar közjog a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom felosztását fogadja el.<sup>66</sup> Az államot az emberek állapotaként fogja fel, amelyben az emberek egymással bizonyos viszonyban vannak. Az állam a jogviszonyok egyik alanya; emellett azonban az állam az, amely kikényszeríti, végrehajtja a jogi normákat. Az állami szervek közvetlenül hatalmat gyakorolnak a magánosok felett, akik alávetettek az állami szerveknek, amely Polner szerint a „hatóságoskodás” terminológiával fejezhető ki szabatosan. A jogszolgáltatás a magánosok jogát elégíti ki. Az olyan alávetett viszony pedig, amelyre más magánosok jogának kielégítése nélkül van szükség, a közigazgatás fogalmával írható le.<sup>67</sup> Polner Ödön negatív meghatározását adja a végrehajtó hatalomnak; eszerint a végrehajtó hatalom azon hatalom, amely nem minősül törvényhozó és bírói hatalomnak. A hatóságoskodás tárgyát meghatározó

<sup>62</sup> Uo. 36-37. o.

<sup>63</sup> Uo. 33- 35. o.

<sup>64</sup> Tóth J. Zoltán: A népszuverenitás és az alkotmánybíráskodás viszonya a hatalommegosztás szempontjából In.: Tóth J. Zoltán – Ouk Varinic: A népszuverenitás és az alkotmánybíráskodás viszonya a népszuverenitás eszméjéhez. Patrocinium Kiadó, Budapest (megjelenés alatt).

<sup>65</sup> 1791. évi XII. tc. <https://1000ev.hu>

<sup>66</sup> Polner Ödön: Végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban: A Jogi Szemle különlenyomata. Budapest, Rózsa Ottó Könyvnyomdája, 1893, 1. o.

<sup>67</sup> Uo. 7-8. o.

tevékenység minősül jogszabályalkotásnak, vagy anyagi törvényhozásnak. A jogszabályalkotással a korábban szokással biztosított állapot jogállapottá válik. A hatóságoskodást jogszabályok alapján kell végezni. Ha a hatóságoskodás során a magánosokra szabályellenesen rónak kötelességet, azt jogorvoslattal lehet megváltoztatni, amely az anyagi törvényhozással ellenkező hatóságoskodás visszavonása, megváltoztatása annak a személynek az érdekében, akinek terhére a kötelességet szabályellenesen rótták ki. Hatósági közigazgatásnak nevezi Polner Ödön azon viszonyt, amelyben a felek alá-főle rendeltségi viszonyban állnak, hatóság nélküli közigazgatásnak pedig azon viszonyt nevezi, amelyben a felek – a szerződés kötés példáját megemlítve – egymással mellérendeltségi viszonyban állnak. Amennyiben a szabályalkotás különös formában történik, abban az esetben törvényhozásról beszélhetünk.<sup>68</sup>

A hatóságoskodást és a hatóság nélküli közigazgatást végző szervek között a királyi, törvényhatósági és községi szervek típusát különbözteti meg. Érdekes módon Polner a nemperes eljárásokat nem sorolja a jogszolgáltatás fogalmkörébe.<sup>69</sup> A hatósági közigazgatás a végrehajtó hatalom része. A királynak a végrehajtó hatalmat a törvények útján kell gyakorolnia. A bíróságok más szervek utasításának nincsenek alávetve, a bírók a hatalmukat a király kinevezése folytán bírják.<sup>70</sup> A végrehajtó hatalmat a király gyakorolja. A közigazgatás királyi közigazgatási szervekből, illetve a törvényhatósági és községi szervek közigazgatásából áll. A törvényhatósági szervek kétféle hatáskörrel rendelkeznek: egyrészt közvetítik az állami közigazgatást, másrészt gyakorolják az önkormányzatot megillető jogokat.<sup>71</sup> Polner Ödön az önkormányzati közgyűlésnek a törvényhozás két házához való felírási jogát politikai jogkörnek tartja. A kormány megsemmisítheti a törvényhatóságok által észlelt és felterjesztett jogalkotási aktusokat. Jogszabályt a király és a kormány alkothat. A főispán ellenőrzi a törvényhatósági önkormányzatot, és öröklik a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás felett.<sup>72</sup> A törvényhatóságokban működő közigazgatási bizottságok végrehajtják a miniszterek rendeleteit. A községek önállóan intézik a község belügyeit, és végrehajtják a törvényeket, a kormány jogalkotási aktusait, valamint a törvényhatóság rendelkezéseit. A kormány az alárendelt szervek döntéseit megváltoztathatja és megsemmisítheti.<sup>73</sup> Polner Ödön kiemeli, hogy a király a jogszabályokat vagy maga alkotja meg a kormány által, vagy az országgyűléssel közösen törvények formájában hozza azokat létre.

A Hármaskönyv óta a királyt illeti meg a végrehajtás joga.<sup>74</sup> A királynak azonban jogszabályt is alkothat. A kormány az ellenőrzéssel, irányítással és jogszabályalkotással a közigazgatási szervekre befolyást gyakorol. A kormánynak joga van hatáskört is meghatározni. Az állami szervek hatáskörének és egymáshoz való viszonyának meghatározása alkotmányozásnak minősül. A kormányt a hivatalnokok felett megilleti a fegyelmi jogkör. Végrehajtó hatalomnak a hatóságoskodás és a hatóság nélküli közigazgatás, illetve annak tevékenysége minősül. A jogrend meghatározása a végrehajtó hatalom gyakorolására vonatkozó szabályok megalkotása. A végrehajtó hatalom gyakorlása a kormányzás. A végrehajtó hatalom gyakorlására vonatkozó szabályok megalkotása a király és az országgyűlés hatáskörébe tartozik. Polner Ödön, annak ellenére, hogy a törvényhozás, a végrehajtás és a bírászkodás elkülönülését a törvény rendelkezése szerint idézi, mégsem tekinti a bírászkodást önálló hatalmi ágának; a bírászkodást a végrehajtó hatalomhoz sorolja, és

---

<sup>68</sup> Uo. 9-16. o.

<sup>69</sup> Uo. 17. o.

<sup>70</sup> Uo. 17-22. o.

<sup>71</sup> Uo. 30-31. o.

<sup>72</sup> Uo. 38. o.

<sup>73</sup> Uo. 44-45. o.

<sup>74</sup> Uo. 46-47. o.

egyértelműen helytelen felfogásnak tekinti a bírói hatalom végrehajtó hatalomtól történő elválasztását.<sup>75</sup> A végrehajtó hatalmat a király, távollétében a nádor, a királyi helytartó, illetve a minisztérium gyakorolja, amely miniszteri ellenjegyzés nélkül is érvényes, és amelyet a miniszterek hajtanak végre.<sup>76</sup> A parlamentáris kormányzatot Polner Ödön a király végrehajtó hatalma parlament általi befolyásolásának tekinti.<sup>77</sup> A miniszterek önálló hatáskörükben a király helyettesei.<sup>78</sup> A királyi hatalom korlátozásából fejlődik ki a parlamentarizmus.<sup>79</sup>

#### *II.4. A hatalommegosztás eszméje Nagy Ernő Magyarország közjoga című művében*

Nagy Ernő az állam fogalma alatt valamely meghatározott területen állandóan megtelepedett népnek egységes főhatalom alatt történő egyesülését érti. A modern népképviselő megjelenésével az állam hatalmát megosztja az államfő és a polgárok között.<sup>80</sup> Főhatalom alatt az állam hatalmát értjük, amely a legfőbb jogilag kötelező akaratot és az annak megvalósításhoz szükséges erőt jelenti. Az államhatalom külső megnyilvánulása az uralkodás. Az olyan állam, amelyet nem idegen hatalom által vezérelnek, szuverén hatalommal bír, amely egységes és oszthatatlan. Monarchiában egy személy birtokolja a főhatalmat; abszolút monarchiában a főhatalom a monarcha kezében van, alkotmányos monarchiában pedig szintén egy személy birtokolja ugyan a főhatalmat, ezt azonban az alkotmány korlátozza, és a hatalomból a nép is részesedik. A köztársaságban a hatalom több személy kezében van.

Az államhatalom alanya maga az állam, amely a magyar felfogásban a Szent Korona-elméletben jelenik meg. Az államhatalom oszthatatlan, ez azonban nem zárja ki, hogy az állam különböző funkciókban működő szabályok szerint járjon el, különböző hatáskörű szervek által. A mai népképviselői állam a feladatait törvényhozó, bíraskodó és kormányzási feladatokat ellátó szervek működésével végzi. A törvényhozás a királyt és országgyűlést illeti meg. A végrehajtó hatalmat a király felelős minisztérium útján gyakorolja. A bíraskodás a közigazgatásba, a közigazgatásba pedig a bíraskodás nem avatkozhat bele. Az egységes államhatalom tehát különböző funkciók szerint tagolódik. Nagy Ernő rámutat arra, hogy a Montesquieu-féle tan népszerűsége csökken, mégpedig azért, mert az államhatalmak merev elválasztása tarthatatlan. Nagy Ernő Henry Summer Maine: Az ősi jog című művére utalással megállapítja, hogy időben a bírói hatalom megelőzi a törvényhozást, azaz történetileg előbb voltak jogviták, mint ahogy az állam jogszabályt alkotott. Szerinte Magyarországon a hatalommegosztás már Werbőczy elméletében megjelent, amelyet az 1869. évi IV. törvény valósított végül meg. Az államhatalom kizárólag a törvényhozásban nyilvánul meg, amely a Szent Korona-eszmének is megfelel. Megállapítja, hogy a törvényhozás nincs más hatalomnak alárendelve, ugyanis a törvényhozó hatalom állapítja meg a másik két hatalmi ág hatáskörét, jogállását. A másik két hatalmi ág ugyan önálló és független, de csak a törvényhozó hatalom által megállapított körökben. A bíróságot a felelős kormány felügyeli.<sup>81</sup> Az állam hatalmi életére vonatkozó szabályok összességét nevezik alkotmánynak.

A Tanácsköztársaság leverését követően a politikai és közjogi restaurációhoz a Szent Korona-eszme nyújtott segítséget. A Szent Korona-tan ideológusainak fő törekvése a töretlenség, az azonosság, a változatlanóság bizonyítása volt. A Szent Korona-eszmével

<sup>75</sup> Uo. 58-60. o.

<sup>76</sup> Uo. 62-63. o. és 66-68. o.

<sup>77</sup> Uo. 79. o.

<sup>78</sup> Uo. 88. o.

<sup>79</sup> Uo. 94. o.

<sup>80</sup> Nagy Ernő: Magyarország közjoga. (Államjog.) Hetedik, átdolgozott kiadás. Az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T. kiadása, Budapest, 1912-1914. 1. §: Az állam jogi fogalma, 1-4. o.

<sup>81</sup> Uo. Harmadik rész: Az állami főhatalom, 189-197. o.

lehetett bizonyítani a történelmi királyság nemzeti voltát. A Szent Korona-eszmére hivatkozva hirdették a királyválasztás szabadságát.

A Szent Korona-tan lényegét úgy foglalták össze, hogy minden jog forrása a nemzet, amely a koronázás által átruházza a főhatalmat a királyra, a király a szent korona feje, az országgyűlésben képviselt állampolgárok a szent korona tagjai, az országgyűlés és a király együtt alkotják a szent korona testét. A nemzetgyűlés 1920. február 26-27. napján megtartott ülésén fogadták el az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikket.<sup>82</sup> A törvénycikkben a nemzetgyűlés megállapította, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. évi november hó 13. napján megszűnt. A nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás törvényes képviseletének nyilvánította magát, amely az államhatalom gyakorlásának további módját is jogosult rendezni. A törvényhozó hatalmat a nemzetgyűlés gyakorolta. A végrehajtó hatalmat a kormányzói tiszt betöltéséig kizárólag a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium gyakorolta. A nemzetgyűlés addig, amíg az államfői hatalom gyakorlásának mikéntjét véglegesen rendezi és ennek alapján az államfő a tisztét tényleg átveszi, az államfői teendők ideiglenes ellátására a magyar állampolgárok közül titkos szavazással kormányzót választ. A kormányzót a királyi hatalomban foglalt jogok alkotmányos gyakorlása az alábbiakban foglalt korlátozások között illeti meg. A kormányzó személye sérthetetlen és ugyanolyan büntetőjogi védelemben részesül, mint törvényeink szerint a király.<sup>83</sup> A trónfosztási kísérleteket követően meghozták és kihírdették a IV. Károly Ő Felsege uralkodói jogainak és a Habsburg Ház trónörökösödésének megszüntetéséről szóló 1921. évi XLVII. törvénycikket, amely szerint „IV. Károly király uralkodói jogai megszűntek, [...] a nemzet a királyság ősi államformáját változatlanul fenntartja, de a királyi szék betöltését későbbi időre halasztja és utasítja a minisztériumot, hogy eziránt arra alkalmas időben javaslatot tegyen”. A bírói hatalmi ágban az 1930. évi XXXIV. tc. 1. §-a mondta ki, hogy „a bírói hatalmat az állami bíróságok a magyar szent korona nevében gyakorolják”.

A Horthy-korszak államszervezetét a legújabb politikai kutatásokban autoriter elemeket is tartalmazó polgári parlamentarizmusként jellemzik.<sup>84</sup> A hatalommegosztás kritikáinak bemutatásához szükségesnek tartottam a jogfolytonosság elméletére is kitérni. A fentiekben bemutatott szerzőkön túlmenően Bibó István akadémiai székfoglaló dolgozatában a hatalomkoncentráció kérdéseivel is foglalkozik; részletesen vizsgálja a hatalommegosztás megjelenését és annak kritikáit is. A következőkben Bibó István művét elemzem.

## *II.5. A hatalommegosztás eszméje Bibó István akadémiai székfoglaló értékezésében*

Bibó István tanulmányában a hatalommegosztás problémáját úgy veti fel, hogy az a XVII-XVIII. század szellemét idézi, a XX. századra pedig elméleti jelentőségűvé vált a kérdés. Az állami funkciók meghatározása az ókorra vezethető vissza, az államhatalmak elválasztásának követelménye viszont Montesquieu nevéhez kötődik. Bibó István szerint a hatalomgyakorlást morális céllal kell igazolni, amelynek első képviselője Szent Ágoston volt. A reformáció az ember személyes és közvetlen erőfeszítését helyezte előtérbe, amely nemcsak az egyházzal szemben, hanem az állam tekintélyével szemben is érvényesült. Hobbes igazolta a szuverén uralkodó legfőbb hatalmát. A hatalom elválasztásának az állami funkciók kategorizálásán túlmenően a szuverenitás megbontásával létrejött elmélete a

<sup>82</sup> Kardos József: A király nélkül királyság a szent korona jegyében In: Pölöskei Ferenc – Ránki György (szerk.): A magyarországi polgári államrendszerek. Tankönyvkiadó, Budapest, 1981, 438-469. o.

<sup>83</sup> Magyar Törvénytár (Alapította: Dr. Márkus Dezső) 1920. évi Törvénycikkek. Franklin-Társulat, Budapest, 1921. 1920. évi I. törvénycikk 3-13. lap.

<sup>84</sup> Romsics Ignác: A Horthy-korszak Válogatott tanulmányok Helikon Kiadó, 2017. 396-397. o.

középkori társadalmi berendezkedése, a polgári fejlődésen és a reformáción alapult. Angliában kialakult a parlament és a király közötti egyensúly, amely Európában a monarchia és a rendek között állt fenn, amelyet John Locke igazolt. Montesquieu állította fel azon tételt, hogy a államhatalmakat egymástól el kell választani. Megfogalmazta, hogy az angol szabadság azért működik, mert a hatalmak egymástól el vannak választva, több hatalom áll egymással szemben. Bibó szerint az amerikai alkotmány kialakulása azért mondható sajátosnak, mert egyrészt a végrehajtó hatalmat megtestesítő, az angol korona által kinevezett kormányzó függetlenebb volt, mint az angol kormány, másrészt az Egyesült Államokban a törvényhozó hatalom nem kéri számon a végrehajtó hatalmat.

Bibó István rámutat arra, hogy az amerikai alkotmány pontosan megfelelt Montesquieu elveinek, ugyanezen elvek megvalósítása azonban Európában már nehézségekbe ütközött.<sup>85</sup> A megvalósítás első akadálya az isteni jogot megtestesítő monarchia volt, mivel a monarchiában a törvényhozó hatalomnak nagyobb szerepe van. A megvalósítás másik akadályát az államfő hiánya okozta, amelyet Constant pótolta elméletében. Akadályt jelentett továbbá az európai hivatalnoki kar nyomása is. A bírói hatalom sem tudott érvényesülni a közigazgatással szemben. Nehézséget okozott a hatalommegosztás népszuverenitással való összeegyeztetése is. Bibó István megjegyzi, hogy a hatalommegosztás elve a XIX. századtól nem fejlődött tovább. Kialakultak az elv áttörésének módjai, például a parlament beleszólása a kormány vezetésébe. Kritizálták a bírói hatalom függetlenségét is.<sup>86</sup> Bibó István összességében nem ért egyet Concha Győző elméletével, erőltetettnek véli az államhatalom működésének emberi akarathoz való hasonlítását, amelyet nem lát megalapozottnak, illetve igazolhatónak.<sup>87</sup> A hatalommegosztás másik kritikája pedig Bibó szerint az osztályharcos szocializmus, amely Rousseau népszuverenitás-elméletén alapul.

A magyar hatalommegosztás elméletei megítélésem szerint oly módon összegezhetőek, hogy a köztársaság, valamint a hatalomkoncentrációt megvalósító, a Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény megjelenéséig a Werbőczy Hármaskönyvében és a Szent Korona-eszmében meghatározott elvek jelentős szerephez jutottak mind az 1848. évi áprilisi törvények meghozatalakor, mind a kiegyezés, mind a Tanácsköztársaságot követő, jogfolytonosságon alapuló 1920. évi I. törvénycikk meghozatala során. Érdekes eredményként mutatkozik azon megállapítás, amely szerint Montesquieu tanát Werbőczy Hármaskönyvével ötvözték. Ezen tétel további vizsgálata azonban újabb tanulmányt igényel.

---

<sup>85</sup> Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most Akadémiai Székfoglaló 1947. január 13-án In: Válogatott tanulmányok 1945-1949 Magvető Kiadó, Budapest, 1986. 368-386.o.

<sup>86</sup> Uo. 387- 388. o.

<sup>87</sup> Uo. 389. o.