

III. KÖZPOLITIKA ÉS HATALOM PANEL

IZMINDI RICHÁRD: A HATALOMMEGOSZTÁS ÉRVÉNYESÜLÉSE A MAGYAR KORMÁNYZATI RENDSZER EGYES SZINTJEIBEN A RENDSZERVÁLTOZÁS ÓTA

A 2010 utáni közjogi átalakítások jelentős mértékben hatottak a hatalommegosztás kormányzati rendszeren belüli érvényesülésére. A hatalomkoncentráció és a hatalomdecentralizáció irányába mutató intézményi változások eltérő intenzitással jelentek meg az alkotmányos-politikai intézményrendszer működésében. A tanulmány célja, hogy áttekintsük a rendszerváltozás utáni folyamatok irányát, külön értékelve a 2010 utáni intézményi reformok egyes elemeit. Először a hatalmi ágak elválasztásának, illetve a hatalommegosztás érvényesülésének rövid történetét tekintjük át, amely a klasszikus hatalmi ágak elválasztásához képest sokkalta diffúzabb jelenség. A közismert hatalmi triász elválasztásával szemben nem csak a végrehajtás és a mögötte álló törvényhozás összeolvadása számított új jelenségnek, hanem mára a hatalommegosztás egyre szélesebb intézményi körben érvényesül. A kormányzati rendszer eltérő szintjeihez tartozó intézmények esetében történt jogi átalakítások mellett vizsgálni kell a tényleges funkcionális változásokat is. Az elmúlt negyedszázados történelme során a hatalommegosztást érintő főbb átalakításokat összegzi a tanulmány.

1. A hatalommegosztás értékének történeti fejlődése

A hatalommegosztás gyakorlata és elmélete sok évszázados múltra tekint vissza. Már az ókorban Hérodotosz, Platón és Arisztotelész is foglalkozott a kérdéssel. Arisztotelész már elválasztotta egymástól a közügyekről tanácskozó, az igazságszolgáltató szerveket, valamint a magisztrátusokat a Politika című művében. Szerinte, ha ezek helyesen rendezettek, akkor a politikai rendszer is biztosan azzá válik.¹ Mivel az ókori elméletek az államhatalom egységének az elvére épültek, így a hatalmi ágak elválasztásáról modern értelemben még nem beszélhetünk.

Hosszú évszázadokkal később, a 14. században Páduai Marsilius más szempont alapján differenciált a törvényhozás és a végrehajtás között. Marsilius szerint amíg az előbbi szakaszos tevékenységet igényel, addig az utóbbi esetében egy állandó folyamatot feltételezhetünk. A hatalmi funkciók elkülönítését ezen különböző jegyek miatt tartja támogatandónak.²

A hatalmi ágak klasszikus elválasztását John Locke elmélete alapozta meg. Locke az angliai abszolutizmus hatalomösszpontosító működésének tapasztalataira reflektálva dolgozta ki elméletét. Megkülönböztette a törvényhozó, a végrehajtó és a föderatív hatalmat. Ebben a felosztásban a föderatív akár a végrehajtó hatalom alá is sorolható, hiszen feladata a háború és béke jogáról szóló döntés. Már Locke szerint is a végrehajtó és a föderatív hatalom szinte mindig összefonódik.³

Valamivel később Charles Louis Montesquieu az angol alkotmány vizsgálatából kiindulva már a klasszikus hatalmi triász elméletét írta le. Ezzel párhuzamosan fektette le a fékek és ellensúlyok elméleti alapjait. A mai napig is a hatalommegosztás alapját képezi, hogy az egyik hatalom szabjon határt a másik hatalomnak, ezzel elkerülve a hatalommal

¹ ARISZTOTELÉSZ 1984.

² SÁRI 1995. 9-10.

³ LOCKE 1999. 140.

való visszaélés lehetőségét. Montesquieu elmélete a 18. század végén az amerikai és francia alkotmányozási folyamat szellemiségét is nagyban befolyásolták.⁴

Benjamin Constant a 19. század elején már a három hatalmi ág klasszikus felosztásán túl új szempontot emelt be a hatalommegosztás érvényesülésénél. Úgy véli, hogy az intézmények működése közben felmerülő belső konfliktusokat olyan külső pozícióból kell feloldani, amire az államfői hatalom lehet a legalkalmasabb. Constant ebben az időszakban a királyi hatalmat semleges hatalmi ágnak tartotta, amely ezt a funkciót be tudja tölteni.

A filozófus Fichte, a német felvilágosodás gondolkodója a későbbi alkotmánybíráskodás alapvető funkcióit fogalmazta meg egy önálló hatalmi ágként működő intézmény elméleti koncepciójának megalapozásánál. Az ókori görög eforátust a végrehajtást ellenőrző szervként emelné be közjogi keretek közé. Fichte hatalommegosztásról vallott elképzelése sajátos, hiszen az összes hatalmi funkciót együtt gyakorló végrehajtói hatalomra és az azt felügyelő eforátusra épül. Az egységes végrehajtói hatalmat abszolút pozitív, az eforátust pedig vétőjoggal felruházott abszolút negatív hatalomként képzelte el.⁵

A felvilágosodás időszakában létrejött első írott alkotmányok⁶ eredményeképpen kezdett el minél inkább kiépülni a hatalmi ágak elválasztása a gyakorlatban is. A későbbiekben a hatalmi ágak elválasztásának lefektetett elméleti alapjai egyre biztosabb elemeivé váltak a nyugat-európai politikai struktúráknak is.

A központi kormányzati intézményeken túl a hatalommegosztás mellett egy másik fontos rendező elv a területiség. Magyarországon már a polgári parlamentarizmus és kormányzás kialakulását megelőzően jelentős hatalommal bírt a területi szintű önkormányzatiság, hiszen – a hadügyi és pénzügyi igazgatáson kívül – a rendi időszakban a vármegyék igazgatása látta el például a rendészeti, gyámügyi, közegészségügyi feladatok igazgatását is. A megye területén a törvényhatóság kizárólagosan a megye maradt Magyarországon.⁷

A kompetitív néppártok megjelenésével és általában a háborút követő évtizedekben a modern tömegtájékoztatási médiumok széleskörű elterjedésével egyre nagyobb szerepet töltek be a hatalom és a társadalom közötti kommunikációs folyamatok. Így egyre inkább elterjedt álláspont a médiának kvázi „negyedik” hatalmi ágként történő értékelése. Mindez már túlnyúlik az alkotmányos intézmények területén.

A hatalommegosztás elmélete is nehezen választható el az etikai érvektől, mint például az igazságos kormányzás eszméjétől. Bibó szerint a hatalom legitimálásához szükségesek egyes morális célok, ilyen például a hatalmi ágak elválasztása, a hatalomgyakorlás során pedig rá kell kényszeríteni a hatalmat olyan belső szervei tagozódásra, hogy a saját maga rendszere helyessége felett ítélkezessen.⁸

A kormányzati rendszerek megítélése szempontjából jelentős tényező a hatalmi ágak elválasztásának megvalósulása, viszont a kormányzásnak mint alaptevékenységnek a szempontjából már rég nem meghatározó kérdés, hiszen a három klasszikus államhatalmi ág csak elméleti szinten, funkcionálisan választható el egymástól.⁹

⁴ PACZOLAY–SZABÓ 1993. 186.

⁵ PACZOLAY–SZABÓ 1993. 128-133.

⁶ Például az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya 1787-ből.

⁷ MAGYARY 1930. 73.

⁸ HOLLÓ 1989. 5-6.

⁹ PETERI–TILK–VERESS 2007. 18.

A hatalommegosztás érvényesülése tehát nem állhat meg a bevett hatalmi ágak, ismert közjogi intézmények szintjén, hanem a hatalomkoncentráció megbontására minél szélesebb körben szükség van. Bibó megállapítása szerint a hatalomelválasztás elvét „funkciók tagolásával” és szemben álló, „különleges öntudatot kialakító hatalmi centrumok” kiépítésével lehet a legjobban érvényre juttatni. E szemléletmód jegyében egyre újabb területekre kiterjeszhető a hatalommegosztás értéke a jövőben is.¹⁰ Nyilvánvalóan a későbbi civilizációs, technológiai változások eredményeképp, illetve a politikai hatalomgyakorlás területén történő változások függvényében a klasszikus alkotmányos-politikai intézményrendszeren túli területeken egyre különbözőbb alrendszerek esetében válik értelmezhetővé a hatalommegosztás. Az újabb, a hatalommegosztás szempontjából releváns intézmények megjelenésével párhuzamosan annak fogalmi kiterjesztése is minél inkább szükségessé válik.

2. A hatalommegosztás érvényesülése a kormányzati rendszer egyes szintjeiben

A hatalommegosztás érvényesülését Holló András felosztását¹¹ követve négy különböző szinten is értelmezhetjük. Legszűkebb körben a hatalommegosztás az egyes hatalmi ágakon belüli hatalomkorlátozásként is érvényesülhet. Az adott hatalmi ágon belül a fékek és ellensúlyok kiépítésével kerülhető el a további hatalomkoncentráció. Ilyenek lehetnek például a törvényhozás belső ellenőrzési mechanizmusai. Ennél szélesebb körben, az általánosan bevett értelemben a hatalommegosztás a kormányzati rendszeren belül az „állami szervek”, a klasszikus hatalmi ágak viszonyrendszerében fogható meg. A hatalmi ágak hagyományos elválasztásának, egymás közötti egyensúlyának rendszere nem egyforma nagyságrendet jelent, miközben ez a klasszikus elválasztás régóta nem érvényesül.

Még tágabb értelemben az alkotmányos intézmények összességének, a politikai rendszer egészének a szintjén vizsgálva is értékelhető a hatalommegosztás. A társadalmi viszonyok differenciálódásával egy soktényezős hatalmi környezetben a hatalommegosztás is egyre több területen valósítható meg. A túlzott hatalomkoncentráció elkerülése érdekében nem elég pusztán a törvényhozás, végrehajtás, ítélezés vagy éppen a területi önkormányzatok hatalmának az elválasztása. Egyéb ellenőrzési mechanizmusok működésére is szükség van, amelyek így az alapvető hatalmi ágak viszonyában egyensúlyozó szerepet játszanak. Az alkotmánybíróság mellett ide tartozhat akár az ügyészség vagy éppen az országgyűlési biztosok intézménye is. Az utóbbi például tényleges kényszerítő eszköz híján sokkal inkább rá van utalva a többi hatalmi tényezőhöz képest a média közvetítésére, tehát az alkotmányos intézményrendszeren túli területekkel is még szorosabb kapcsolatban áll.

A legszélesebb körben a bevett alkotmányos intézményeken, a politikai rendszeren túli területekre is kiterjeszhető a hatalommegosztás. A minden területre kiterjedő megosztásának, az egész társadalmi rendszer és a politikai alrendszer kapcsolatának szemszögéből a politikai intézményrendszer és az azon kívüli intézmények közötti kapcsolat a külső intézmények ellenőrző jellegű funkciójaként értelmezhető. Ide sorolhatóak a nem állami alkotmányos intézmények és az azon túli szervezetek, például a különböző érdekvédelmi szervezetek, a média vagy éppen a különböző gazdasági szereplők, intézmények. Az egyes intézmények ide történő beemelése vagy kihagyása ebből a körből inkább szemléletmódbeli eltérésekből eredhet.

¹⁰ BIBÓ 1947.

¹¹ HOLLÓ 1989. 9-10.

3. A hatalomdecentralizációt és hatalomkoncentrációt mutató változások a rendszerváltozás után

Kormányzati ciklusonként változó intenzitást jeleznek a hatalomkoncentráció és hatalomdecentralizáció irányába mutató változások. A vizsgálat során korszakokra osztva fogjuk végigtekinteni a kormányzati rendszerben végbement folyamatokat. A korszakhatárok elsősorban olyan időszakokat választanak el egymástól, ahol hasonló tendenciák jellemzőek. Egyszerre fogjuk vizsgálni a kormányzati rendszer különböző szintjein történő változásokat; az ismertett szintek közül a három hatalmi ág közötti kapcsolattól az alkotmányos intézményrendszer egyes elemein keresztül egészen az alkotmányos-politikai intézményrendszeren kívüli fontosabb területekig bezárólag. Röviden értékelni fogjuk az alkotmányos-közjogi intézmények jogi szabályozását érintő módosításokat, valamint az azok nélkül végbement gyakorlati, működésbeli változásokat is. Számos intézmény esetében változatlan szabályozási környezet ellenére komoly átalakulások zajlottak le azok szerepében a hatalomgyakorlással összefüggésben. (Az intézményi, jogszabályi szinten történt változások félkövérrel, a szabályozás átalakítása nélküli, pusztán funkcionális, gyakorlati változások dőlt betűvel kerülnek jelölésre a táblázatokban. Egyes területek, ahol mindkét jelenség párhuzamosan megjelent, dőlt és félkövér betűtípussal lettek feltüntetve.)

4. A rendszerváltozás utáni politikai rendszer alapjainak lerakása (1989-1998)

Hatalommegosztás érvényesülése (1989-1998)	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Szélesebb ellenzéki mozgástér</i> • Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállítása (1997. LXVI. tv.) • Erős függetlenséget biztosító médiaszabályozás (1996. I. tv.) • Ombudsmani rendszer működésbe lépése (1995) • Társadalmi, gazdasági érdekegyeztetés megerősítésének szándéka (1994 után) • Kisebbségi önkormányzati rendszer (1993. LXXVII. tv.) • Funkcionális önkormányzatok (TB) (1991. évi LXXXIV. törvény) • Független jegybank (1991. LX. tv.) • Ügyészség kormány alá rendelésének sikertelen kísérletei (1991, 1994-) • Erősen decentralizált területi önkormányzati rendszer (1990. LXV. tv.) • <i>Alkotmánybíróság felállítása (1989. évi XXXII. tv.) és aktivista gyakorlat</i> • <i>Az alkotmányos berendezkedés alapjai (pl. 1989. XXXI. tv)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>A köztársasági elnök alkotmányos jogköreinek (szűkítő) értelmezése (pl. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. 8/1992. (I. 30.) AB határozat, 36/1992. (VI. 10.) AB határozat)</i> • <i>Sikertelen népszavazás-kezdeményszerzési kísérletek (1990-)</i> • <i>Kancellári típusú kormányzás kialakítása (pl. MEH létrejött a Minisztertanács Hivatalából 1990-)</i> • <i>Konstruktív bizalmatlanság intézménye, némileg szűkülő 2/3-os törvényi kör (Antall-Tölgyessy paktum eredménye: 1990. XL. tv.)</i> • <i>A kormányfő államfővel szemben dominanciája (4igenes népszavazás következménye: 1990. évi XVI. törvény)</i>
Hatalommegosztást erősíti	Hatalomkoncentrációt erősíti

1. táblázat *Hatalommegosztás érvényesülése (1989-1998)*

Az új alkotmányos-politikai intézményrendszer alapjainak 1989-es lerakásakor a hatalommegosztás rendkívül széles lett értelmezve, egyfajta jogállami radikalizmus jellemezte az átmenet időszakát is, ami részben az első szabad választások után

feltételezett kormányozhatatlansághoz is hozzájárult. Ez a széleskörű decentralizáció nem csak a legfontosabb hatalmi ágak egymáshoz való viszonyában valósult meg, hanem az egész alkotmányos intézményrendszerre is kiterjedt. Ennek ellensúlyozására már 1989 őszétől kezdve több területen is hatalomkoncentrációt jelző intézményi átalakításokra került sor. A teljesen decentralizált kormányzati rendszer kiigazításaként a kormány és kormányfő hatalma erősödött a négy igenes népszavazás, majd az Antall-Tölgyessy paktum következtében, később pedig az alkotmánybírói döntések hatására az államfő és a kormányfő közötti hatalmi reláció letisztázása eredményeképp eldőlt, hogy az államfő nem a végrehajtói hatalom részese. Fontos intézményi változás volt az Antall-kormány felállítását követően a Miniszterelnöki Hivatal létrejötte, megerősítése, általában a korábbi kormányhoz képest a kancellári típusú kormányzati rendszer kiépítése.

Az alappillérek lefektetésén túl az első két kormányzati ciklusban az új kormányzati rendszer legfontosabb intézményei kezdtek el működni. Mindezek a közjogi megoldások jellemzően a legszélesebb értelemben biztosították a hatalomdecentralizációt a politikai rendszeren belül. Habár az alkotmány explicit nem foglalkozott a hatalommegosztással, az mégis a rendszerváltozás utáni két évtizedben egyre szélesebb körben épült ki, hasonlóan a kormányzati rendszer egyre tágabb értelmezési szintjeihez, kiindulva a hatalmi ágak intézményi struktúrájától az egész politikai rendszerig és az azon kívüli területekig.

Az alkotmányos intézmények legfontosabbjai közé tartozott az alkotmánybíróság, amelynek a rendszerváltozás környékén még nemzetközi viszonylatban is rendkívüli széles jogköre lett, ezt ráadásul tovább erősítette az 1990-től kialakult aktivista ítélkezési gyakorlata. Az első kormányzati ciklusban született meg a német szabályozáshoz hasonlóan a kormányzattól nagy függetlenséget biztosító jegybanktörvény is, valamint ekkor épült ki az európai összehasonlításban is széles jogkörrel rendelkező települési önkormányzati rendszer, majd később a funkcionális önkormányzatok¹² struktúrája. A nemzeti kisebbségi önkormányzati rendszer már a második országgyűlési ciklusban állt fel, az első Állampolgári Jogok Biztosának és helyettesének, az Adatvédelmi Biztosnak, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Biztosának beiktatására is ekkor került sor. Elsősorban az alapjogok őrzőiként működő ombudsmani intézményrendszer főbb pilléreit 1989 őszén fektették le, 1993-ban pedig megszületett az intézményről szóló törvény is, de az első biztosok beiktatására csak 1995-ben kerülhetett sor.

A politikai rendszeren túli területeken is erősödött a decentralizáció. A társadalmi érdekegyeztetés szerepe nem csökkent az első ciklusban sem, például a taxisblokádnak megoldásánál is meghatározó szerepe volt. 1994 után pedig az akkori kormány már a programjában is nagy hangsúlyt helyezett a Társadalmi-Gazdasági Megállapodás (TGM) megvalósítására. Függetlenül ennek sikertelenségétől a törvényi alapja az érdekegyeztetés intézményrendszerének ekkoriban született meg.¹³ Ebben a ciklusban állt fel a közmédiák kormányzattól való függetlenségét elvben biztosító intézményrendszer is.

Az új intézményi változások mellett a törvényhozás belső működése is a növekvő hatalomdecentralizációt jelezte ebben az időszakban. Erre szolgált például a fragmentálódó pártrendszer már 1990-től vagy 1994 után a – kétharmados kormányzati többség mellett tapasztalható – ötpárti alkotmányozó konszenzus, az azonnali kérdések és válaszok órájának bevezetése. Ehhez az időszakhoz kötődik továbbá az Országos

¹² Az ún. TB-önkormányzatokat 1993-ban még közvetlenül választották, négy évvel később pedig már csak az Országgyűlés delegálta a tagjait.

¹³ ARATÓ–MIKECZ 2015. 322.

Igazságszolgáltatási Tanács felállítása is, amely a bírói hatalmi ág számára – elsősorban a többi államhatalmi szereplő működésétől – a függetlenséget még inkább biztosította. Az Ügyészség kormány alá történő rendelése sem valósult meg évtizedeken át, amivel mindkét kormányzati ciklus alatt is foglalkoztak, megőrizvén az intézmény decentralizáltabb felügyeletét. A rendszerváltást követő másfél évtizedben viszont ellentétes folyamatként hatott a közvetlen demokrácia intézményének gyenge szerepe a gyakorlatban, amit a jelentős számú eredménytelen népszavazási kísérlet is jelez.

5. Kiigazítások időszaka a hatalomkoncentráció irányába (1998-2002)

Hatalommegosztás érvényesülése (1998-2002)	
<ul style="list-style-type: none"> • Ügyészség kormány alá rendelésének sikertelen kísérletei (1998 után) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Szűkülő ellenzéki mozgáster, országgyűlés szerepcsökkenése (1999-től)</i> • <i>A kormányzás prezidencializálódá-sa, perszonalizációja, vezérde-mokrácia jelensége (1998-tól)</i> • Kancellári típusú kormányzás megerősödése (Kancelláriaminiszter kinevezése, referatúrák rendszere stb.) • Funkcionális önkormányzatok (TB) megszüntetése, kormány alá rendelése (1998. évi XXXIX. tv.)
Hatalommegosztást erősíti	Hatalomkoncentrációt erősíti

2. táblázat *Hatalommegosztás érvényesülése (1998-2002)*

A kormányzati rendszer különböző dimenzióiban szintén a hatalom decentralizációját széleskörűen biztosító intézményrendszer kiépülését követően, 1998 után ellentétes irányú kiigazításokra került sor. A hatalomösszpontosítást erősítő, az Antall-kormány idején megjelenő legkorábbi szerkezeti átalakítások után, amelyek egy része a stabil kormányzás érdekében született meg, 1998-tól egyre fokozódott a politikai igény a kormányzati hatalomkoncentráció további növelésére. Ezeknek egy része nem jelentett ekkor még de iure is átalakítást, többségében a meglévő intézményi kereteken belül hozott eltolódást főként a hatalomgyakorlás módjában. Az intézményi változások közé tartozott a funkcionális önkormányzatok felszámolása, ami az újonnan megválasztott országgyűlés első döntései közé tartozott. A kormány és vezetőjének mozgásterét ennél is nagyobb mértékben növelő szerkezeti átalakítás volt a kormányzaton belül a Miniszterelnöki Hivatal politikai átalakítása. Az általános kormányzati munka koordinációjában kulcsszerepet betöltő Hivatal vezetésében, szerkezetében jelentős átalakítások történtek. A legfontosabb, hogy a korábbi közigazgatási államtitkári vezetéssel szemben már miniszter irányította az intézményt 1998-tól.¹⁴

Ennél is jelentősebb változások voltak a közjogi szabályozás átalakítása nélkül elindult folyamatok a '90-es évek végén, amelyek amúgy hasonlóan több európai országban tapasztalt tendenciával a törvényhozás általános szerepcsökkenését jelezték például a végrehajtás feletti ellenőrzés területén. Ennek fontos állomása volt 1999-ben a

¹⁴ Nagy valószínűséggel ez a választási eredményektől függetlenül is bekövetkezett volna, hiszen a Verebélyi-féle kormányzati reformelképzelések egyik eleme volt a Hivatal megerősítése, miniszteri rangú vezetése a '90-es évek közepén, amit 1997-től már jogszabály is biztosított. A MEH élére történő miniszter kinevezésére akkor a kisebbik ellenzéki párt ellenállása miatt nem került sor.

háromhetes üléselési rendre történő áttérés, a vitaparlament / munkaparlament vita kibontakozása.

A hatalomgyakorlás módja minőségileg alapvető változásokon ment keresztül, itt a későbbi kormányzati ciklusok során sem történt lényegi visszalépés. A hagyományos pártelvű demokráciát felváltó új korszakot sok névvel illették már, például mediatizált, perszonalizált vagy populista demokráciának. Itthon mégis Max Webernek Körösényi András által újragondolt vezérdemokrácia kifejezése vált a leginkább elterjedtté. Végeredményben pedig azóta is a „kormányzás prezidencializálódásáról” beszélünk.¹⁵

6. Kettős hatások időszaka (2002-2010)

Hatalommegosztás érvényesülése (2002-2010)	
<ul style="list-style-type: none"> • Költségvetési Tanács felállítása (2008. évi LXXV. tv.) • Specializáló ombudsmani rendszer (Jövő Nemzedékek Biztosa, 2007. évi CXLV. tv.) • <i>Államfői szerepfelfogás átalakulása a jelölési gyakorlatában (2005-10)</i> • <i>Közvetlen demokrácia szerepének erősödése (2004, 2008)</i> • Szuverenitáscsökkenés nemzetközi szervezetek irányában (elsősorban az EU-s csatlakozással, pl. a 2004. évi XXX. tv.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fejlesztéspolitika körüli intézményrendszer (2006-tól) • A kormányzás további centralizálása (szervezeti működési rend szempontjából), a miniszterelnöki elv erősödése (2006. LVII. tv.) • <i>Ún. „informális hatalmi központok erősödése” 2004-től</i> • <i>Koncentráló pártrendszer (kétpólusosság jelensége 2002-től)</i> • Központi kormányzati koordináció további erősödése (2002-től a MEH további létszámbeli, funkcionális, szervezeti bővülése)
Hatalommegosztást erősíti	Hatalomkoncentrációt erősíti

3. táblázat *Hatalommegosztás érvényesülése (2002-2010)*

A két cikluson keresztül tartó baloldali kormányzás időszakában az ellentétes folyamatokat erősítő intézményi és működésbeli változások párhuzamosan jelentek meg. Több területen úgy nőttek a hatalomdecentralizáló hatások, hogy a már régóta változatlanul működő jogszabályi kereteken belül történtek komoly változások a gyakorlatban. Nőtt például a közvetlen demokrácia szerepe a belpolitikai kérdésekben. 2004-ben az ún. kórházprivatizációról, valamint a kettős állampolgárságról, 2008-ban pedig a vizitdíjról, a kórházi napidíjról és a képzési hozzájárulásról tartott népszavazások függetlenül az eredményességüktől már önmagukban is sikeresek voltak a hatalommegosztás érvényesülése szempontjából, hiszen erősen befolyásolhatták a későbbi országgyűlési választási eredményeket is.

Fontos átrendeződést okozott a törvényhozás és a végrehajtás kapcsolatában az államfő jelölési gyakorlatának átalakulása Sólyom László időszakában (2005-2010). Az egykori államfő aktivitása és a korábbi szokás szerinti előzetes egyeztetések elmaradása például az Ombudsman, Legfőbb ügyész, Legfelsőbb Bíróság elnöke jelölésénél akár a végrehajtás körüli hatalomkoncentráció indikátora is lehetne, a valóságban mégis éppen ellensúlyt jelent a kormánnyal és a törvényhozás feles, sőt kétharmados többségével

¹⁵ KÖRÖSÉNYI 2005. 219-220.

szemben is, hiszen az alkotmánybíróság korábbi alkotmányértelmezései alapján nem tekinthető a végrehajtói hatalom részesének.¹⁶

2007-től gyarapodott az ombudsmani intézményrendszer a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa tisztséggel, amit az általános helyettesi poszt megszüntetésével párhuzamosan hoztak létre. Ebben az időszakban kezdte el a működését a Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsa (MKKT) is. Az eredetileg vétójoggal bíró intézmény (Országgyűlés Költségvetési Hivatala) felállítása helyett csupán épp az ombudsmanhoz hasonló eszközrendszerrel bíró Költségvetési Tanács született meg ekkor.

Hatalmas változást jelent a hatalommegosztásnak egy teljesen más területen tapasztalható megjelenése, például a kormányzat szuverenitásának a nemzetközi, szupranacionális színtérbe történő elszivárgása elsősorban az európai uniós csatlakozás következtében. A nemzetállami kormányzati hatalommal szembeni decentralizáció mellett érdemes mégis megemlíteni, hogy a döntéshozatali folyamatok komoly demokratikus deficittel bírnak föderatív szinten is, hiszen éppen az Európai Unió gyenge demokratikus legitimitációjának erősítése miatt igyekeznek például az Európai Parlament szerepét a döntéshozatali folyamatokban növelni, miközben továbbra is az intézmények technokrata legitimitációja marad jelentősebb. Ezzel olyan területeken is szuverenitásvesztés érí a nemzetállamot, ahol azok korábban több legitimitációval bírtak.

A hatalomkoncentrációt erősítő változások is számosak ebből az időszakból. A '90-es évek elején még a mérsékelt és szélsőségesen fragmentált struktúra közötti állapotban lévő hazai pártrendszer az ezredfordulót követően a kétpólusosság irányába tartott, így például kevesebb koalíciós együttműködésre volt várhatóan szükség a kormányzáshoz, ezzel is növelve a kormányzati hatalomkoncentrációt. Hiába kritizálták a MEH korábbi növekvő szerepét, összességében a kormányzatban betöltött privilegizált szerepe továbbra is megmaradt, sőt a későbbiekben nőtt is. A kormány és a miniszterelnök kormányzati döntéshozatalban betöltött szerepe a két Gyurcsány-kormány alatt egyaránt nőtt. 2004 után a kormányon belüli informális hatalmi körök kialakulásával, erősödésével¹⁷ csupán de facto, 2006-ot követően viszont már közjogi erejű változtatások is történtek. A fejlesztéspolitika körüli intézményrendszer átalakítása (Nemzeti Fejlesztési Tanács, Fejlesztéspolitikai Irányító Testület stb.) szintén a kormányfő és egy szűkebb kormányon belüli, illetve melletti csoport hatalmi centralizációját eredményezte.¹⁸

¹⁶ A hatalommegosztás kiterjesztésében tapasztalható ellensúly szerepét erősítette Sólyom megválasztásának személyes legitimitációja is, ami a hagyományos pártpolitikán kívüli jellegét erősítette, lásd a Nemzeti Konzultáció, illetve a Védegyelet szerepét.

¹⁷ GALLAI-LÁNCZI 2008. 50-53.

¹⁸ IZMINDI 2009. 52-54.

7. Paradigmaváltás időszaka a hatalomgyakorlásban (2010-)

Hatalommegosztás érvényesülése (2010-)	
<ul style="list-style-type: none"> • Országgyűlési és önkormányzati ciklus szétválása (2014 után) • Növekvő mandátumhossz, illetve a megválasztáshoz szükséges többség egyes közjogi méltóságoknál (2012) • Sarkalatos törvényhozási tárgykörök bővülése (2012-től) • Központosított ombudsmani rendszer (2011. évi CXI.) • Költségvetési vétó, Költségvetési Tanács átalakítása (2012) • Nemzetközi szervezetek növekvő kontrollja (2010-től) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nyílt konfrontáció egyes gazdasági szereplőkkel (2014-től)</i> • Közvetlen demokrácia szerepének gyengülése (2012-től) • <i>Személyi változások a közjogi méltóságoknál az új alaptörvénnyel (2012)</i> • Médiaszabályozás átalakítása (2010. évi CLXXXV.) • <i>Államfői szerepfelfogás átalakulása, kontroll funkció teljes hiánya (2010-12)</i> • Területi önkormányzati rendszer átalakítása (2011. évi CLXXXIX. tv.) • Új önkormányzati és országgyűlési választási rendszer (2010. évi L. tv., 2011. CCIII. tv., 2013. évi XXXVI. tv.) • Országgyűlés működésének átalakulása (jogalkotási folyamat, frakcióalakítás; 2010-től) • Alkotmánybíróság átalakítása (2011. évi CLI. törvény) • A kormányzás további centralizálása (integrált tárcastruktúra: 2010. évi XLII. tv.) • Miniszterelnöki elv erősödése (intézményesített kormányfő-helyettes; 2010) • Központi kormányzati koordináció további erősödése (KIM, Miniszterelnökség, 2010-től) • <i>Pártrendszer átalakulása (2010-től)</i>
Hatalommegosztást erősíti	Hatalomkoncentrációt erősíti

4. táblázat *Hatalommegosztás érvényesülése (2010-)*

A 2010-es választásokat, illetve az alaptörvény 2012-es hatályba lépését követően rendszerváltás mértékű átalakítások nem történtek, de egyes területeken az alkotmányos-politikai rendszer alapjait is érintő, jelentékeny közjogi kiigazításokra került sor. Az intézmények szerkezeti és működésbeli átalakításainak jelentős része – habár nem kizárólagosan – egyértelműen a hatalomkoncentráció irányába mutat. Fontos jellemzője viszont a változásoknak, hogy azok jelentős része a korábbiakkal szemben már alkotmányos szinten zajlott le.

A hatalommegosztás elméleti megfogalmazása területén alapvető változások történtek. 1989-ben az alkotmányos rendszer alapelemei közé konkrétan nem került be a hatalommegosztás mint államszervezeti elv. Az akkori alkotmány 19. §-a a hatalommegosztással szemben éppen az Országgyűlésnek a többi alkotmányos intézmény feletti főhatalmára fókuszált. A hatalommegosztást vagy Pokol Béla szerint éppen annak minősítettebb formáját jelentő hatalmi ágak elválasztását először a 31/1990-es alkotmánybírósági határozat karolta fel.¹⁹ A hazai alkotmányos megoldás megfelelt sok más európai országgal, hiszen azok alkotmányos berendezkedései főként az angol

¹⁹ POKOL 2003. 103-114.

parlamentarizmus hagyományára támaszkodva alakultak ki, szemben az Egyesült Államoknak a hatalmi ágak elválasztására épülő megoldásával. 2012 után viszont fontos változás, hogy közjogi szintre emelték, hiszen az új alaptörvény már *expressis verbis* is kimondja: „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”.²⁰

Az intézményi változások többsége hatalomösszpontosítást erősítő intézményi átalakítás volt. Az egyes intézményeknél eltérő intenzitásúnak mutatkozott a módosítás mértéke, néhány esetben pedig a változtatás iránya is kettős volt, akár a decentralizáció, akár a koncentráció felé is mutatnak azok egyes elemei. A legjelentősebb mértékű átalakítás az egész alkotmányos rendszer szempontjából az Alkotmánybíróságot érte; jogköre, működése, összetétele egyaránt változott.²¹ A kormányzati rendszeren belül a három hatalmi ág szintjén a kormányon belül több olyan egyértelmű változás, újítás történt, ami a miniszterelnök politikai mozgásterét, hatalmi jogosítványát növeli. A miniszterelnök kormányon belüli erősödő pozíciója mellett az intézményesített miniszterelnök-helyettesi poszt is ilyen. A kormányfő körüli hatalomösszpontosítást erősítette az általános kormányzati koordinációt végző minisztériumi rendszer átalakítása is, mint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium létrehozása, illetve a Miniszterelnökség megszületése, de maga az egész kormányzati struktúra koncentrálása az integrált tárcastruktúra létrehozásával szintén hasonló következményekkel járt. A végrehajtói hatalmi ághoz kötődve az államfői szerepfelfogás gyökeres megváltozása 2010-12 között teljesen felszámolta a gyakorlatban az ellenőrző kontroll, ellensúly szerepet, hiszen az alkotmányozás időszakában semmilyen ellenállást, fékező magatartást nem tanúsított a jogalkotás során.

A hatalmi triász többi szereplője közül az Országgyűlést érintő változások egy része szintén a kormányzati hatalomkoncentrációt erősítette, a módosítások mégis kettős képet mutatnak. Egyrészt a belső fegyelmi szabályozás szigorodott, és a kormány akarata egyre inkább megvalósul a törvénygyárat idéző törvényhozásban, hiszen nem csak az ellenzéknek vagy a minisztériumi apparátusnak, de még a kormánypárti képviselőknek is csökkenő szerep jut a törvényalkotás folyamatában, mivel egyre inkább a kormánypárthoz köthető külső érdekcsoportoknál készülnek a jogszabálytervezetek, nőtt a zárószavazás előtt benyújtott releváns módosító javaslatok aránya, valamint megteremtették a kivételes sürgős eljárás lehetőségét is. Másrészt a kormány ellenőrizhetősége mégsem gyengült, hiszen a parlamenti nyilvánosságnak új eszközei jelentek meg.²² Összességében a közélet formálása szempontjából a korábbi gyengülő trenddel szemben némileg erősödött a parlament helyzete. Nem utolsósorban viszont az előzővel ellentétes folyamatot tükröz a frakcióalakítás szabályainak többszöri szigorítása, ami meggátolja a parlamenti pártok fragmentációját, illetve újabbak létrejöttét.

Az alkotmányos intézmények szintjén a közvetlen demokrácia intézményét érintő átalakítások szintén a hatalomkoncentrációt erősítették, hiszen csökkentették a

²⁰ C) cikk.

²¹ A legelső és talán legjelentősebb változás az államadóság mértékével összefüggésben a közpénzekkel kapcsolatos felülvizsgálati jogkörének szűkítése. Az utólagos normakontroll esetében megszűnt az *actio popularis*, viszont normakontrollt kérhet néhány közjogi intézmény vezetője, ami a presztízstüket növeli. Az *actio popularis* helyett bevezetésre került a bírósági ítélet alkotmányossági felülvizsgálata. Ezzel a feladatbővüléssel indokolták a testület létszámösvülését is. Az ezzel együtt járó új bírójelölési és rekrutációs folyamatok, valamint az elnök országgyűlés általi megválasztása mind-mind gyengítik az intézmény ellenőrző szerepét a gyakorlatban.

²² GYULAI 2015. 155.

népszavazások megvalósulásának valószínűségét. Az intézmény működtetésének gyakorlati tapasztalatai is hasonló képet nyújtanak.²³

A népszavazás rendszerének módosításánál mégis sokkal jelentékenyebb változás volt az országgyűlési és az önkormányzati választási rendszer²⁴ átalakítása, amely egyértelműen az amúgy is erősebb politikai erők mandátumszerzési lehetőségét növeli.²⁵ A területi önkormányzati rendszer korábban európai viszonylatban is erőteljesen decentralizált rendszerét több szinten is átalakították. A költségvetési források csökkenése hosszabb távú tendencia az utóbbi évtizedekben, 2010-et követően viszont széles körben voltak el ellátandó feladatkörök a megyei és települési önkormányzatoktól.²⁶ (Például hulladék- és településgazdálkodás, energiaellátás, tömegközlekedés, oktatási és nevelési intézmények, egészségügyi, kulturális, közművelődési intézmények területén.) A központi költségvetés egyszeri – településenként változó mértékű – adósságátvállalásával viszont jobban letisztult a több évtizede tartó egyenlőtlen viszonyrendszer, ami a kötelezően ellátandó feladatkörök és az azokhoz kötődő (alul)finanszírozottság között húzódozott.

A választási rendszernek, illetve az egész alkotmányos szerkezetnek átalakítását megelőzte maga a 2010-es általános országgyűlési választások eredménye, amely minden korábinál jelentősebb átalakítást hozott a hazai pártrendszer életében. Nem csak kicserélődött az első szabad választások óta – régiós viszonylatban is rendkívüli állandóságot mutató – pártok jelentős része, hanem az új pártrendszer hosszabb távon is stabilizációt jelez. Egyes szerzők pedig már egyenesen a domináns pártrendszer 2010 óta tartó kibontakozásáról beszélnek.²⁷ A domináns pártrendszer kialakulása és stabilizálódása egyértelműen a hatalomösszpontosítás irányába mutató folyamatok egyik legfontosabb oka lehet.

Megemlítendő még a monetáris politika területe, itt a jegybank belső működését, szerkezetét alakították át,²⁸ ezzel is szélesebb utat nyitva a mindenkori kormányzat növekvő befolyása számára.

2010 után a Költségvetési Tanács meggyengítése még a kormányzati hatalomkoncentrációt erősítette, az új alaptörvény viszont már a kormányzat mozgásterét szűkítette a fiskális politika alakításában,²⁹ ezzel párhuzamosan a Költségvetési Tanács elvi vétőjogot kapott a költségvetés területén, összetételében pedig átszabták az intézményt.

A sarkalatos törvényhozási területek szakpolitikai területekre történő kiterjesztése hosszabb távon szintén a mindenkori kormányzati többség mozgásterét szűkítő antimajoritánus változás. Hasonló jelenség volt a közjogi intézmények átalakításánál több esetben is a mandátumhossz változása. A legfontosabb közjogi intézmények vezetőinek

²³ Ezt bizonyítják a sikertelen népszavazási kísérletek is 2010 után. Az új szabályozás szerint például az LMP már nem tudta az elégséges számú aláírást összegyűjteni 2012-ben, de számos botrányokkal tarkított esemény is történt, mint például a „vasárnapi boltzár” témájában tervezett népszavazási kezdeményezés esetében 2016-ban.

²⁴ Lásd részletesebben a 2010-es önkormányzati választások gyakorlati hatását az eredmények tükrében: DOBOS 2011. 61-83.

²⁵ Ez 2014-et követően is igaz maradt még akkor is, ha a jelöltindulási küszöbök és a mandátumszerzés esetében az önkormányzati választási rendszer egyes szintjeiben közben lazítottak a korábbi feltételeken.

²⁶ KÁKAI 2015. 207-211.

²⁷ HORVÁTH– SOÓS 2015. 274.

²⁸ Bővítették a Monetáris Tanács tagjainak és az alelnökök számát is. Mindezeket a változásokat a hazai mellett nemzetközi kritika is érte, például az Európai Központi Bank (EKB) részéről.

²⁹ Szigorította az államadósság növelésének feltételeit [36. cikk (5)].

jelentős részénél – például az alkotmánybírák, Kúria elnöke, Legfőbb ügyész, Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság elnöke esetében – harmadával vagy felével is nőtt a mandátumuk. A kormányzati ciklusokon időben egyre messzebb átívelő megbízatások hosszabb távon még jobban növelik ezeknek az intézményeknek az alkotmányos ellensúly szerepét. Több intézmény esetében ráadásul a vezető megválasztásához szükséges parlamenti támogatottság mértéke is nőtt. A Legfőbb ügyész, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, (valamint a Médiatanács) elnöke megválasztásához kétharmados többség kell. Az országgyűlés és az önkormányzatok mandátumának elcsúsztatása pedig szintén több ellenzéki önkormányzati testületet jelez előre, ami további hatalmi ellenpólust jelenthet.

Vegyes képet mutat az ombudsmani rendszer átalakítása. Elsőre úgy tűnhet, hogy a differenciált rendszer centralizálása szintén a kormányzati többségi elvet erősíti, mégis részleteit szemlélve színesebb képet kapunk, ehhez az új és a régi intézményrendszert mélyebb kontextusban érdemes összehasonlítani. Egyik nézőpont szerint a korábbi fragmentált rendszer hierarchizálása alapvetően hatalmi koncentrációt jelez, viszont fordítva is igaz lehet, hiszen az alapvető jogok biztosa intézményrendszerének centralizáltabb struktúrája csökkentheti a hatásköri átfedéseket, erősebb ellenpólust jelenthet a hatalommegosztás rendszerén belül, nem beszélve az alkotmánybírósággal összefüggésben a normakontroll eszközéről, ami az ellenőrző funkcióját bővítheti.

Az alkotmányos intézményrendszeren túli területek közül pedig több meghatározó esetben is látványosan erősödött a kormányzati befolyás, az egyik ilyen a média. A médiaszabályozás átalakítása ui. talán az egész politikai struktúrán belül a legnagyobb nemzetközi kritikát kiváltó változtatás volt. A szabályozási környezet jelentős átalakításánál még meghatározóbb volt a tulajdonosi szerkezeten belüli – a rendszerváltozás óta minden korábbi mértéket meghaladó – permanens átrendeződés.

A másik az érdekegyeztetés területe, ahol szintén komoly változások történtek a társadalmi-szociális párbeszéd legitim fórumai és általában a terület kezeléséről vallott kormányzati filozófia esetében. A szemléletmódbeli eltérés, hogy a 2010 utáni kormányzati működés szempontjából már láthatóan nem számít prioritásnak az érdekegyeztetés folyamata. Intézményi szinten pedig először az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) szorult háttérbe, majd helyette létrejött a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT), ami szintén nem tudott a szociális párbeszéd funkciójának megfelelni például a kormány részvételének hiánya következtében, ezért is jött létre 2012-ben a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (VKF). Hasonló volumenű változás volt az új Munka Törvénykönyvének 2012-es megszületése, annak ugyanis mind a tartalma miatt, mind az előkészítése során hiányolt megfelelő érdekegyeztetési folyamatok következtében az érintett szakszervezetek tiltakoztak.³⁰

A legújabb és az egyik legjelentősebb területe a kormányzat politikai hatalmának növelésére a gazdasági szereplőkkel vívott nyílt harcban mutatkozik meg. A klasszikus gazdasági és politikai érdekütközéseket meghaladó módon ez a konfrontáció már arról is szól, hogy a politika vagy a gazdaság terepuma legyen a dominánsabb, a két létszféra hogyan viszonyuljon egymáshoz.³¹ Ezek a folyamatok elsősorban a 2014-es választásokat követően csúcspontot értek el.³²

³⁰ ARATÓ–MIKECZ 2015. 321-322.

³¹ A két létszféra történeti kapcsolatának alakulásáról lásd részletesebben: BIHARI 2013. 10-16.

³² Példaként a fontosabb gazdasági szereplők közül Simicska Lajossal és Spéder Zoltánnal folytatott kormányhoz közeli konfliktust érdemes kiemelni.

8. A hatalommegosztás érvényesülésének tapasztalatai

A hatalommegosztás formáját, minőségét, működését számos hatás érte a rendszerváltozás óta. A hatalommegosztás értékében bekövetkezett változások időszakonként más-más tendenciákat jeleznek, mégis összességében hasonló irányba mutatnak, amit a 2010 utáni változások megerősítenek. Ezek legfontosabb jegyei a következők:

A változtatások típusát tekintve az alkotmányos intézményrendszer elemeinek kiépülését követően azok sokszor inkább de facto módosítások voltak, a közjogi intézmények szabályozási környezetét csak később érték el, végül pedig az alkotmányos intézményrendszer egyes alappilléreit is átrendezték.

A kormányzati rendszer egyes szintjeit tekintve időben haladva annak belső köreiből indult ki a változások centruma, majd egyre több alkotmányos intézményre, az egész politika rendszerre, végül pedig az azon kívüli területekre is kiterjedt. Napjaink legnagyobb kormányzati átalakításai már ezeket a szférákat is elérték. Megváltozott a pártrendszer is, egyre több konfliktus tapasztalható a nemzetközi szinten egyaránt,³³ végül pedig a gazdaság és a politika közötti közvetítő rendszerek és a két létszféra alapvető kapcsolatrendszerét is érintették a változások.

Az átalakítások mélységét, minőségét tekintve a hatalommegosztást érintő módosítások több hullámban, eltérő intenzitással, váltakozó irányból érkeztek. Miközben a közjogi berendezkedésünk szélsőségesen decentralizált alapokról indult az 1980-as évek végén, addig egy évtizeddel később gubernamentalista irányú finomításokra került sor, 2010-től pedig sokkal határozottabban a demokrácia többségi modelljét erősítették az átalakítások. A helyzet jelenleg viszont kettős. A majoritánus jellegű változások ugyan jelentősebbek, viszont számos hatalommegosztást erősítő intézkedés is történt. Habár 2010, valamint 2014 után stabilizálódó politikai erőviszonyok közepette a közjogi változásokat, új rekrutációs folyamatokat generáló kormányzati aktorok szempontjából egyértelmű hatalomkoncentráció zajlott, hosszabb távon – más pártösszetételű kormányzat esetében – viszont akár jobban is érvényesülhet a hatalommegosztás értéke. Azaz nem lett „felszámolva” a hatalommegosztás még akkor sem, ha erős elfordulás történt a rendszerváltozás környéki jogi konstitucionalizmustól, alapjogi fundamentalizmustól és a klasszikus parlamentáris kormányzástól is. A rendszer instabilitását okozhatja viszont, hogy váltakozó politikai erőviszonyok mellett egyre jobban kilenghet annak működése a hatalomdecentralizáció és –koncentráció között. Körösényi a hatalomgyakorlás módjában beállt változások miatt egyenesen rezsimváltásról beszél.³⁴

A hatalommegosztás rendszerét érintő permanens strukturális változások elérték az alkotmányos intézményrendszeren túli területeket is. Alapvető törésvonalak rajzolódnak át, újraértelmeződik a politikai és a gazdasági létszféra közötti viszonyrendszer vagy éppen a technokrata vs. politikai legitimáció³⁵ kérdésköre. Miközben a hatalomgyakorlás többségi jellege erősödik, akár a jelenlegi kormányzati hatalmi kör hosszabb távon kétharmados többség hiányában – a hatalomkoncentráció intézkedések gyarapodása

³³ Pénzügyi-gazdasági területen 2010 után a Nemzetközi Valutaalaptól történő függetlenedés, majd elsősorban az EU-s konfliktusok az alkotmányozási folyamattal, később pedig a menekültkérdéssel, bevándorláspolitikával összefüggésben voltak a legmeghatározóbbak.

³⁴ KÖRÖSÉNYI 2015. 105-107.

³⁵ Több terület közül az alkotmányos intézményrendszer szempontjából a legfontosabb az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés között a szupremáciáért vívott harc az alkotmányozás területén, amit végül

ellenére egyaránt – a saját mozgásterét is szűkítheti a beépített kétharmados ellensúlyok, illetve személyzeti politika következtében. Mindez később egyelőre még nem látható, latensen megbújó politikai, esetleg akár közjogi konfliktusokat tartogathat.

Az igazi kérdés így az, hogy működni fog-e a politikai váltógazdálkodás hosszabb távon is, hiszen annak hiányában, a domináns pártrendszer stabilizálódásával történelmi léptékben is megőrződhet a jelenlegi alkotmányos szerkezet, amivel pedig a hatalommegosztás sajátos kettős arculata is. A hatalommegosztás érvényesülése pedig ezáltal az egész politikai rendszer működésének minőségére is további hatással bírhat a jövőben.

Felhasznált irodalom

ARATÓ Krisztina–MIKECZ Dániel (2015): *Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Osiris Kiadó, Budapest.

ARISZTOTELÉSZ (1984): *Politika*, Gondolat Könyvkiadó, Budapest.

BIBÓ István (1947): *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. Akadémiai székfoglaló, 1947. <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/290.html> (2009.05.10.)

BIHARI Mihály (2013): *Politológia. A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest.

DOBOS Gábor (2011): *Elmozdulás középszinten: A 2010-es önkormányzati választási reform hatásai a megyei önkormányzatokra*. In: *Politikatudományi Szemle*, XX/4.

GALLAI Sándor–LÁNCZI Tamás (2008): *Hatalom vagy kormányzás? A „politikai kormányzás” mítosza és valósága*. In: *Végjáték. A 2. Gyurcsány-kormány második éve*. Századvég Kiadó, Budapest.

GYULAI Attila (2015): *Az Országgyűlés*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris, Budapest.

HOLLÓ András (1989): *Elmélettörténeti alapvetés, avagy az igazságos kormányzás eszméje*. In: *Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása*.

HORVÁTH Attila–SOÓS Gábor (2015): *Pártok és pártrendszerek*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris, Budapest.

IZMINDI Richárd (2009): *Provizórikus válságkormányzás vagy permanens kormányzásválság?* In: *(V)álságkormányzás. A 2. Gyurcsány-kormány harmadik éve*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.

KÁKAI László: *Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris, Budapest.

KÖRÖSÉNYI András (2015): *Alkotmányozás és alaptörvény*. In: UŐ (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Osiris, Budapest.

KÖRÖSÉNYI András (2005): *Politikai képviselet a vezérdemokráciában*. In: UŐ: *Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok*, L'Harmattan,

LOCKE, John (1999): *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Polis Könyvkiadó, Kolozsvár.

MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.

PACZOLAY Péter – SZABÓ Máté (1993): *Egyetemes politikai gondolkodás története*. Nemzeti Tankönyvkiadó.

PETRÉTEI József–TILK Péter–VERESS Emőd (2007): *A kormányzati rendszerekről*. In: CHRONOWSKI Nóra–DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG-ORAC, Budapest.

POKOL Béla (2003): *Bírói hatalom*. Századvég Kiadó, Budapest.

SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás*. Osiris, Budapest.