

A hatalmi ágak és azok elválasztása: a hatalommegosztás és hatalomkoncentráció

(Jegyzet)

1. Bevezetés

A hatalommegosztás és a hatalmi ágak szétválasztása nem azonos fogalmak, de szorosan kapcsolódnak egymáshoz. A *hatalommegosztás*, azaz a hatalom megosztással való korlátozása a felvilágosodás eszmeáramlatához köthető, és kifejezetten az abszolutista hatalomgyakorlás ellen irányuló elméletként jelent meg, célja a hatalomkoncentráció megakadályozása volt. Az *államhatalmi ágak szétválasztása* a hatalomkoncentráció megakadályozásának eszközeként az államhatalom fő funkcióinak elválasztását, különböző állami szervekre történő szétosztását, az ezek közötti kölcsönös ellenőrzést és egyensúlyban tartást jelenti. A hatalommegosztás és a hatalmi ágak szétválasztása tehát cél-eszköz viszonyban állnak egymással.

2. A hatalommegosztás eszméjének történeti vázlata

2.1. Ókor

A hatalommegosztás gondolata és az állami feladatok funkció szerinti elhatárolása már az antik görögöknél megjelent.

Arisztotelész (Kr. e. 384-322) Politika c. művében az állami feladatokat a közügyekről tanácskozó testület, a magisztrátusok és az igazságszolgáltatás szerve között osztja fel. Ez teljesen megfeleltethető a törvényhozás-végrehajtás-igazságszolgáltatás trichotómiájának, mely felosztást a modern közjogtudomány Montesquieu-nek tulajdonít. Arisztotelész a *politeiát* tekinti a helyes hatalmi berendezkedésnek, mely egy erős középosztály uralmán alapuló demokráciaként írható le.

Polübiosz (Kr. e. 200 k.-118) a monarchikus, arisztokratikus és demokratikus elemek egymást kölcsönösen korlátozó struktúrájából álló kormányzatot tartotta ideálisnak, és hangsúlyozta, hogy a különböző társadalmi erőknek ellenőrizniük, korlátozniuk kell egymást. Ez utóbbi gondolatával Polübiosz a fékek és ellensúlyok rendszere előfutárának tekinthető.

2.2. Középkor

A kora középkor irodalmában főleg az egyházatyák foglalkoztak a hatalom természetével és a hatalomgyakorlás moralitásával.

A rendek megjelenésével új felfogás jelent meg az államéletben: **a hatalom rendi megosztása**. A rendi dualizmus értelmében az uralkodó (rex) és a rendeket képviselő rendi gyűlés (regnum) között a legtöbb hatalom gyakorlásában megegyezéssel alapon együttműködés jött létre. A törvényhozás folyamatában mindkét felet olyan jogosítványok illették, melyek alkalmasak voltak az általuk ellenzett megoldások megakadályozására.

Az abszolút monarchiák, melyek az abszolút hatalom birtokába jutni kívánó egyeduralkodók terveinek megfelelően a **központosítás** magas fokára jutottak, működésükből kiiktatták az országgyűléseket, a képviselői szervek szerepe megszűnt vagy jelentéktelenné zsugorodott. Az abszolút monarchák teljhatalma magába foglalta a hatalmi ágak egységét: a társadalom fölötti lehető legteljesebb uralom kialakítását, melyet egyaránt szolgált a királytól származó jog, a végrehajtás és a törvénykezés. E hatalomkoncentráció ellenében fogalmazták meg hatalommegosztásos elméleteiket a kor rendszerkritikusai. Az utóbbi évszázadok legjellegzetesebb politikai teóriája tehát az abszolutizmus ellenében Angliában született meg a XVII. században .

2.3. A modern teória megjelenése

A hatalommegosztás és a hatalmi ágak megkülönböztetésének modern tartalma mégis csak jóval később, **John Locke** (1632-1704) nyomán alakult ki. Elméletét a *Két értekezés a polgári kormányzatról* (1680) című művében foglalta össze. Locke kimondja, hogy az abszolút monarchia összeegyeztethetetlen a polgári társadalommal. Felteszi az alapkérdést: miféle biztonság és miféle védelem jut az alattvalóknak az abszolút monarchiában, az abszolút uralkodó által alkalmazott erőszakkal és elnyomással szemben? A társadalommá szerveződő, szerződő emberek nem ruházzák fel az államot korlátlan hatalommal, hanem abban állapodtak volna meg, hogy egy (az uralkodó) kivételével mindannyian alá lesznek vetve a törvénynek, és egyetlen közülük majd megőrzi a természeti állapot szabadságát, hatalommal fog rendelkezni és büntetlen lesz (társadalmi szerződés elmélet). E szerződéses rendszerben *a törvényhozó hatalom* a legfőbb hatalom, mely önkényesen nem járhat el és nem ruházható át. A törvényhozó olyan gyűlés, amely rendelkezik a törvények megalkotásának hatalmával, de tagjai, miután megalkották a törvényt, saját maguk is alá vannak annak vetve. A második hatalmi ág *a végrehajtó hatalom*. Locke kifejezi a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elkülönítésének szükségességét, mert ha ugyanazon emberek tartják kezükben e két hatalmat, „ezáltal felmenthetik saját magukat az alól, hogy engedelmessé válnak az általuk hozott törvényeknek”. Ugyanígy, „a törvények alkotását a saját előnyükhöz igazíthatják”. A harmadik hatalmi ág *a föderatív hatalom*. Ide az állam külkapcsolatai, nemzetközi szerződése, a háború és a békekötés tartozik. A föderatív hatalom általában egy kézben van a végrehajtó hatalommal. Locke több helyen behatóan szól az igazságszolgáltatásról, de nem úgy, mint önálló hatalmi ág.

Montesquieu (Charles-Louis de Secondat, 1689–1755) dolgozta ki a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elméletét *A törvények szelleméről* (1748) című művében. Montesquieu három hatalmi ágat különböztetett meg: a törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást (hatalmi triász). Montesquieu szerint a hatalommal rendelkező ember hajlamos arra, hogy a hatalommal visszaéljen, és azt addig teszi, amíg korlátokba nem ütközik. „Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak” - írja Montesquieu. Montesquieu a 3 hatalmi ág szétválasztását és elhatárolását a hatalom elfajulása elleni védekezés lehetséges intézményes biztosítékának tekintette. Miután a törvényhozó, végrehajtó és törvénykező hatalmi ág közül bármelyik kettő összeolvadása zsarnokságba torkollhat, különválasztásuk és külön tartásuk a legbiztonságosabb megoldás a demokratikus berendezkedés fenntartásában. Elhatárolásuk egyben lehetőség is arra, hogy egymást mérsékeljék. Az elhatárolás intézményi alapokon nyugszik: ugyanazon hatalmi ág nem lehet ugyanazon szerv vagy szervezeten belül. Ugyanakkor az egyes szerveket (szervezeteket) garanciális jogosítványok illetik meg a többivel szemben.

3. *A montesquieu-i elmélet továbbélése*

Montesquieu elmélete a három hatalmi ág elválasztásáról jelentős hatást gyakorolt a politikai gondolkodásra, az alkotmányos rendszerek kialakulására, a korlátozott hatalom eszméjének elterjedésére. Mivel azonban Montesquieu elméletének eredeti formája az abszolutista monarchia átalakítását, a monarcha koncentrált hatalmának lebontását célozta, és e cél már meghaladott volt a 19-20. századi Európában, az elmélet számos változáson ment át. A hatalommegosztás klasszikus képlete, amikor hatalmi ágak álltak egymással szemben (parlament, vagyis a törvényhozás és abszolutista uralkodó, vagyis a végrehajtás), gyökeresen megváltozott.

A parlamentarizmus, kibontakozása idején még a hatalommegosztás elveire épült, hiszen a végrehajtó hatalom, vagyis az uralkodó a parlament alsó-, illetve felsőházától eltérő hatalmi érdeket jelenített meg. Az általános választójog, illetve a kormányfőnek a győztes párt vezetőségéből való kikerülése révén megszűnt a tényleges hatalommegosztás, hiszen a törvényhozásban többségben lévő párt, illetve koalíció alkotja a kormányt, és közöttük politikai cselekvési egység áll fenn. A többségi párt, illetve pártkoalíció és az általa támogatott Kormány nem egymást ellensúlyozó, hanem azonos célokat követő, homogén politikai erő. A kormány (végrehajtás) és a törvényhozás többségi (kormánypárti) frakciója funkcionálisan összefonódott, ami fikcióvá tette a hatalommegosztás régi alkotmánytani eszméjét, és egy újfajta hatalommegosztást teremtett: kormány és ellenzék között. A kormány politikai ellensúlya így igazából már nem a parlament egésze, hanem a *parlamentari ellenzék*. A parlamentari ellenzék ugyanakkor önmagában kevés eszközzel rendelkezik a végrehajtó és a

kormánypart által uralt törvényhozó hatalommal szemben, ezért a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ág között politikai értelemben vett összefonódás új hatalommegosztási tényezők kialakulását vonta maga után a XX. században, ez a tendencia pedig napjainkban is tovább folytatódik.

4. Új hatalmi tényezők a hatalommegosztás tanában

4.1. Államfő

A modern alkotmányokban alapvetően két államfőmodell különböztethető meg. Az egyikben az államfő a végrehajtó hatalomhoz köthető, döntően befolyásolja annak működését. Itt az államfő vagy egy személyben gyakorolja a végrehajtó hatalmat (prezidencializmus, alkotmányos monarchia) vagy pedig osztozik rajta egy testülettel (félprezidenciális államok). A másik modell a semleges államfő, aki nem részese egyik hatalmi ágának sem, csekély önálló és közvetlen hatáskörrel rendelkezik, valamint nem helyettesíthető hatáskörei vannak arra az esetre, amikor 'működési zavar' lép fel valamelyik hatalmi ágnál. E modellek tiszta formája sehol sem valósul meg, az államfő ugyanis hagyományosan az állam képviselője is, az alkotmányok több olyan hatáskört delegálnak az államfőnek, amelyek gyakorlása során az államfő az állam nevében, jár el.

Az államfő napjainkban nem tekinthető hatalmi ágának, sokkal inkább a fékek és egyensúlyok rendszerének része, mely kontrollálja a hagyományos hatalmi ágak működését, esetleg bizonyos mértékben részesedik a hatalmi funkciók gyakorlásából.

Benjamin Costant találó hasonlaltal szemlélteti az államfő szerepét. A három (eredeti) hatalmi ág olyan mozdony, melyek összeütközhetnek, kimozdulhatnak pályájukról, s kell lennie olyan erőnek, mely ezeket eredeti irányukba visszavezesse.

4.2. Alkotmánybíróság

A jogirodalomban folyton visszatérő kérdés, hogy az alkotmánybíráskodás mennyiben korlátozhatja a népképviselői szerv működését, illetve a parlamentek keretek közé szoríthatják-e az alkotmánybíráskodást. Az ezzel kapcsolatos alapkérdés, hogy az alkotmánybíráskodás 'többségellenes' tevékenység, ugyanis egy nem-népképviselői szerv bírálja felül a közvetlen legitimitációval bíró parlament döntését.

Az alkotmánybíráskodás és a népképviselői elven működő törvényhozó hatalom viszonyának meghatározása attól függ, hol helyezük el az alkotmánybíráskodást a hatalmi ágak elválasztásának rendszerében. Schmidt Péter két végletes álláspontot különít el. Az egyik szerint az alkotmánybíráskodás új, önálló hatalmi ág, a másik álláspont szerint az alkotmánybíráskodások a bírói hatalom részei.

A két álláspont közti választás nem csupán teoretikus kérdés, hanem gyakorlati következményei is vannak. Az első álláspont képviselői olyan hatáskörök átadását is lehetségesnek tartják az Alkotmánybíróságnak, amelyek az igazságszolgáltató hatalmat gyakorló bíróságoknak korábban nem voltak. A második csoport képviselői szerint az Alkotmánybíróság hatásköre addig megalapozott, amíg nem töri át a hagyományosan a bírói hatalomhoz tartozó hatásköröket.

4.3. Az önkormányzatok

A helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyének meghatározása szintén nem egyszerű, ugyanis funkciójuk alapján közel állnak a végrehajtó hatalomhoz, ám a népképviseleti jelleg és az önálló szabályalkotás is jellemző rájuk. Vannak olyan álláspontok is, hogy a helyi önkormányzatok működése nem írható le a hatalommegosztás klasszikus ismérvei alapján.

Nem csupán horizontális szinten lehet megkülönböztetni a hatalmi ágakat, hanem vertikális szinten is. A vertikális hatalommegosztás tágabb értelemben az, ha valamely szerv döntési szabadságát egy eltérő területi alapon szervezett másik szerv ellensúlyozza, korlátozza. Szűkebb értelemben pedig akkor beszélhetünk vertikális hatalommegosztásról, ha a két, eltérő területi alapon szervezett intézmény legitimitása azonos (ha az egyik intézmény a népszuverenitás alapján jött létre, akkor ezzel szemben csak olyan intézmény állhat, amelyik szintén a népszuverenitás hordozója).

Az a kérdés, hogy besorolható-e a helyi önkormányzat valamelyik hatalmi ágba a helyi önkormányzat tevékenységeinek fő gyelembe vételével válaszolható meg. A helyi önkormányzat önkormányzati, és államigazgatási feladatokat ellát. Önkormányzati ügyekben a tevékenységére mind a törvényhozás, mind a végrehajtás jellemző, hiszen megalkotja a helyi közösségre kötelező magatartási szabályokat, majd azokat hatósági jogkörben az egyedi esetekre vonatkoztatja. Az államigazgatás területén végrehajtói szerepben van, mert a központi hatalom által meghozott magatartási szabályok egyedi esetekre való alkalmazásáról gondoskodik.

Az önkormányzatokra vonatkozó alapjogi modell egyik lényegi eleme, hogy a helyi közösségre tartozó szabályokat a helyi közösség tagjai határozzák meg (helyi szinten). A közigazgatási szemléletben a helyi közösségre tartozó szabályokat inkább központi szinten határozzák meg.

4.4. Az ügyészség

Az ügyészség helyének meghatározásakor figyelembe kell venni, hogy az ügyészség tevékenységi köre nem azonos az egyes országokban, mert valahol a klasszikus nyomozati és vádfunkció mellett az ügyészség feladatköre más jogágakat is érint (pl. az ügyészség foglalkozik a közigazgatás törvényességi felügyeletével, polgári jogi feladatokkal, pártok, civil szervezetek felügyeletével).

Erre figyelemmel megkülönböztethetjük a proszekutor típusú ügyészség, amely kizárólag bűnüldözési és vádhatósági feladatokat lát el, illetve a prokuratúra típusú ügyészség, amely más jogágak terén is ellát feladatokat. A büntetőjogon kívüli tevékenységek közül a közigazgatás felügyelete végrehajtó hatalmi jellegű. A vádfunkció jellegzetességeit vizsgálva azt mondhatjuk, hogy az ügyészség a törvények érvényre juttatásában, valóra váltásában, a törvényesség érvényesülésének biztosításában vesz részt, ennek során a végrehajtó hatalmat képviseli a bírói hatalom fórumain”. Itt azonban figyelembe kell venni azt is, hogy a vádfunkció a legalitás elvén nyugszik, az ügyész nem ‘válogathat’ az üldözendő bűncselekmények között, és jogi döntést hoz a vádfunkció gyakorlása során; ez pedig inkább jellemző a bíráskodásra.

Az ügyészség alárendeltségét illetően beszélhetünk a napóleoni modellről, amelyben a vádhatósági szerepkör a meghatározó, és az ügyészi szervezetrendszer az igazságügy-miniszternek alárendelten alakult ki, a bíróságok szervezetrendszeréhez hasonlóan. A skandináv modellben az ügyészség a kormánytól függetlenül, önállóan működik.

Az ügyészi tevékenységből kiindulva inkvizíciós és adverzariális eljárásról beszélhetünk. Az inkvizitórius eljárásban a vádfunkció az igazságszolgáltatási tevékenység része, célja – a bírói tevékenységhez hasonlóan – az igazság kiderítése, legfontosabb alapelve pedig az ártatlanság vélelme, miszerint a terhelt nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg azt kétséget kizáróan be nem bizonyították. Az adverzariális eljárásban az ügyész nem az igazságszolgáltatás része, a vádfunkció az állami büntetőigény érvényesítése, ami inkább végrehajtó hatalmi jellegű, a párbajozó felek egyenlőek, az eljárásban az ártatlanság vélelme vagy egyáltalán nem, vagy csak kisebb mértékben érvényesül.

A jogirodalom több (egymásnak ellentmondó) megoldási javaslatot is felvázolt az ügyészség hatalmi ágak rendszerében történő elhelyezését illetően: egyes szerzők az igazságszolgáltatáshoz, mások a végrehajtó hatalomhoz kötik, megint mások pedig egyik hatalmi ághoz sem köthető, *sui generis* hatalomnak tartják.

Az eltérésekre tekintettel nem lehet egységes és minden ügyészségi típusra érvényes választ adni abban a kérdésben, hogy melyik hatalmi ághoz köthető az ügyészség.

4.5. A közigazgatás

A közigazgatás szervezeti önállóságát a politika és a társadalom alrendszerének elhatárolódása indokolja. A minisztériumok felső vezetése a politika világába tartozik, azonban a szakapparátusra a köztisztviselői jogszabályok vonatkoznak.

Az ún. autonóm jogállású szervek (pl. ORTT, Versenyhivatal) bizonyos értelemben külön hatalmi tényezőnek tekinthetők, rájuk semmilyen utasítási jog nem vonatkozik, e szervek vezetőit határozott

időre nevezik ki, és ezen időszak alatt mérlegeléses döntéssel nem válthatók le. Az ügyészséggel hasonló a megítélésük, hisz általában az aktuális politikai összetételt tükrözik, leválthatatlanságuk okából viszont önállóságra is léphetnek. Különösen igaz ez, ha a korábbi kormányzat kinevezte személyek mandátuma tovább él a következő ciklusban is.

4.6. Az ellenzék

A kormány és annak parlamenti többsége összefonódásával egyre inkább az ellenzékot szokás emlegetni, mint a végrehajtás ellensúlyát. A parlamenti ellenzék léte módosítja a klasszikus montesquieu-i hatalommegosztásnak azt a felfogását, miszerint a törvényhozó hatalom ellenőrzi a végrehajtó hatalom működését. A parlamentáris demokráciában ugyanis fikcióvá vált, hogy az önálló törvényhozás, mint egész, tőle független kormánnyal áll szemben. Ugyanis a parlamentáris rendszerben a törvényhozásban többségben lévő párt, illetve koalíció alkotja a kormányt, és közöttük politikai cselekvési egység áll fenn. A hatalommegosztás így nem a parlament és a kormány között húzódik, hanem a döntő választóvonal a kormány – és az őt támogató parlament többség – mint egyik, és a parlamenti ellenzék (kisebbség), mint másik oldal között fekszik.

Az ellenzék törvényhozásba való bevonást eredményezi a minősített – hazánkban kétharmados – törvényhozási tárgyak köre. Az ellenzék és a kormányzat mindenkori szembenállása, amely egyes politikai kultúrák szükségszerű velejárója, azonban bizonyos esetekben diszfunkcionálissá is teszi a hatalommegosztást, hisz az örökös öncélú szembenállás uralkodik el a szakmai kontroll felett.

A demokratikus hatalmi berendezkedés lényegi vonása az is, hogy a döntéshozatal során a többségi elvet alkalmazzák, de az eltérő véleményen lévő kisebbségeket nemcsak megtűrik, hanem elegendő alkalmat biztosítanak a számukra, hogy a többségi akarat alakulását befolyásolhassák. A parlamenti ellenzék így a képviseleti demokrácia olyan központi eleme, melynek feladata, hogy a kisebbségi társadalmi csoportok politikai törekvéseit, érdekeit kifejezésre juttassa és az állami akaratképzésbe becsatornázza.

A parlamenti ellenzék ezt a funkciót a „klasszikus triász” néven elhíresült feladatai segítségével tudja beteljesíteni. Ezek pedig nem mások, mint a *kritika*, valamint ennek keretében az *alternatívák megfogalmazása* és a *kontroll*. A kritikai funkció a mindenkori kormány politikájának a bírálatát jelenti. „Mivel azonban az ellenzék nem válhat öncélúvá, [...] ezért a kritika sem lehet a kormányzati tevékenység pusztá elutasítása. Magában kell foglalnia a konkrét közreműködésre, a kormányjavaslatok javítására vonatkozó készséget.” Az ellenzéknek tehát el kell érnie, hogy dialógust teremtsen. Ezt lehet törvényjavaslatok, módosító javaslatok előterjesztésével stb. kierőszakolni. Az alternatívák megfogalmazására az ellenzék részéről azért van szükség, hogy bizonyítsa kormányzóképeségét, jobbnak tüntesse fel magát a jelenlegi kormánnyal. Továbbá az

ellenzék alternatív programja inspirálhatja a kormányt saját programjának módosítására, ezzel az ellenzék hozzájárul a közélet és a döntéshozatal jobbításához. Az ellenőrzés pedig azt jelenti, hogy az ellenzék örökös a kormány politikájának az alkotmánnyal, a törvényekkel és a parlamenti többség választási ígéreteivel való összhangja felett. Természetesen az ellenzék ezt a funkciót sem önzetlenül gyakorolja. A folyamatos kritika és kontroll a végrehajtó hatalom legjelentősebb ellensúlyát jelentheti. Ahhoz, hogy az ellenzék a funkcióit megvalósíthassa, a politikában hatékonyan felléphessen, számára olyan jogi garanciákat kell biztosítani, amelyek mindezeket lehetővé teszik. Ezeket a jogi garanciákat hívjuk összefoglalóan *ellenzéki jogoknak*. Ma az ellenzéki jogok nyújtják az egyetlen garanciát arra, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom, tehát a két hatalmi ág között kölcsönös függőségi vagy legalábbis azt nyomaiban felmutató állapot jöjjön létre

4.7. *A néprészvétel*

Az egész hatalommegosztási rendszer a közvetett demokrácia intézményi körébe sorolható, míg a közvetlen demokrácia eszközei hatalommegosztást teremthetnek a néptől elszakadó, túlzottan a bináris kódhoz szerint működő hatalmi gépezettel szemben. A közvetlen néprészvételi eszközök a választásokon kívül a népi kezdeményezés, valamint a népszavazás lehetősége.

4.8. *Hatalommegosztás államok között*

A hatalommegosztás új típusa jelentkezett a szupranacionális nemzetközi szervezet megalapításával, mely két szempont szerint is elemezhető. Egyrészt az az Európai Közösségek/Európai Unió és tagállamok viszonylatában, másrészt az Európai Közösségek/Európai Unió intézményes rendjén belül az intézmények között.

Az első esetben egyfelől új vertikális hatalommegosztás jelenik meg a tagállamok és szupranacionális nemzetközi szervezet között, hiszen a tagállamok átruházzák szuverenitásuk meghatározott részét, másfelől az integrációs folyamatokban való részvétel a tagállamokban is módosította a hatalommegosztás elvét, a fennálló hatalmi egyensúlyt.

A második esetben a hatalommegosztás létét nem ismerik el, mert a Közösségek/Unió nem állam, és a hatalommegosztás már tagállami szinten sem írható le a klasszikus triással. A szervek közötti viszony kifejezésére az intézményi egyensúly fogalmát használják, amely fékeket is tartalmazó, munkamegosztáson alapuló szervezetrendszer jellemez.

5. Egyéb társadalmi tényezők

A **média** és a **gazdaság** jelentős hatást gyakorolhatnak a hatalmi-politikai rendszerre. A média alaposan befolyásolhatja a választások kimenetelét, ez pedig a törvényhozó hatalomra (annak összetételére) nézve óriási hatással bír. A gazdaság önálló működése megszabhatja a végrehajtás valódi mozgásterét. Ezen tényezők azonban nem az állam részei, nem rendelkeznek az erőszak legitim alkalmazásának monopóliumával, azaz akaratuk nem kikényszeríthető az alkotmányjog világában.

A média és a gazdaság sokkal inkább tekinthető uralmi ágaknak, mint a klasszikus értelemben vett hatalmi ágak. Uralmi ág azoknak az egy bizonyos rendezési elv alapján szerveződő tényezőknek a rendszere, amelyek közhatalmi funkciókat nem töltenek be, de a szervezési elvből vagy tevékenységből kifolyólag a társadalom nagy részére hatást gyakorolnak.

A fentiekből jól látható, hogy a hatalommegosztásnak számos külön tényezője fejlődött ki, azonban ezek függetlenségének indokoltsága és garanciarendszere nem feltétlenül éri el a klasszikus hatalmi ágakét.

6. A hatalmi ágak hazánkban

Egyes nézetek szerint a hatalmi ágak egyensúlyának elve hazánk parlamentáris jellege okából nem érvényesül, hisz az országgyűlés a többi hatalmi ág fölé nő, mert megválaszthatja és leválthatja a kormányt, megállapítja a költségvetést, mely jelentősen megszabja a végrehajtás mozgásterét, törvényalkotási hatásköre mindenre kiterjed, így a kormány rendeletalkotási hatáskörét is elvonhatja, továbbá az államfő és az alkotmánybírák megválasztása is a parlament feladata. Más szerzők kiemelik a törvényhozó hatalommal szembeni korlátokat is, például azt, hogy a végrehajthatatlan és igazságszolgáltatásban alkalmazhatatlan normák alkotásának létjogosultsága megkérdőjelezhető. néhány megközelítésben helyet kap a hatalommegosztás tényezőinek együttműködési kötelezettsége is.

A protokollárisnál szélesebb hatáskörű államfő is külön tényezőnek tekinthető, azonban nem tisztán politikai hatalom letéteményese, hanem semleges, közvetítő hatalmi ág, jogosítványai nem önállóak, inkább mintegy beavatkozási jellegűek (pl. kinevezések, miniszteri ellenjegyzés, a törvények aláírása stb.) A közjogi ellensúly keretében tett intézkedések célja egy alkotmányellenes állapot megszüntetése. Ide sorolható az önálló politikai döntés, az alkotmányossági vétó, a kitüntetési előterjesztésben foglaltaknak nem eleget tevés. A politikai ellensúly keretében tett intézkedések célja a figyelemfelhívás (pl. beszédek, államfői megszólalások).

Az alkotmánybíróság, sajátos, mérlegelésre emlékeztető (normaszöveghez nem kötött) tevékenységével sem a klasszikus hármast bővíti tovább. Az egész rendszer az alkotmány alapján áll, az alkotmány a szuverenitás talpköve. A klasszikus hármast sem egymás mellett fut, hanem a törvényhozásból kinőve. Az államfő még a kormányzati berendezkedés alapján, az alkotmányon kívülre is mutat, hisz a külső szuverenitásnak is közjele, hordozója. Az alkotmánybíróság az érdekelt által benyújtott alkotmányjogi panasz folytán jogosult az egyedi bírói határozatok alkotmányossági felülvizsgálatára is. Az alkotmánybíróság ilyen irányú tevékenységéből kifolyólag – ha csak részben is – eltolódik az igazságszolgáltató hatalmi ág felé, mely kérdéseket vet fel az igazságszolgáltatás függetlensége kapcsán, tekintettel arra, hogy az alkotmánybírák az országgyűlési képviselők $\frac{2}{3}$ -ának szavazatával nyerik el tisztségüket.

Az Alkotmánybíróság hatalmi ágak elválasztásában elfoglalt pozíciójának meghatározásához az általa ellátott feladatokat kell kiindulópontnak tekinteni.

Az Alkotmánybíróság hatáskörei közül kifejezetten a törvényhozó hatalomhoz köthető az előzetes normakontroll intézménye, ekkor az Alkotmánybíróság a jogalkotási folyamatba kapcsolódik be, döntése a norma érvényes létrejöttét befolyásolja, a jogalkotás pedig a törvényhozó hatalomhoz köthető.

Szintén ide tartozik az utólagos normakontroll hatásköre, amikor is az Alkotmánybíróság egyedi ügytől függetlenül foglal állást már hatályba lépett jogszabályok alkotmányosságáról. Ez a tevékenység jellegét tekintve nem különbözik a norma hatályon kívül helyezésétől, hiszen az Alkotmánybíróság döntése alkotmányossági szempontú hatályvesztési ok.

A közvetlen panasz – a benyújtáshoz szükséges érintettségi követelmény ellenére – szintén alapvetően absztrakt (utólagos) normakontrollnak tekinthető, így ez a hatáskör is a törvényhozó hatalomhoz köthető. A közvetlen alkotmányjogi panasz esetében a panaszos arra hivatkozással fordulhat az Alkotmánybírósághoz, hogy az őt ért jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása során következett be közvetlenül, bírói döntés nélkül.

A régi és a valódi alkotmányjogi panasz esetében a döntés az egyedi ügyre (jogvitára) van kihatással, azt befolyásolja, hogy a panaszos ügyében milyen döntést hozzon a bíróság. Az ún. régi alkotmányjogi panasz arra hivatkozással nyújtható be, hogy a bíróság alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazott, aminek következtében sérült a panaszos Alaptörvényben biztosított joga. A valódi alkotmányjogi panasz esetében a panaszos a jogalkalmazás, vagyis egyedi ügyben hozott bírói döntés alaptörvény-ellenességére hivatkozhat. Ezekben a hatáskörökben tehát az Alkotmánybíróság jogszabályok egyedi ügyben való alkalmazásával kapcsolatos döntést hoz, amely a bíraskodás körébe tartozó funkció.

Mivel napjainkban az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé az alkotmányjogi panasz vált, azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság döntően a bíraskodó hatalmi ág tevékenységi körébe tartozó feladatokat lát el.

Az ügyészség esetében megkockáztatható legalábbis az alkotmánybírósághoz hasonló önálló hatalommegosztási tényezőként történő említése.

A rendszerváltást követően az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a ügyészség hatalmi ágak rendszerében elfoglalt helyével. A 3/2004. (II. 17.) AB határozat az igazságszolgáltatáshoz tartozónak tekintette az ügyészséget, az Alaptörvény szintén így tesz. Ez a megállapítás két feltétel együttes teljesülése esetén lehet helytálló: ha az ügyészség tevékenységi körében a vádfunkció dominál és az eljárás inkvizitórius. Ha bármelyik feltétel nem teljesül, akkor az ügyészség inkább végrehajtó hatalmi szerv. A két feltétel az Alkotmány hatálya alatt is teljesült, azonban az ügyészség a törvényességi felügyeleti jogköre miatt az ügyészség 'átlógott' a végrehajtó hatalomba. Az Alaptörvény nem alakított ki tisztán proszekutor típusú ügyészséget, de a büntető funkciókon kívüli tevékenységek körét csökkentette, vagyis jelenleg is van 'átlógás', de a korábbinál kisebb mértékű.

Az Alaptörvény a közigazgatás szervezeti egységeiként gondol a helyi önkormányzatokra és az államigazgatási hatásköröket helyezi előtérbe, ez pedig a helyi önkormányzatokat a végrehajtó hatalomhoz közelíti.

7. A hatalomkoncentráció

A hatalomkoncentráció a hatalommegosztás ellenpontja. Megkülönböztethetünk személyi és csoportos hatalmi koncentrációt. A csoportos hatalomkoncentrációalapja, hogy a modern pártrendszerben a pártokban egyrészt erős központi irányítás érvényesül, másrészt vannak olyan egységesen kikristályosodott pártelvek, amelyek vonatkozásában nem lehet lényegi eltérés a párttagok között, vagyis a pártfegyelem politológiai értelemben kiüresíti a hatalommegosztást a törvényhozó és végrehajtó hatalom között.

Minél magasabb létszámú a parlament, annál jelentősebb a hatalommegosztás, ugyanakkor ez diszfunkcionális lehet, ugyanis a hatékonyságot jelentősen ronthatja. E szempontból irányadónak tekinthetjük az egy főre eső hatalomkoncentráció meghatározását. Az egy fő kezében összpontosuló hatalom hányadosban kifejezett mennyisége megmutatja az adott államhatalmi ág hatalmi diverzifikációját. Az egyes hatalmi ágakon belül a hatalom osztódása csökkenti a hatalomkoncentrációt, ez pedig hozzájárul a hatalommegosztás kiteljesítéséhez.

Felhasznált és ajánlott irodalom:

1. CSERVÁK Csaba: A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. Jogelméleti Szemle, 2002/1.
2. CSERVÁK Csaba: A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően. *Pro Futuro*, 2015/2. 24–37.
3. CSINK Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. In Schanda Balázs (szerk.): Jogtudományi monográfiák 5. Pázmány Press, Budapest, 2014.
4. PETRÉTEI József: Ellenzék a parlamentáris demokráciában. In: Ádám Antal – Kiss László (szerk.): Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban, Budapest, 1991.
5. PETRÉTEI József: Jogállam és hatalommegosztás. In Kiss László (szerk.): Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs, JPTE, 1996.
6. SÁRI János: A hatalommegosztás. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
7. SMUK Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban, Budapest, Gondolat Kiadó, 2008.
8. SZEDER Gyula: A jogállamiság államszervezési összefüggései; az ügyészség helye és szerepe a szocialista jogállamiság megvalósulásának folyamatában. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1988.
9. VERESS Emőd: A hatalommegosztás aktualitása. *Műhely*, 236–297. o.