

<b>Tárgy címe</b>	A parlamentarizmus szerkezete és működése (BA)
<b>Felelős tanszék/intézet</b>	ME BTK Alkalmazott Társadalomtudományok Intézete

## VII. A „fékek és ellensúlyok” rendszere Magyarországon

*„Ez egy örök tapasztalat, hogy minden ember, aki hatalmat kap, visszaél vele, addig megy el, ameddig eléri a határokat. Ki mondaná meg, még az erénynek is szüksége van határookra! (...) Azért, hogy ne éljünk vissza a hatalommal, szükséges, hogy a dolgok eloszlása által **a hatalom megállítsa a hatalmat**. Egy alkotmány lehet ilyen, hogy senkit se lehessen arra kötelezni, hogy olyan dolgot tegyen, amire a törvény nem kötelezi, és csak olyanokat tegyen, amit a törvény megenged neki”*  
(Montesquieu, 1748. A törvények szelleméről)

A hatalommegosztás gyakorlati érvényesülését biztosító módszer a hatalomgyakorló szervezetek hatáskörének pontos, kizárólagos és feltétlen meghatározása:

- Egyrészt egy meghatározott feladat egy szervezet kizárólagos hatáskörébe tartozhat.
- Másrészt minden más szervezetnek a hatáskör gyakorlására jogosult szervezettel szembeni befolyását ki kell zárni vagy legalábbis korlátozni kell oly módon, hogy a befolyásolás csak előre meghatározott feltételek mellett történhessen > egyensúlyok (ellensúlyok) !!!

Célszerűbb a hatalmi funkciók szétválasztásáról beszélni, mert hogy hány hatalmi ág van, az egyes alkotmányos rendszerek függvénye, azonban funkció egységesen csak a három klasszikus fajta (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) lehet. Lásd 1. ea. !!!

„Checks and balances” („fékek és ellensúlyok/egyensúlyok”) lényege szerint a különböző hatalmi tényezők a kölcsönös függés viszonyában vannak, egymásra utaltan működnek.

- A hatalmi funkciókat a javasolt megoldáshoz hasonlóan megkülönbözteti a hatalmi ágaktól.
- Nem az egyes szervek határozataiban megjelenő döntést tekinti önálló egésznek, hanem az adott ügyre vonatkozó összes olyan döntést, melyet a meghozatalra vonatkozó eljárás fűz egységbe!!!
- Egy hatalmi szervezet tehát többféle hatalommal rendelkezhet, ami a lényegét tekintve már különbözik a klasszikus hatalommegosztástól, és a hatalmi funkciókat mereven szétválasztó, de az egyes hatalmi ágak közötti intézményes kapcsolatot létesítő modell tükörképének, ellenpárjának tekinthető. Bizonyos értelemben továbbmegy a garanciák kiépítése kapcsán, hiszen a hatalmi ágak szétválasztása amellet, hogy a túlzott hatalomnak gátat szab, azt is megakadályozza, hogy az egyes funkciókat egy-egy hatalmi ág kisajátítsa magának!

DE!

A hatalmi ágak akkor tudják egymást kiegyensúlyozni, ha nincsenek mereven elválasztva! A parlamentáris rendszerek a hatalmi funkciókat jobban elválasztják, mint a prezidenciális államok > utóbbiak esetében az egyes hatalmi ágak többféle funkciót is ellátnak, így például az elnök – vétőjoga révén – számottevő része a törvényhozó hatalomnak.

**A hatalommegosztást nem csupán a hatalmi ágak merev elválasztásával, hanem azok egymást kiegyensúlyozó jogosítványával is meg lehet teremteni!!!**

Mindez azt is jelenti, hogy a hatalommegosztás elvéből nem következik az, hogy az állam valamely funkcióját kizárólagosan egyetlen szerv gyakorolja, vagy valamely állami alapfunkció gyakorlása adott szervhez van rendelve, nem kizárt, hogy ebben más állami szervek ne működhetnének közre.

Ez a hatalom mérséklésének, kontrolljának és fékezésének érdekében szükségesnek is mondható. Az viszont már mindenképpen következik, hogy az állami alapfunkciókat ugyanazon a szerv nem gyakorolhatja, ez ellentmond a hatalommegosztás elvének > az állami funkciók egyetlen szervnél sem koncentrálódhatnak.

A hatalmi ágak elválasztását alapvetően a magyar parlamentáris kormányzati rendszer sajátossága határozza meg:

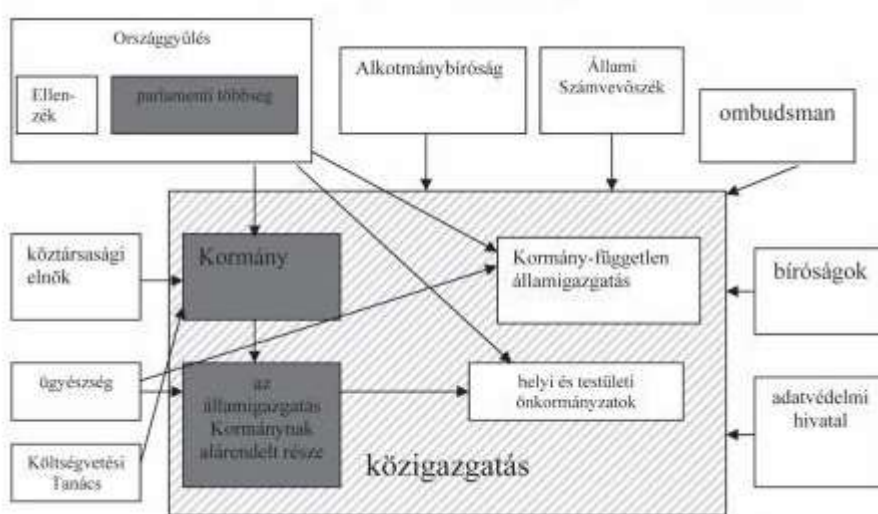
- A törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása a hatáskörök olyan megosztását jelenti, amely nem eredményez hierarchikus alá- fölérendeltséget az Országgyűlés és a Kormány között, de e szervek politikailag összefonódnak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakíthatnak Kormányt, a parlament zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg. Az egyoldalú, a kormányzó pártok politikája által meghatározott politikai függés nem mond ellent a hatalmi ágak elválasztása alkotmányos elvének, viszont ennek következtében a végrehajtó hatalom feletti parlamenti ellenőrzés nem lehet hatékony > a parlamenti többség politikailag azonos a Kormánnyal, így a mindenkori ellenzékre hárul ez a feladat.
- A bírói-igazságszolgáltató hatalom sajátossága, hogy a másik két, politikai jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges, vagyis az alkotmányos biztosítékoknak alapvetően arra kell vonatkozniuk, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a Kormány között. A bíróságok és a bírák függetlensége garancia arra, hogy tevékenységük mércéje kizárólag a jog legyen: csak a jognak – a jogállam központi zsinórmértékének – vannak alárendelve.
- A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom, mivel az *Alaptörvényhez* van kötve.

### **Magyar alkotmányos gyakorlat:**

- Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.” Ellenpontja: a hatalom koncentrációjának tilalma – Alaptörvény C) cikk (2) bekezdése: „Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.”
- Az Alkotmánybíróság szerint a hatalmi ágak elválasztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Az államhatalmi ágak elválasztása, önálló hatáskör-gyakorlás: „...nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait” [62/2003 (XII.15.) AB határozat].
- Az államhatalmi ágak kölcsönös ellenőrzése: „Az ellensúlyozás és a kölcsönös ellenőrzés, az ellensúlyozó hatalmak és intézmények egymást korlátozó fékek és ellensúlyok bonyolult rendszerében egyetlen intézménynek sem lehet olyan domináns szerepe, amellyel a hatalomkorlátozásból hatalomelvonás keletkezik.” lásd fenti AB!
- A törvényhozó hatalom (Országgyűlés) és a végrehajtó hatalom (Kormány) politikai alapon meghatározott, amelyek adott esetben több ponton összekapcsolódnak egymással. Ezzel szemben a bírói hatalmi ágnak a politikától függetlennek, semlegesnek kell lennie, szerepe felértékelődik. Más a beavatkozás, ha a politikai hatalmi ágak veszélyeztetik a semleges hatalmi ágak függetlenségét. „A törvényhozó és a végrehajtó hatalom 'elválasztása' ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti az Országgyűlés és a Kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak.” [38/1993. (VI.11.) AB határozat] „...a bírói hatalom fő megnyilvánulásait jelentő ítélkezési tevékenységbe történő beavatkozás sokkal súlyosabb fenyegetést jelent az alkotmányos berendezkedésre, mint a bírói hatalom esetleges túlsúlya” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat]
- Az államhatalmi szervek együttműködése: „Az Alkotmányban szabályozott szervek alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen

segítve és együttműködve gyakorolják.” [36/1992. (VI.10.) AB határozat] = eszerint egymás eljárási és döntési autonómiájának tiszteletben tartása mellett meghatározott esetekben közösen is gyakorolnak hatásköröket – együttműködésre kötelesek egymással (javaslattétel, egyetértés, indítványozás, ellenjegyzés).

- Az államszervezet felépítésére vonatkozó szabályok kialakításának jogállami mércéje: „...az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztása elvét szövegszerűen nem tartalmazza, a Magyar Köztársaság államszervezete ezen elv szerint épül fel. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetlenségi rendelkezések.” [2/2002 (I.25.) AB határozat a korábbi Alkotmány alapján] Kisegítő elv: ha az alkotmányos hatásköri szabályok értelme vitatott, ezeket a hatalommegosztás követelményére figyelemmel kell értelmezni.



#### 62/2003. (XII.15.) AB határozat:

„[a]z Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti demokratikus jogállam megvalósulásának feltétele többek között:

1. a hatalommegosztás elve,
2. az elválasztott alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége,
3. az elválasztott szervek eljárási és döntési autonómiájának, döntéshozatalának kölcsönös tiszteletben tartása,
4. az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok léte és betartása.”

*Az alkotmányos szervek együttműködésének elve nem jelenti a hatalmi ágak elválasztásának sérelmét!!!*

#### Kritikája:

- A demokratikus alkotmányok kinyilatkoztatják a hatalmi ágak szétválasztását, valójában nem biztosított egyes hatalmi ágak egyértelmű szétválasztását, mert rendszerint valamelyik szerv fölérendeltsége érvényesül > nem történik meg az államhatalmi ágak éles elválasztása, amit újabb „fékek és ellensúlyok” bevezetésével próbálnak látszólag megszüntetni.
- A kormányfőt a törvényhozásban a győztes párt választja, akkor megszűnik a tényleges hatalommegosztás a két hatalmi ág között.
- Egyes személyek két hatalmi ágnak a tagjai egy időben, ami növeli a hatalmi ágak, illetve funkciók összefonódását.

- A legfőbb ügyész kinevezése általában a kormányzattól vagy törvényhozástól függ, így sérül a hatalmi ágak szétválasztásának az elve.
- A gyakorlatban hatalmi ágak szétválasztásának alkalmazása sokszor következetlen, mely hatalmi ágak szerint megosztja a hatalmat a központi és a regionális szintű szervek között, továbbá megosztható a hatalom az állam és egyes térségei, települései és városrészei között.

### **„Fékek és ellensúlyok” rendszerének gyengítése Magyarországon:**

1. *Az Alkotmánybíróság szerepének csökkentése.* A 2010. évi országgyűlési választások utáni alkotmánymódosítások, az Alaptörvény, majd annak módosításai több területen is korlátot állítanak fel az AB számára > megszűnik a kormánytöbbség erős politikai ellensúlya
  - a közpénzekkel kapcsolatos hatáskörszűkítés a Kormány gazdaságpolitikai, illetve társadalompolitikai mozgásterét növeli,
  - az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatának a tilalma megnyírbálja az AB alkotmányozó hatalmi törekvéseit,
  - az AB elnök parlamenti megválasztása (korábban a tagok maguk közül!) csökkenti a testület önállóságát,
  - a testület létszámának 15 főre emelése az új tagok megválasztása révén lehetővé teszi az AB politikai függetlenségének gyengítését.
2. *A hatalommegosztás további intézményeinek átalakítása*
  - politikailag lojális személyek kinevezése, vagy megválasztása > ezek az intézmények csak formális féket jelentenek, vagy egyáltalán nem realizálódnak ellensúlyként,
    - ombudsmanok számának csökkentése,
    - a népszavazás intézményének gyengítése,
    - a bíróságok igazgatásának az átalakítása,
    - a normál törvényhozási ügyeknek az Alaptörvénybe „pakolása” (pl. hajléktalanság tilalma!).
3. *A választási rendszer átalakítása*
  - lásd 4. ea.!
  - a korábbi vegyes rendszer közelebb kerül a relatív többségi rendszerhez; megnöveli a kétharmados (alkotmányozó) többség létrejöttének esélyét, és „billenekennyé” teszi a mandátumelosztást.

***A hatalommegosztás materiális, gyakorlati érvényesüléséhez elengedhetetlen a működő többpártrendszer ahogy a fékek és ellensúlyok rendszerét is az tartja működésben, ha van kormányzóképes ellenzéki alternatíva, mely a parlamentben vagy a társadalmi nyomás által hatalomkorlátozó, blokkoló kisebbség lehet!!!***

### **Kapcsolódó anyagok:**

- Magyarország Alaptörvénye
- Varga Zs. András: *A hatalommegosztás; az állam- és kormányforma.* Pázmán Law Working Papers, 2013/5. szám
- Szalay András: *Az ellenzék mint a parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátja.* Pro Publico Bono, 2014/1. szám 41-62. o.
- Cservák Csaba: *A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően.* Pro Futuro, 2015/2. szám 24-37. o.
- Cservák Csaba: *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása.* Jogelméleti Szemle, 2002/1. szám.  
[http://jesz.ajk.elte.hu/2002\\_1.html](http://jesz.ajk.elte.hu/2002_1.html)