

A hatalmi ágak szétválasztása, fékek és egyensúlyok rendszere (Kormányformák)

A modern nyugati állam jogállam. Jogszabályok írják körül az állam működését. Hogy hogyan, az országoként változó, azonban a demokratikus jogállamokat aszerint is tipologizálni lehet, hogy milyen az állam szerkezete.

Az állam több funkciót is ellát, és ezeket a valamelyest elkülönülő intézményekre kell bízni. Milyenek legyenek ezek az intézmények, és hogyan kell szabályozni egymáshoz való viszonyukat?

A klasszikus, ma is érvényes választ Montesquieu adta meg, aki azt mondta, hogy három ilyen nagy intézmény — hatalmi ág — van, amelyeket el kell választani. A hatalmi ágakat funkcionálisan határozzák meg: a törvényhozó, végrehajtó és bírói funkciót ellátó intézményeket illetik ezzel az elnevezéssel.

A francia szerző idejében az abszolutizmus már kiépítette, a mai szemmel nézve is ismerős államapparátust. Annak irányítása azonban nem oszlott meg, hanem egy személyben összpontosult. Az abszolút monarchiaként fellépő király személyében megtestesítette az államot és irányította is azt, mint törvényhozó főbíró és elsőszámú döntéshozó a nagysúlyú állami ügyekben.

Montesquieu azt mondta, hogy a zsarnokság elkerülésének legjobb módja önálló irányítás alá helyezni a hatalmi ágakat, vagyis szétválasztani őket. A gyakorlatban ez a király hatalmának megnyirbálását jelentette volna elsősorban az által, hogy a törvényhozást egy választott testületre (országgyűlés, parlament stb.) kellene bízni. A bíróságokat függetleníteni kellene, a király pedig megtartaná reprezentatív és operatív irányítói funkcióját, vagyis irányítaná a végrehajtó hatalmat.

A polgári forradalmak, ellenforradalmak, reformok sorozata nagyjából ezt a sémát követte, természetesen hatalmas különbségekkel, ami az érintett szereplők jogosítványait illeti. Sok helyen a régi dinasztiák a XX. sz. elejéig (az I., sőt a II. világháborúig) őrizték régi befolyásukat, máshol (például a francia forradalom idején) radikálisan megkurtították a korona jogait, néha a koronát viselő fejjel együtt. Az amerikaiak pedig áttértek a választott király intézményére oly módon, hogy elnökük a montesquieu alapképletnek megfelelően, megkapta a végrehajtó hatalmat hivatali idejére.

Az Egyesült Államok alapító atyái klasszikus műveltségüket (Aristoteléstől, Rousseauig) felhasználva, valamint a realitások igen józan figyelembevételével alkották meg a világ legrégebbi érvényes írott alkotmányát. Eme dokumentum elvi alapját nem egyszerűen a hatalmi ágak szétválasztása, hanem a fékek és egyensúlyok rendszere is adta. Még Arisztotelész idejéből a kevert kormányzási módokat tartották kívánatosnak. Tulajdonképpen ezt az ősi elvet adoptálták a hatalmi ágak vonatkozásában. A lényeg, hogy nem egyszerűen függetleníteni kell egy-egy hatalmi funkciót ellátó intézményt a többitől, hanem lehetőséget kell adni arra, hogy ellenőrizhesse a másikat. Vagyis egy funkciót több hatalmi ág gondosan kiporciózott hatáskörmegosztásában kell hogy ellásson a három hatalmi ág. Ez a viszonyrendszer három típusba sorolható, amelyeket kormányformaként szokás emlegetni.

Ha már Amerikánál vagyunk, kezdjük a kormányformák tárgyalását az elnökivel, amelynek tipikus példajaként szokás emlegetni az USA államberendezkedését.

Az elnöki rendszer leglényegesebb eleme, ahogy arról már szó volt, hogy a végrehajtó hatalmat, a külön ebből a célból megválasztott elnök irányítja. Egyúttal ő a hadsereg főparancsnoka is. Az Egyesült Államok a kormány tagjait nem miniszternek, hanem state secretary (államtitkárnak) hívják. Értelemszerűen az elnök nevezi ki és váltja le őket.

Az elnöknek vannak jogosítványai a törvényhozással kapcsolatban is. Ezek közül a legfontosabb egy erős vétójog. Eszerint egy törvény akkor lép hatályba, ha az elnök aláírja. Ha nem, le lehet győzni a vétót az adott kérdésben egy minősített többségi (2/3-as) szavazással. Figyelembe véve, hogy az USA-ban kétpártrendszer van, és az erőviszonyok kiegyenlítették, ez az erősnek hívtott vétójog azt jelenti, hogy a végrehajtó hatalom feje igen hatékonyan bele tud szólni a törvényhozó hatalom működésébe. Ezen kívül az elnöknek még törvénykezdeményező joga is van, illetve lehetősége bizonyos törvények elfogadásának meggyorsítására.

A bírói hatalommal kapcsolatban a legfontosabb elnöki jogkör a legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése. Ez egyébként életre szól, de amikor üresedés vagy méginkább többes üresedés várható, olyankor egy elnökség fő lehetőségének számít a liberális-konzervatív arány módosítása a legfelsőbb bíróságon kívül. Az Egyesült Államokban ez a testület egyúttal alkotmánybíróságként is funkcionál, így érthető, miért folyik késhegyre menő küzdelem a testület összetételének befolyásolásáért.

Ugyanakkor a kongresszus és a szenátus sem védtelen az elnökkel szemben. Először is mint minden országban, itt is a törvényhozás dönt a költségvetésről, amely alapvetően behatárolja a végrehajtó hatalom mozgásterét. Amire nincs pénz azt nem lehet megcsinálni.

Egy jogállamban mindent – így a végrehajtó hatalom működését is jogszabályok szabályozzák. A törvényhozó hatalom ezek módosításával is korlátozhatja a végrehajtó hatalmat, persze nem oly módon, hogy az alkotmányban rögzített alapsémát átlépje.

A törvényhozásnak lehetősége van még a végrehajtó hatalom ellenőrzésére is. Ennek standard eszközei az állandó és eseti bizottságok. Az állandó bizottságok többnyire a kormányzati struktúrát kopírozzák. Van hadügyminisztérium, van hadügyi bizottság a törvényhozásban, van külügyminisztérium, ennek megfelelő külügyi bizottság. Az amerikaiaknál ez a bizottságosdi burjánzik: a különféle apróbb ügyek bizottságainak (2-3 képviselővel) se szeri, se száma. Igaz a legtöbbnek a jelentősége is elhanyagolható. Ez nem mondható el egy-egy botrány, katasztrófa, egyéb egyedi esemény, vagy jelenség ügyében felállított vizsgálóbizottságokról. Egyszerűen azért, mert az ilyen ügyeket kíséri a legnagyobb figyelem, és ezekben lehet a leginkább villogni a honatyáknak. Minél hangosabb az ügy, annál nagyobb a konkurencia, ki legyen az eseti bizottság tagja és/vagy vezetője.

Elmondható, hogy a fenti lehetőségek gyakorlatilag minden nyugati mintájú ország törvényhozásának a rendelkezésére állnak, a végrehajtó hatalom ellenőrzése és kiegyensúlyozása végett.

Ami az elnöki rendszerek különlegessége, az az elnök leváltásának a lehetősége impeachment eljárás keretében. Az ukrán politikai köznyelv is átvette ezt az amerikai kifejezést. Mivel az elnököt a nép választja, akárcsak a törvényhozást, ezért legitimitásuk egyenlő. Így az elnök eltávolítására nem kerülhet sor politikai okból, hanem csak akkor, ha köztörvényes bűncselekményt követett el. Ilyen esetben egy különleges eljárás

keretében a törvényhozás átalakul egy törvényszékké, amely megállapítja, hogy ilyen eset áll fenn és szankcióként mondja ki az elnöknek a hivatalából való eltávolítását.

Mivel egy elnöknek mindig sok politikai ellenfele van, aki esetleg ezt az eljárást is felhasználná, ezért azt kellőképpen bonyolultra tervezik és olyanra, hogy a kormányon lévők és az ellenzékiek konszenzusa nélkül ne lehessen működtetni. Legutóbb Clintonnal kapcsolatban indították el az eljárást. A vád értelemszerűen nem az volt, hogy morálisan elítélhető viszonyt tartott fenn a fehér ház egyik gyakornokával, hanem hogy hazudott az ügyben, miközben bíróságon eskü alatt vallott.

A másik kormányforma a parlamentarizmus. Mint a neve is mutatja, a politika súlypontja a parlamentben van, amely nemcsak törvényeket hoz, hanem a végrehajtó hatalom szervét, a kormányt is kinevezi (megválasztja) és leváltja. Ebben a rendszerben a végrehajtó hatalom a parlamenti választásokon győztes párt vagy koalíció kezébe kerül.

A parlamentáris rendszerek elnökei államfői, vagyis reprezentatív funkciókat látnak el, mint az angol királynő. Jelentős kinevező vagy döntéshozó szerepük nincsen. Az, hogy őket is a parlament választja, vagy a népre bízzák ezt a műveletet, nem bír számottevő jelentőséggel.

A hatalmi ágak szétválasztásának elve a parlamentáris rendszerekben illuzórikussá válhat. Teljesen világos ugyanis, hogy a választásokon győztes politikai erő adja a kormányt, a végrehajtó hatalom hordozóját és alkotja a többséget, vagyis ezáltal birtokolja a törvényhozó hatalmat is.

A parlamentáris rendszerek igazi urai tehát a parlamenti pártok. Ezek azonban sokszor nehezen egyeznek meg, míg a választási eredmények koalíciós kényszert idéznek elő. A kormányzati stabilitás erősítését szolgálja a konstruktív bizalmatlanság indítványa. Ennek lényege, hogy a miniszterelnök leváltását tartalmazó bizalmatlansági indítványban szerepelnie az új miniszterelnök jelölt nevének is. Így a régi kormány leváltása és az új kinevezése egyetlen szavazással történik. Így ki lehet iktatni az átmenet, az interregnum időszakát. A konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye azt a tényezőt figyelembe véve stabilizálja a kormányzatot, hogy a politikusok sokkal könnyebben egyeznek meg valakinek a megbuktatása, mint egy új vezető helyzetbe hozásában. Ezt a könnyebb utat zárja el a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye, amit azért is érdemes megjegyezni, mert Magyarország is átvette azt a feltalálótól, a németektől. Amikor a kormányt így körülbástyázzák, és szigorúan egy személy irányítása alá helyezik, az ilyen erős miniszterelnök modellt emlegetik meg kancellárrendszerként is.

Ilyen körülmények közt a jogállamiság komolyanvétele jelenthet garanciát egy, a választásokon magát túlnyert párt túlkapásaival szemben. Bevett gyakorlat az alkotmány és esetleg más fontos törvények megváltoztatásának minősített többséghez való kötése. Ez lehetővé teszi, hogy az ellenzék játssza az ellensúly szerepét.

A szabályok legfőbb öre pedig egy különleges testület, az alkotmánybíróság. Az alkotmánybíróság fő funkciója a normakontroll, vagyis annak vizsgálata, nem kerültek-e ellentmondásba a törvények és más jogi normák az alkotmánnyal. A talláros testületeknek a legtöbb helyen joga van ilyen alapon hatályon kívül helyezni az alkotmánysértőnek talált jogszabályokat.

Az alkotmánybíróság így az ókori politikafilozófusok által is megálmodott bölcsek tanácsa szerepét játssza. Különleges tekintélyű és hatalmú emberek lehetőséget kapnak a nép döntésének a felülbírálatára,

mert az is tévedhet. Például képviselőin keresztül hozhat olyan törvényeket, amelyek diszkriminálnak valamilyen kisebbséget. Ahogy a nemzeti szocialisták tették a zsidókkal, cigányokkal, homoszexuálisokkal. Nem véletlen, hogy a alkotmánybíróságok intézménye a második világháború után terjedt el Európában. Korábban nem tartották fontosnak az amerikai gyakorlat követését, igaz ott a normakontrollt a legfelsőbb bíróság végzi.

Ami a harmadik hatalmi ág, a bíróságok függetlenségét illeti, az mindenütt nagyjából ugyanazokkal a módszerekkel, ugyanazoknak a szempontoknak az érvényesítésével érhető el. Biztosítani kell, hogy a kormányok, akik fenntartják a bírósági infrastruktúrát, ne tudjanak cserébe ezért befolyásra szert tenni magára a bírói gyakorlatra. Ennek megvannak a jogállami eszközei. Természetesen egy autoriter rezsimben a bírákat is könnyen engedelmességre szorítják, hivatalos garanciák ide vagy oda.

A kormányformák közül meg kell még említeni a félelnöki rendszereket, amelyek ahogy a nevük is mutatja, hibrid megoldásokat tartalmaznak az elnöki és a parlamentáris berendezkedések elemeiből. A leglényegesebb ezek közül a kormány kettős alárendeltsége. A kormányt ilyenkor az elnök és a parlament egyetértésével lehet létrehozni, utána viszont mindkét fél egyedül is leválthatja.

Ennek a modellnek a klasszikus példája Franciaország, a jelenlegi ötödik köztársaság idején. Megteremtője De Gaulle ily módon óhajtotta ötvözni Franciaország parlamentáris és bonapartista hagyományait.

Ennek a rendszernek a nyilvánvaló gyenge pontja a kormány helyzetének a bizonytalansága abban az esetben, ha az elnök és a parlamenti többség nem ugyanahhoz a párthoz tartozik. A patthelyzet megoldását szolgálja az elnök parlament-felosztási joga, a normális ciklus elejét és végét kivéve. Ezzel a nép által választott elnök mintegy felszólítja a polgárokat, hogy válasszanak egy, az elnökhöz közelebbi parlamentet.

Az együttélésre Mitterand elnökségéig a gyakorlatban nem került sor. Amikor a rendszer létrehozásánál kódolt szituáció bekövetkezett, az elnök volt az, aki visszavonult és átengedte a politikai döntéshozatalt a parlamenti választások győzteseinek pártjának. A gyakorlatban a félelnöki rendszer feltalálásának országában a parlamentarizmushoz hasonult jobban.

Az ukrán berendezkedést is a félelnöki modellhez lehet sorolni. A honi szóhasználatban elnöki-parlamentáris-ként határozták azt meg. A napjainkban zajló átalakulás pedig átmenetet képez a parlamentáris-elnöki rendszer irányába. Meg kell azonban jegyezni, hogy Ukrajnában az elnöki túlhatalom sokkal inkább a politikai kultúra sajátosságainak a következménye, mint a tételes államjogi szabályoké. Egészen pontosan a politikai pártok gyengesége, a választási rendszer és a végrehajtó vertikum adminisztratív-ként történő felhasználása hatnak úgy, hogy az elnök hivatalos felhatalmazásain messze túlnyomó befolyással bír az állam irányítására. Ennek a helyzetnek a megváltozása sokkal inkább a pártok megerősödésén, a politikai kultúra színvonalának emelkedésén mint a hatalmi ágak viszonyát szabályozó jogi normák átalakulásán múlik.

Kovács Miklós