



Pázmány Law Working Papers
2013/5

**Varga Zs. András:
Hatalommegosztás, az állam- és a
kormányforma**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Varga Zs. András: Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma*

1. Az államhatalmi ágak elválasztásának elve

A jogállam és az alkotmányosság fogalmának egyaránt meghatározó eleme az államhatalmi ágak elválasztásának elve. A klasszikus megfogalmazásra támaszkodva az államhatalmi ágak elválasztásának fogalma úgy határozható meg, hogy a jogalkotás (eredetileg törvényhozás), a végrehajtás és az igazságszolgáltatás (eredetileg bírói hatalom, ma inkább ellenőrző hatalom) egymástól személyileg és szervezetenként elválasztott keretek között kell, hogy működjön.

A hatalommegosztás elve ugyan ókori eredetű, meghatározó alkotmányos elvként azonban a felvilágosodás jogelméletének részeként jelent meg, célja az állami önkény, az önkényuralom kizárása volt, vagyis annak biztosítása, hogy egyetlen személy vagy szervezet se birtokolhassa az állami hatalom egészét. Ennek feltétlenül szükséges eszköze a jog uralmának biztosítása, más megfogalmazásban az állami hatalomgyakorlás jogszabályokhoz kötöttségének garantálása, végső soron ezeknek a garanciáknak önálló jogszabályba foglalása, vagyis a joguralom-jogállam-konstitucionalizmus már vizsgált összetevőinek tényleges érvényesülése.

A hatalommegosztás gyakorlati érvényesülését biztosító módszer az egyes hatalomgyakorló szervezetek hatáskörének pontos, kizárólagos és feltétlen meghatározása. **Ennek megfelelően 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.**

A hatalommegosztás, mint a hatalomgyakorlás korlátja maga is korlátozott. Mivel a hatalmi ágak között megosztott hatalom az állami főhatalom része, a rész-hatalmak gyakorlásnak harmóniában kell maradnia. Ez részint logikai követelmény, a végrehajtásra és igazságszolgáltatásra vonatkozó jogszabályokat meg kell alkotni, ez pedig a jogalkotás része, vagyis a jogalkotás eleve befolyással bír a másik két hatalmi ágra. Ez azonban fordítva is igaz, a végrehajthatatlan, illetve az igazságszolgáltatásban alkalmazhatatlan normák alkotása értelmetlen lenne. Végül az igazságszolgáltatás fogalmilag jogszabályok alkalmazását, adott esetben egymásnak ellentmondó különböző szintű normák együttes alkalmazását jelenti, aminek következtében a bíróság jogosult eldönteni, hogy egy adott tényállás mellett melyek az alkalmazandó normák, ennek csúcsa a fogalmilag bírói működést feltételező normakontroll, az alkotmánybíráskodás.¹ **Összességében kijelenthető, hogy az egyes államhatalmi ágak egymásra hatása nem zárható ki teljesen, azaz az államhatalmi ágakat nem elég elválasztani, hanem ki is kell egyensúlyozni. Mindennek a kulcsfogalma a már említett pontosan megfogalmazott hatáskör.²**

2. Az államhatalmi ágak elválasztásának története

A helyes állami hatalomgyakorlással (társadalomszervezéssel, munkamegosztással) sok ókori gondolkodó foglalkozott, eltérő megoldásokat kínálva ugyanarra a problémára: hogyan lehet

* Az alábbi írás Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog, Budapest-Pécs, Dialóg-Campus, 2012. könyve – karunkon tankönyvként használt I. könyv 4. fejezetének átdolgozott változata.

¹ BRAGYOVA András: Az alkotmánybíráskodás elmélete, KJK-MTA ÁJI, Budapest, 1994., 58-67. o.

² Vö. KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I., Osiris, Budapest, 2002., 44-46. o., PETRÉTEI József: Magyar alkotmányjog I., Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2002., 101-102. o.

igazságosan kormányozni az embereket. A hatalommegosztás elvének közvetlen gyökereként *Arisztotelészt* lehet megjelölni, aki a kormányzás fő résztvevőiként az államügyekről tanácskozási testületét, a tisztviselőket és az igazságszolgáltatást gyakorlók testületét határozta meg.

A fő áramlatot hozó felvilágosodás idején *Locke* fogalmazta meg az egyes intézmények közötti helyes viszonyokat megkülönböztetve a törvényhozást, a végrehajtást (utóbbi részeként kezelve az igazságszolgáltatást!), valamint a föderatív hatalmat gyakorló intézményt (utóbbi feladatául szabva a háborúról és békéről döntést, a nemzetek közötti kapcsolat alakításának jogát). A klasszikus megfogalmazás *Montesquieu*-től származik, aki a jól ismert törvényhozás, végrehajtás, bírói hatalom triászt határozta meg, azzal, hogy ezeknek szervezeti és személyi viszonyokban is el kell különülniük. A *Montesquieu*-féle megoldás elegáns volt, ugyanakkor nem adott megoldást az állami hatalom harmonikus gyakorlására, továbbá a demokrácia és a hatalommegosztás elveinek összhangjára sem. Ezt kísérelte meg *Constant*, aki egy negyedik, bár nem önálló hatalomgyakorlót is bevezetett a rendszerbe, mégpedig a királyt, aki neutrális hatalomként a triász egyes tagjai között, bizonyos esetekben fölöttük áll. Ezzel elméleti megoldás született a demokratikus úton gyakorolt egy állami főhatalom és több (három) elkülönült hatalmi ág ellentmondására.

A hatalommegosztás elvének tartós és mintaértékű gyakorlati megvalósulása az Amerikai Egyesült Államok alkotmányában látható, mégpedig annak *Montesquieu*-féle változata. Az amerikai alkotmány a közvetlen demokratikus elven létrehozott kétkamarás törvényhozást, az elnöki végrehajtó hatalmat és (a legfelső szintjén az elnök és a Szenátus egyetértésével kinevezett tagokból álló) igazságszolgáltatást szabályozza. Legfontosabb ismérve, hogy az egyes hatalmi ágakat finom módszerekkel egyensúlyozza ki.

A hatalommegosztással szemben – modern, korunkbeli elvként – született a kétféle szocializmus válasza, amelyek a hatalom egységére épültek. A fasizmus, illetve nemzetiszocializmus a korporációk útján koncentrált hatalom gyakorlását rendelte alá központi akaratnak. A bolsevik szocializmus pedig a munkás öngazgatás tévedhetetlensége folytán deklarálta is szembenállását a hatalommegosztás gondolatával.³

3. A hatalommegosztás elvének gyakorlati megvalósulása

Akár a már említett amerikai változatot, akár más országokban megvalósult modelljeit vizsgáljuk, azt látjuk, hogy az elv működik, de nem teljesen az eredeti hatalommegosztás-tannak megfelelően, továbbá új elemek jelentek meg a hatalomgyakorlás rendszerében, végül pedig bizonyos összetevők hangsúlyosabbá váltak.

Megállapítható így, hogy **az állami hatalomgyakorlást, annak minden ágát, így a végrehajtást (és részeként a közigazgatást) is eluralja a jog.** Egyrészt egye inkább csak jogi normákban eleve meghatározott módon gyakorolhatók az egyes hatalmak, másrészt a konkrét döntések is jogi formát öltenek. Megállapítható ennek megfelelően az is, hogy **a közigazgatás (amelyet – mint látni fogjuk – a konkrét döntések meghozatalaként definiálunk) a végrehajtó hatalom gyakorlásának meghatározó összetevőjévé válik, ezáltal megkettőződik (vagy éppen megsokszorozódik) a végrehajtó hatalmi ágon belül az akaratképződés: a politikai és alkotmányos főhatalom birtokosa és a kormányzottak közé beépül a közigazgatás egyre nagyobb szervezetrendszere, amely jelentős befolyással bír nemcsak az akaratképződés eredményére, hanem annak tartalmára is.**

Szintén észrevehető, hogy már nemcsak az angolszász jogterületen, hanem a német jogcsaládhoz tartozó jogrendekben is meghatározó jelentőségűvé válik, általános védőhálóként jelenik meg a bíróságok szerepe. Lényegében minden állami döntés

³ Vö. KUKORELLI István i. m. 35-41. o.

megtámadható, ezért valamilyen formában bíróság előtt emelkedik jogerőre. Ezt egészíti ki a normakontrollt végső soron végző alkotmánybíráskodás általánossá válása, ennek folytán pedig a jogalkotás, de még az igazságszolgáltatás során is megkerülhetetlen a hatalomgyakorlás alapjogi korlátozása.

Nem kerülhető meg továbbá a hatalomgyakorlás egyre jellemzőbbé váló külső korlátozottsága, a szuverenitás szövetségi rendszerekhez tartozás folytán bekövetkező (ön)korlátozása. A számunkra legfontosabb szövetségi rendszerek (Egyesült Nemzetek Szövetsége, Észak Atlanti Egyezmény Szervezete, Európai Unió, Európa Tanács) szintén a hatalommegosztás elvén épülnek fel azzal, hogy a hatalomnak alávetett alanyok esetükben nem vagy elsősorban nem a természetes személyek, hanem az államok. Az államok hatalomgyakorlásának önkorlátozása így könnyen kiegészülhet utólag az egyes szövetségi rendszerek bírói jellegű szervezeteinek döntéseivel.

Nemcsak az államok szövetségi rendszerekhez tartozása folytán, hanem egy államon belül is észlelhető, hogy a hatalommegosztás klasszikus (horizontális) elve mellett egy (vertikális) területi elosztás is megjelenik. Ennek módszere az, hogy a minden állami berendezkedésből ismert két vagy több elemű központi-területi szint alkotmányos súlyúvá válik, azaz a jog, gyakran az alkotmány által védett hatáskört kapnak a területi szinten (vagy szinteken) működő szerveződések. Ezt fejezi ki Magyarországon elnevezésük is: helyi önkormányzatok. Az önkormányzatokon belül jellemzően a hatalommegosztás elve is érvényesül valamilyen mértékben.

Végezetül szóvá kell tenni azt is, hogy egyre több, az államtól független vagy legalábbis nem közvetlen állami hatalomgyakorló intézmény válik jelentős, szociológiai értelemben figyelembe veendő súlyúvá (az elektronikus média, a nemzetközi nagyvállalatok, azon belül a menedzseri szint, stb.).⁴

Az előzőekben írtak alapján nem kell csodálkozni azon, hogy vitatott, a hatalommegosztás klasszikus triászra épülő elve egyáltalán érvényes-e még. Magyarországon ismert olyan vélemény, amely szerint parlamentáris viszonyok között az elv soha nem úgy érvényesült, mint az Amerikai Egyesült Államokban. Ismert olyan vélemény is, amely meghatározó jelentőségűnek – kormányformától függően – a törvényhozást és a kormányt, vagy a törvényhozást és az államfőt tekinti, szemben a bírói hatalommal, amely nem – az Egyesült Államokban sem – a demokratikus politikai küzdőtér szereplője, ezért nem igazi hatalomgyakorló intézmény.⁵ Mások a hatalommegosztás központi kérdésének az egyes államok alkotmányaiban megjelölt alkotmányos intézmények számát tartják, emiatt vonják kétségbe a klasszikus felosztás érvényességét.⁶

A kérdés eldöntésének a közigazgatás működési elveinek meghatározása előtt kulcsszerepe van, ezért részleteiben meg kell vizsgálni az Alaptörvény szabályait és az Alkotmánybíróság gyakorlatát.

4. Az Alkotmánybíróság az államhatalmi ágak elválasztásáról

Mint láttuk, Alaptörvénye szerint Magyarország demokratikus jogállam, ezért berendezkedésében az egyes hatalmi ágak elkülönültek és egymást ellenőrzik, amihez az Alaptörvény bonyolult szervezetrendszerrel kínál (a korábbi Alkotmány nem ejtett szót hatalommegosztásról, az Alaptörvény C) cikkének (1) bekezdése szerint viszont: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”).

⁴ L. erről már BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most, in: *Demokratikus Magyarország, Válogatás Bibó István tanulmányaiból*, Magvető, Budapest, 1994.

⁵ L. POKOL Béla: A magyar parlamentarizmus, Cserépfalvi, Budapest, 1994., 11-41.o.

⁶ L. Sári János véleményét, KUKORELLI i. m. 48-49. o.

Első megközelítésben megállapítható, hogy a jogalkotást végez az Országgyűlés, autonóm szervezetekként pedig ide sorolhatók a helyi önkormányzatok, amikor (helyi közügyet) szabályoznak. Az igazságszolgáltatáshoz tartoznak a bíróságok, törvényszékek, ítéletábrák, a Kúria, valamint – hacsak hibásan nem tekintjük önálló államhatalmi ágának – az Alkotmánybíróság. A végrehajtás része a Kormány, a kormányzati szervek, a Kormány irányítása alatt álló egyéb szervezetek, és – ha három ágban gondolkodunk – mindaz, ami nem része a törvényhozásnak vagy az igazságszolgáltatásnak. A végrehajtás részei ebben a megközelítésben a helyi önkormányzatok is, amikor helyi igazgatást végeznek.

A törvényhozás központi intézménye, az Országgyűlés az Alaptörvény 1. cikkének (1) bekezdése szerint "*MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve*", erőteljes jogosítványokkal rendelkezik a nem igazságszolgáltatáshoz tartozó szervezetek vonatkozásában: beszámoltatja az Állami Számvevőszék elnökét, a Magyar Nemzeti Bank elnökét, a Kormányt, a Kormány tagjait, a legfőbb ügyészt. A fentiekből következik, hogy az Országgyűlés beszámoltatási-ellenőrzési joga kiterjed a saját irányítása alatt álló szervezetekre, valamint a végrehajtó típusú szervezetekre, és kizárólag az igazságszolgáltatás szervezetei nem (vagy csak korlátozottan) tartoznak ebbe a hatáskörbe. Az Országgyűlés feladatát közvetlenül, illetve saját szervezetein keresztül látja el – pénzügyi ellenőrző szerve pl. az Állami Számvevőszék. Ide tartozni látszik az alapjogi biztos is.

Ebből kétféle következtetés vonható le. Vagy az, hogy három, vagy pedig az, hogy háromnál több hatalmi ágat szabályoz az Alaptörvény, vagyis az államhatalom nem összpontosul egyetlen szervezetenél, hanem sok többé-kevésbé önálló szervezet között oszlik szét, melyek egymástól elkülönültek és egymást ellenőrzik. **Az Alaptörvény szabályai nem zárják ki azt, hogy háromféle (állami) hatalomról beszéljünk, amikor az egyes hatalom-hordozó szervezetek egymáshoz való viszonyát vizsgáljuk. A klasszikus hatalmi triász elfogadása és alkalmazása pedig alkalmas arra, hogy a hatalom-hordozókat ennek alapján csoportosítsuk és összehasonlítsuk, ami sokkal nehezebb lenne, ha az egyes hatalmi szervezeteket önálló (csak rájuk érvényes) hatalom hordozóinak tekintenénk.**

Ha azt állítjuk, hogy végső soron minden állami szervezet besorolható a klasszikus hatalmi triász valamelyikébe, ebből nem következik az, hogy csupán három hatalmi szervezet létezne, azaz a három hatalmi ág mindegyikét egy és csak egy hatalmi szervezet gyakorolná. Éppen ellenkezőleg, a háromnál több hatalmi csomópontot funkciói alapján sorolhatjuk – amint meg is tettük – az egyes hatalom hordozói közé (például a helyi önkormányzatokat önálló szabályozó funkciójuk alapján a törvényhozó hatalom, helyi igazgatási funkciójuk alapján pedig a végrehajtó hatalom hordozói közé). A több szervezeti csomópont között megoszló háromféle hatalom gondolatával megfér az a tény is, hogy az Országgyűlés, amely elsősorban a törvényhozó hatalom letéteményese, és ilyenként a hatalmak elsődleges elosztója, maga is részesül a végrehajtó hatalomból. Miként az is, hogy vannak más szervezetek, amelyek jellemzően egyetlen hatalmi ághoz tartoznak, mégis azt nem kizárólagos szereplőkként testesítik meg, továbbá más hatalmi ágakra jellemző vonásaik is vannak. Egyik legjobb példa erre az ügyészség.

Természetesen annak érdekében, hogy a hatalommegosztási triászt érvényesnek tekintsük Magyarországra is, módosítani kell a megfogalmazásán. Amint láttuk, az elv eredeti megfogalmazása az államhatalmi ágakat **institucionális** értelemben különítette el, vagyis az egyféle hatalom – egyetlen szervezet gondolatra épült. Ha az elvet mai viszonyok között és főként Magyarországon alkalmazni akarjuk, márpedig láttuk, hogy ez indokolt, akkor a hatalommegosztást **funkcionális** értelemben kell kezelnünk, azaz szakítanunk kell az egyféle hatalom egyetlen szervezet elvének következetes érvényesítésétől, és azt kell megvizsgálunk, hogy mely szervezetek részesülnek a jogalkotó, a végrehajtó (igazgató), illetve az igazságszolgáltató (ellenőrző) funkcióból, és ezek a szervezetek egymástól megfelelő garanciákkal vannak-e elválasztva. Egyetlen hatalmi ág sem köthető tehát

kizárólagosan egyetlen szervezethez, és jellemzően egy szervezet nem csak egyféle hatalmat gyakorol, ugyanakkor továbbra is érvényes, hogy egyetlen személy vagy szervezet sem birtokolja az állami főhatalom teljességét.⁷

Az előző megfontolások hosszan folytathatók lennének. Alapos ok van azonban arra, hogy ezt ne tegyünk. A Magyarország Alkotmánybírósága, ugyanis, amelynek alkotmányértelmezése mindenkire nézve kötelező, következetesen a klasszikus három államhatalmi ágról beszél, mi több, meg is határozza egymáshoz való viszonyukat.⁸ **Az Alkotmánybíróság értelmezése két pilléren nyugszik: egyrészt érvényesnek tekinti a klasszikus hatalmi triász, másrészt az egyes alkotmányos intézmények önállóságát ettől függetlenül értelmezi, vagyis a hatalommegosztás elvének funkcionális értelmezését teszi kötelezővé.** Ezt azonban ki kell egészíteni még egy pillérrel. A köztársasági elnök alkotmányjogi helyzetével kapcsolatos két legfontosabb alkotmánybírósági határozat, a 8/1992. (I. 30.) AB, illetve a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatok **a köztársasági elnököt az államhatalmi ágakon kívül álló, de azokat kiegyensúlyozó intézménynek tekintik.**⁹

Összefoglalva elmondható tehát, hogy az Alkotmánybíróság a hármas felosztást (triász) tekinti érvényesnek kiegészítve azt a köztársasági elnök semleges hatalmával, vagyis lényegében a constant-i értelmezést alkalmazza. Mindezt a közigazgatási jogi megközelítésben egy további érveléssel támaszthatjuk alá. Azt mondtuk, hogy a hatalom lényege az a képesség, amelynél fogva birtokosa az akaratának ellenszegülés ellenére képes érvényt szerezni. Márpedig az akarat-érvényesítés három mozzanatra bontható: a kinyilvánításra, az érvényesítés által megkívánt (személyi és tárgyi) feltételek biztosítására, valamint a tényleges kikényszerítésre (az ellenszegülés megtörésére). Ez a három mozzanat pedig pontosan megfelel a törvényhozás (akaratnyilvánítás), végrehajtás (feltételek biztosítása) és igazságszolgáltatás (kikényszerítés) triásznak. Az államfő semleges hatalma pedig az, ami a három államhatalmi ág elkülönülése után „megmaradt” (már ahol nem a végrehajtó hatalom „örökölte” az államfői jogosultságokat is).

⁷ TAMÁS András: A közigazgatási jog elmélete, Szent István Társulat, Budapest, 2001., 197-178. o.

⁸ Tette ezt – többek között az állampolgári jogok országgyűlési biztosára, valamint a legfőbb ügyészre vonatkozó alkotmányos szabályok értelmezésével összefüggésben. A 17/1994. (III. 29.) AB határozatában az ombudsmanokkal kapcsolatban az alábbiakat állapította meg: „Az Alkotmánybíróság értelmezésében a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom függetlenségének kitüntetett szerepe van. A bírói hatalom legfőbb sajátossága a másik két, „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben ugyanis az, hogy állandó és semleges. Ezt a semlegességet fogalmazza meg az Alkotmány 50. § (3) bekezdése annak kimondásával, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alávetve. A bíróságok tehát nincsenek olyan kölcsönös meghatározottságban és függőségben a többi hatalmi ágtól, mint amilyenben azok egymás között vannak.

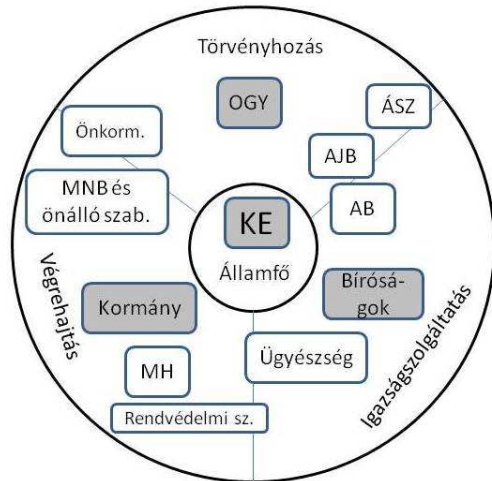
A hatályos Alkotmány által létrehozott parlamentáris kormányzati rendszerben ugyanis a törvényhozói és a végrehajtó hatalom is egymástól szervezetenként elválasztva működnek ugyan, ám a politikai akaratképzésnek e parlamentáris szerkezetében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása a hatalommegosztás elméletének klasszikus formájához képest a szükségképpen mindig részleges és viszonylagos. A törvényhozó és végrehajtó hatalom elválasztása ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag egymással rendszerint összefonódnak.”

Az ügyészséggel kapcsolatos 3/2004. (II. 17.) AB határozat rendelkező része mondja ki – mindenkire kötelező erővel –, hogy a „legfőbb ügyész és az ügyészség nincs alárendelve az Országgyűlésnek”. A döntés indokai között a határozat megismétli az 52/1996. (XI. 14.) AB határozat kijelentését, mely szerint: „Az igazságszolgáltatásban való részvétel az ügyészség alkotmányos kötelessége”, majd rögzíti, hogy az ügyészséget „a – szélesebb értelemben vett – igazságszolgáltatás rendszerében az Alkotmányban meghatározott jogok illetik meg és feladatokat köteles ellátni”. Ebből adódóan vonja le a következtetést, mely szerint „Az ügyészség önálló szervezet, amely – a bíróságokkal szemben – bár nem önálló hatalmi ág, de önálló alkotmányos szervezet”.

⁹ KUKORELLI i. m. 345-353. o.

5. A hatalommegosztás egy lehetséges modellje

A hatalommegosztásról eddig leírtakat többféle modellként is el lehet képzelni. A magunk részéről az „úszógumi” modellt tartjuk a leginkább szemléletesnek, amely egyszersmind az elméleti felfogásunknak is megfelel.



A modell értelmében az állami hatalom három alapvető ágra bontható, ezt jelképezi az „úszógumi” három körcikke, középen pedig a semleges államfői hatalom köti össze a három valódi hatalommal rendelkező ágot (a modell prezidenciális kormányformára is alkalmazható azzal, hogy abban az esetben az államfő „belső köre” nem válik el a végrehajtó hatalom körcikkétől). Mindhárom hatalmi ágnek van egy „saját” intézménye, a hatalmi ág sajátosságait hordozó szervezete, a törvényhozás esetén ez az Országgyűlés, a végrehajtó hatalom esetén a Kormány, a törvényhozó hatalom esetén pedig a rendes bíróságok. Az össze többi intézmény nagyrészt

hozzárendelhető valamelyik hatalmi ághoz azzal, hogy a „körcikkben” elmozdul a két másik hatalmi ág valamelyikének irányába, esetenként pedig „át is lóg” abba. Így például az ügyészség, amely alapvetően az igazságszolgáltató hatalom keretei között működik, bizonyos feladatainak – különösen ilyen a nyomozás – ellátása során közel kerül a végrehajtó hatalomhoz is. Hasonlóan az Alkotmánybíróság alapvetően igazságszolgáltatást végző intézmény, amely ugyanakkor képes befolyásolni a törvényhozó hatalom akaratnyilvánítását, mert jogszabályok, különösen pedig jogszabályi rendelkezések megsemmisítése folytán megváltoztatja a törvények ténylegesen érvényesítendő rendelkezéseit. Az igazi kuriózumot az önkormányzatok jelentik, amelyek fele-fele arányban sorolhatók a törvényhozó és a végrehajtó hatalomhoz is.

6. Államforma-kormányforma

A hatalommegosztás elve érvényesülésének utolsó jelentős eleme az állam-forma és kormányforma kérdése. **Az államforma fogalma azt fejezi ki, hogy ki (esetleg milyen testület) és milyen elv alapján birtokolja vagy legalábbis fejezi ki (testesíti meg névlegesen) az állami főhatalmat.** A monarchiákban a főhatalom birtokosa (ténylegesen vagy névleg) a kivételesen választott, jellemzően örökletes elven hatalomra kerülő uralkodó (monarcha). Köztársaságokban a főhatalom birtokosa közvetlenül vagy közvetetten választott, tisztségét mindenképpen másoktól eredő legitimációs elven elnyerő személy (köztársasági elnök) vagy testület (az államfői jogköröket gyakorló tanács). Attól függően, hogy ténylegesen milyen személyi kör jut szerephez a hatalmi döntésekben, az államforma lehet személyes vagy testületi autokrácia (diktatúra), arisztokrácia, demokrácia.

Az államforma jellemzően önmagában nem írja le a tényleges hatalomgyakorlást. **A kiegészítő fogalom a kormányforma, amely azt jeleníti meg, hogy milyen a tényleges hatalomelosztás egy államban.** A kormányforma tehát a hatalommegosztás elvével szoros kapcsolatban áll. Az állam- és kormányforma együttes kezelése alapján szokás meghatározni a jellemző állami berendezkedéseket. Ezek közül a fontosabbak az abszolút és az alkotmányos (jellemzően parlamentáris kormányformával működő) monarchia, a prezidenciális (a

hatalommegosztást következetesen – institutionálisan – alkalmazó) és a parlamentáris (törvényhozási túlsúllyal működő) köztársaság. Az ideáltípusok mellett ismert a félprezidenciális rendszer, amelyben a hatalommegosztás elve annyiban nem következetesen érvényesül, hogy az elnök mellett, de befolyása alatt elkülönült kormány is működik, a kollektív államformájú köztársaság, amelyben a főhatalom nem (vagy nem állandóan) összpontosul (még névlegesen sem) egyetlen személy kezében. Végül a parlamentáris berendezkedésen belül is el lehet különíteni a klasszikus (erős törvényhozási túlsúllyal rendelkező, a kormányt lényegében a törvényhozásnak állandóan alárendelt szerepben tartó) parlamentarizmust a kancellári típusú (alapvetően parlamentáris, de jelentős miniszterelnöki hatalmat és valamilyen technikával a törvényhozás meghatározó erejét kivételes esetekre korlátozó) kormányformát.

Nemcsak a teljesség kedvéért, hanem az Európai Unió jogának a hazai jogrendre és ezen belül a közigazgatási jogra gyakorolt hatása miatt kell megemlíteni az **állami főhatalom belső területi elosztását**. Előfordul ugyanis, hogy egy vagy több korábban ténylegesen vagy névleg az állami főhatalom teljességével rendelkező ún. unitárius állam más államokkal a (politikai-diplomáciai) szövetségnél szorosabb személyi vagy szervezeti kapcsolatba kerül. Ennek első szintje a perszónálunió, amelyben a résztvevő államok teljes szervezetrendszerüket és a jogrendjüket a korábbi időszaknak megfelelően quasi-függetlenül megtartják, ám egy meghatározott időponttól közös államfővel működnek (jellemző de nem feltétlen államforma mindkét esetben a monarchia¹⁰). Ennél szorosabb kapcsolatot jelent a konföderáció, amely már deklaráltan egy államban jeleníti meg a korábbiakat, ám azok intézményeinek jelentős része, esetleg jogrendje még önálló. A föderáció már a közös intézményeknek biztosítja a meghatározó szerepet, de a korábbi (tag)államok még őrzik saját intézményeik egy részét. A föderáció természetesen átalakulhat unitárius állammá, miként a folyamat fordítottja is elképzelhető.

Az alkotmányos rendnek ezek az alapértékei és elvei, pontosabban ezeknek sajátos megvalósulása az egyes országokban meghatározza a közigazgatás szervezetrendszerét.

¹⁰ Utóbbi esetre példa Andorra, amelynek államformája a hercegség, uralkodó társhercegei pedig a mindenkori francia köztársasági elnök és az urgell-i püspök.