

A HATALMAK ELVÁLASZTÁSA MINT POLITIKAI ELV*

Balázs Zoltán

(egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, tudományos főmunkatárs,
MTA TK Politikatudományi Intézet)

Bibó István 1947. január 13-án, azaz szinte pontosan hetven évvel ezelőtt előadott akadémiai székfoglalóját valamikor 1986 őszén vagy 1987 tavaszán olvastam először, azaz harminc éve.¹ Ezek már nagy, kellemesen kerek számok és távlatok, legalábbis egy emberi élet léptékével mérve. Annak idején kiváltképpen az ragadott meg, hogy Bibó milyen szuverénül, fölényesen és kompetensen nyúlt a témához, röviden különbséget téve Arisztotelész funkcionalista és Montesquieu – mai szóhasználattal – formalista elmélete között, majd rögtön rátért Ágostonnak a hatalommal, általánosabban az emberek közötti alávetettséggel kapcsolatos nézeteire, s azt azonnal beágyazta egy olyan történeti magyarázatba, amelynek számos tételét Szűcs Jenő emlékezetes régiótanulmánya fejtette ki részletesebben. Bibó szerint Ágoston jelentősége abban áll, hogy bár nála a hatalomnak transzcendens-teológiai magyarázata van, de ezzel együtt is a hatalom emberi viszony, s így mindenképpen releváns a morális kontextus. Más szóval Ágoston és a nyomába lépő középkori értelmiség szerint a hatalom mindig erkölcsi probléma.

Ezek a gondolatok 1986–87-ben igen főlzabadító erejűek voltak. Hibátlan eleganciával léptek túl az akkori társadalomelméleti gondolkodást még erősen meghatározó marxizmus izzadságszagú tételein, az emberi valóságot elkenő, helyette megfoghatatlan társadalmi kategóriákat alkalmazó gondolkodásmódján, egyszerre nyitva meg az utat a hatalomról való politikai- és társadalomszociológiai gondolkodás és a moralista, vagy inkább normatív politikai filozófiai megközelítés előtt. Negyven éves koruk ellenére ezek a gondolatok frissek, pontosak, érvényesek voltak. S ami például Ágostont, illetve Bibónak a vele kapcsolatos rövid észrevételeit illeti, azokat személy szerint ma is helytállónak tartom. Sőt, Bibónak azt az álláspontját, amely szerint a hatalmak elválasztásáról beszélni csak akkor van értelme, ha előtte valamit a hatalom természetéről is gondolunk, kifejezetten fontosnak és termékeny kiindulópontnak értékelhetjük a politikatudomány egészére nézve. Bibó ugyanis anélkül, hogy elvont filozófiai fejtegetésekbe merült volna a hatalom mibenlétéről, mélystruk-

* Balázs Zoltán előadása 2016. december 9-én hangzott el a Magyar Politikatudományi Társaság éves rendes közgyűlésén.

túrájáról, az emberi természetbe való beágyazottságáról, egyszerűen evidenciának vette, hogy a hatalom jellegzetesen harc, küzdelem különféle aktorok között; s ebből szerencsés esetben kialakulhat egy olyan politikai rendszer vagy rezsim, amelyet a hatalmi tényezők valamilyen egyensúlyaként írhatunk le.

Ez azonban még nem megnyugtató végkifejlet. Nem is annyira szélsőséges eset, hogy diktatórikus rendszereket is hatalmi egyensúlyi állapotként határozhatunk meg. A politikatudós számára nem okoz nehézséget, hogy alkotmányos demokráciát és diktatúrát egyaránt ebből a nézőpontból közelítsen meg. Sőt, még az sem különbözteti meg a két rezsimet, hogy mindkettőben valamilyen rendezőelvként fogalmazódik meg a hatalmak *megosztásának* elve. Mi sem közismertebb hatalomgyakorlási technika, mint a *divide et impera*; a fékek és egyensúlyok rendszerét pedig különösebb nehézség nélkül vissza lehet vezetni akár erre is, főleg, ha a történelmi előzményeket is figyelembe vesszük, ahogy különben Bibó maga is teszi. Az 'oszd meg és uralkodj' tanácsából az 'uralkodj' a meghatározó; a hatalommegosztás uralmi technika is lehet.

Csakhogy, vethetjük közbe, az uralkodás technikájaként értelmezett hatalmi egyensúllyal éppen ez a baj: mögötte valamilyen egységes és egynemű politikai akarat van, az egyensúly egy végső, elnyomó szereplő érdekét szolgálja. Egy alkotmányos keretek között megkonstruált hatalommegosztás viszont nem ilyen, hacsak nem tekintjük magát a népet a végső uralom rafinált gyakorlójának. A nép mint politikai cselekvő empirikus értelemben azonban csak kivételes esetben értelmezhető, így ezt az értelmezést nem vehetjük nagyon komolyan, ha a hatalom realitásairól beszélünk. Más szóval az alkotmányos demokráciában *nincs* végső hatalomgyakorló, ezért a fékek és egyensúlyok révén kialakuló *de facto* hatalmi egyensúly fogalmilag másra utal, mint a hatalom diktatórikus uralmi célokból kialakított belső struktúrája.

Ebben a fölvetésben kétségkívül van igazság, de van benne egy nyugtalanító elem is. Mert ha nincs olyan érdemben cselekedni képes politikai ágens, akinek a szempontjából a hatalmak, a hatalmi ágak, vagy – ahogy Bibó fogalmaz – hatalmi góccok egyáltalán leírhatók, definiálhatók, a köztük lévő kapcsolatok rendszerezhetők, akkor az emlegetett egyensúly tényleg semmi mást nem fog jelenteni, mint történelmi eseményekben kialakult esetleges kompromisszumok sorozatát. Ha van írott alkotmány, akkor ezek a kompromisszumok persze láthatóbb és ellenőrizhetőbb rendszerré is összeállhatnak; de az írott alkotmányok, pláne, ha nehezen változtathatók meg, adott esetben már csak a zavart növelik, vagy legalábbis tökéletesen homályban hagynak olyan fejleményeket, amelyek a mindennapos közhatalom-gyakorlásban igencsak relevánsak. Bibó maga említi az adminisztratív hatalmi ág, egyszerűbben a közigazgatás jelentőségének drasztikus megnövekedését a XIX. században, amelyre nézve például a XVIII. századi amerikai alkotmány semmilyen érdemi eligazítást nem tartalmaz. Érdemes földézni, hogy a szövetségi alkotmány egyetlen mondatban intézkedik arról, amit ma végrehajtó hatalomnak – kor-

mánynak – nevezünk, s ez így szól: „The executive Power shall be vested in a President of the United States of America.” Ha meggondoljuk, hogy a szövetségi kormányzat végrehajtó ága több mint 2,6 millió közszoigát foglalkoztat, akiknek az alkotmány szerint egyszemélyi főnöke az elnök; s még nem is beszéltünk a kompetenciák, jogkörök, intézményi felhatalmazások hatóköréről, kiterjedtségéről, amelyre masszív hatalmi mutatókat építhetünk, magas várható értékekkel; akkor ennek a világnak az egymondatos alkotmányos ‘szabályozása’ minimum komolytalan, hiába van írott alkotmány. Persze ha az írott alkotmány könnyen változtatható (vagy nincs, noha ez ma már csak kivétel), akkor sem föltétlenül vagyunk jobb helyzetben, csakhogy ebben az esetben azért, mert akkor az említett kompromisszumok mocsaras világába jutunk. A konklúzió mindenképpen az, hogy ha nincs is egyetlen végső és empirikus értelemben is cselekvőképes hatalombirtokos, akkor a hatalmi egyensúly, amelyet fékek és egyensúlyok néven ismerünk, közelebb lesz a káoszhoz, de legalábbis az illúziók világához, amelyben alkotmányjogászok, alkotmánybírák és politológusok még csak-csak eltájékoződnak, de amelynek gyakorlati relevanciája már alig van.

Ezért van szükség valamilyen normatív iránytűre, amely elég könnyen érthető az egyszerűbb emberek számára is, s amely elég világos eligazítást nyújt a különféle hatalmak egymáshoz történő viszonyításához. Ezt tulajdonképpen Bibó is hasonlóan látja. Bár élesen bírálja a hatalmi ágak elválasztásának formalista, főleg pedig metafizikai – az akarat működésének analógiájára elképzelt – modelljét, amit végső soron egyszerűen hibás leírásnak tart, de nagyon határozott véleménye van arról, hogy a hatalmak elválasztásának valamilyen igazolására igenis szükség van. Kicsit hosszabban idézem: „Egészen másképpen alakul azonban a helyzet, ha a hatalmak elválasztásának elvét kiemeljük abból a lomtárból, ahová a politikai intenciók és a nehézkes elméletiesség vasalaposága vetették, és beállítjuk az európai társadalomfejlődés ama másfél évezredes tradíciójába, mely a hatalomkoncentrációval szembeállítja a hatalomgyakorlás ésszerű, emberséges és igazságos célját, s csakis ennek a célnak jegyében teszi lehetővé a hatalom önigazolását; s kiemeljük a hatalmak elválasztásának elvéből azt a tartalmat, hogy a hatalomnak erkölcsi igazolásra való szorítását technikailag a hatalomkoncentráció megbontása, a funkciók tagolása s egymással szemben álló, különleges öntudatot kialakító hatalmi centrumok kiépítése révén lehet legeredményesebben elérni. Ennek a jegyében található csak meg, hogy ma mennyiben érvényes s a jövőben még hol alkalmazható a hatalmak elválasztásának elve.”²

Bibó okfejtése, igazolási módszere nem nevezhető különösebben precíznek, de annyi ebből a részletből és az előadás egyéb gondolataiból mindenképpen kiolvasható, hogy szerinte a *hatalomkoncentrációban* rejlik a fő veszély, amellyel

szemben valamilyen alkotmányos elvre, és a belőle levezetett cselekvésre van szükség. A hatalom koncentrációján elsősorban az állam kormányzati lehetőségeinek megsokszorozódását érti, vagyis és gyakorlatilag a magánéletbe való beavatkozás, benyomulás újabb és újabb intézményeit és szabályrendszerit. A gondolat természetesen klasszikusnak mondható, de a fentebb említett kérdésre nem föltétlenül ad megnyugtató választ: mégis mitől vagy miként biztosítja a magánélet szabadságát a merő hatalmi egyensúly, a hatalmi gócek megosztása és egymással szembeni kijátszása, netán valamilyen hatékonysági mércével mért összehangolása? Hiszen attól, hogy az államhatalom intézményeit megosztjuk, vagy társadalmi hatalmi gócekkel – úgymond – ellensúlyozzuk, logikailag még nem jutunk el a hatalmi befolyástól mentes egyéni és magánszféra világához; föltéve persze, hogy egyáltalán ez a cél. Erről Bibó semmit sem mond, vagy csak utalásszerűen. Mindenesetre az államhatalom vagy a politikai hatalom egyébként meglehetősen heterogén típusú társadalmi hatalmakkal való ellensúlyozása nem teszi triviálisan szabadabbá az egyén életét, annál is kevésbé, mert az ellensúlyozás logikája nem zárja ki az együttműködést, amelyben, kevésbé nyílt módon persze, kölcsönös függőségek is kialakulhatnak, s amelyeknek éppen az egyén látja a kárát. S persze ezzel még arra a kérdésre sem adunk választ, hogy kinek és milyen kompetenciája van arra, hogy észlelje a politikai és/vagy az államhatalom efféle egészségtelen koncentrációját, netán összefonódását a társadalmi hatalmi instanciákkal, és a megoldásra reális javaslatot tegyen.

Bibó normatív stratégiája elég reménytelenül és folyton oda fut ki, hogy a hatalommal szemben hatalommal kell föllépni, ami – ismétlem – klasszikus és nem is érdemtelen elképzelés, de belőle leginkább csak a fékek és egyensúlyok elve (már ha ez elv) jön ki, vagy a még egyszerűbb *hatalommegosztás* kívánalma, amely viszont, ahogy a diktatúrák esetében is látható, hatékonysági célokat is remekül szolgálhat.³

Az érvelés koherenciáját további morális ragasztófogalmak sem képesek megerteremteni. Bibó a fenti idézetben a „hatalomgyakorlás ésszerű, emberséges és igazságos célját” emlegeti, továbbá a hatalomgyakorlás erkölcsi igazolásra szorítását. Ezek a nemes megfontolások végképp elhomályosítják a dolgot, hiszen koncentrált hatalmat is lehet ésszerűen, emberségesen és igazságosan gyakorolni, továbbá koncentrált hatalmat is lehet erkölcsileg igazolni. Itt elég, ha csak John Rawls igazságosságelméletére utalok, amelyben a hatalmak megosztásáról a klasszikus értelemben egyetlen szó sem esik. Mivel, ahogy Rawls gondolja, a társadalmi intézmények legfontosabb erénye az igazságosság, ezért annak érvényesítése minden más szempontnál fontosabb. A kormányzás rendszerére értelmezve a politikai gondolkodó egy négyes szkémát is kitalál, illetve javasol, amely távolról ugyan emlékeztet a hatalmi ágak funkcionális elkülönítésére, de ez valóban csak funkcionalizmus: a kormányzásnak egyetlen morális feladata van, ez pedig a társadalmi igazságosság

alapelvei fölötti őrködés és azok rendíthetetlen érvényesítése. Jellemző, hogy Rawls elképzelései szerint mindazt, amit a klasszikus értelemben vett törvényhozás csinál, amikor a költségvetésről dönt, ebben a rendszerben egy olyan testület végezné, amely az állami költségvetésből az igazságosság alapelvei szerint központilag fölosztott rész után fönmaradó, mondhatni, társadalmi zsebpénz fölött diszponálhat csupán. Önmagában tehát az, hogy az államhatalmat vagy inkább közhatalmat igazolni és ellenőrizni kell, és pedig világos normatív szempontok alapján, a legkevésbé sem vezet el a hatalmak elválasztásának elvéhez, sőt, azzal éppen ellentétes következtetésekhez is vezethet.⁴

Itt ismét tehetünk egy ellenvetést. Az igazságosság, érvelhetünk, nem jó ötlet, hiszen monisztikussá alakítja az erkölcsi igazolást: vagy megfelel a hatalomgyakorlás az igazságosság elvének vagy elveinek, vagy nem. S mivel könnyen belátható, hogy az igazságosság elvben legalábbis egyetlen igazságos hatalomgyakorló létét igényli csupán, ezért a hatalmak elválasztása, sőt, még megosztása sem kedvez neki. Csakhogy lehetnek olyan értékek is, amelyek nem tolják ilyen erővel az erkölcsi igazolást a monisztikus hatalomgyakorlás elfogadása és helyeslése felé. Ilyen érték lehet éppen a szabadság. A szabadság természetesen nem magától értetődően erkölcsi vagy kizárólagosan erkölcsi érték, legalábbis nem abban az értelemben, hogy csakis a tökéletes, korlátozatlan szabadság állapotában lehetnének erkölcsileg jók. Mindazonáltal elég széles körben osztott föltételezés, hogy valamennyi szabadsággal rendelkezni ceteris paribus erkölcsileg is jobb, mint kevesebbel. Nyilvánvaló, hogy Bibó is ilyesmire gondolt, amikor a hatalomkoncentráció veszélyére illetve erkölcsi igazolásának szükségességére figyelmeztetett, még ha érvelése nem is volt normatív értelemben nagyon konzisztens, vagy nem volt eléggé szabatos.

Érdekes azonban, hogy a hatalmak elválasztásának normatív alapjaival foglalkozó, meglepően korlátozott számú klasszikus és modern szerző föltöbb kevés figyelmet szentel a szabadság mibenléte tisztázásának.⁵ Az imént már jeleztem, hogy a hatalomkoncentráció megszüntetése és a magánszabadság növelése vagy védelme közötti egyenes arányú viszony nem föltétlenül magától értetődő. Társadalmi hatalmak éppúgy lehetnek elnyomóak, mint a közhatalom; noha az is igaz, amit Tocqueville-től megtanulhatunk, hogy az egyén szabadsága szempontjából általában jobb, ha az egyik hatalom ereje elől van hová, azaz egy másik hatalom védőszárnyai alá menekülni, mint ha nincs ilyen; mindazonáltal a hatalom – hatalom marad. Ezen kívül közismert összefüggés, hogy az egyéni szabadság kiterjedése akár pozitív összefüggésben is állhat a közhatalom erősségével, amennyiben az utóbbi képesítő, fölsruházó, esélynövelő intézkedéseket tesz. Hobbes például bizonyos volt abban, hogy az erős Leviatán – vagyis közhatalom – nélkül a civilizáció áldásait is nélkülözünk kell, márpedig ezek az áldások és javak elég egyértelműen hozzájárulnak az egyéni szabadság bővüléséhez is. (S Hobbes természetesen még nem a modern esélynövelő, közjólét-ügyileg elkötelezett államról beszélt, csak a

köznugalmat, közbiztonságot, közrendet biztosítani képes közhatalomról.) Így azt kell mondanunk, részben megismételve a korábbiakat, hogy a közhatalom, az államhatalom egyes ágainak egymástól való elhatárolása a szabadság értékével nem igazolható kényszerítő erővel. Ez nem teszi értelmetlenné vagy eleve helytelenné a szabadság értékének és a hatalmak elválasztása elvének összekapcsolását, csak arra hívja föl a figyelmet, hogy az utóbbi elv normatív igazolása összetett feladat, amelyben a szabadságra való hivatkozás még nem bizonyítás.⁶

A Bibótól idézett gondolatban van azonban még egy érdekes elem, amelyet ő maga ugyan nem fejt ki, de amely a továbblépéshez inspirációt adhat. Úgy fogalmaz, hogy a sokféle államhatalmi és társadalmi gócpontot, jellemzően intézményeket és szervezeteket „egymással szemben álló, *különleges öntudatot kialakító* hatalmi centrumok” gyanánt képzelhetjük el. A ‘különleges öntudat’ megfogalmazás eléggé homályos, sőt, akár a Bibó által amúgy élesen bírált metafizikai szótár és okoskodás visszacsempészését is megláthatjuk benne. De elismerve, hogy Bibó nem fejtette ki, mit ért ezeken a fogalmakon, csak annyit engedünk meg magunknak a szöveg értelmezésével kapcsolatban, hogy legalábbis rés nyílik egy másféle felfogás irányába. Ez egyrészt valóban nem kívánja a hatalmak elválasztásának elvét nagyon messzire vinni a politikaelmélet bevett gondolati struktúráitól; másrészt viszont nem is véli a normatív igazolást elintézettnak azzal, hogy eleve bizonyítottnak tekinti, hogy az elv valamilyen erkölcsi, esetleg erkölcsi és politikai értéket védelmez.

Mi lehet ez a ‘különleges öntudat’? Nem kell föltalálnunk a spanyolviaszt. Egyszerűen arra van szükség, hogy a törvényhozás, a végrehajtás és a bíráskodás intézményeit, feladatait olyan politikai fogalmakként értelmezzük, amelyek önmaguktól mutatnak egy határozott normatív irányba, vagyis egymástól való megkülönböztetésük és elválasztásuk szükségessége felé. Anélkül, hogy a részletekbe belemennék, itt és most arra szorítkozom, hogy egy ilyen felfogásnak legalább az alapgondolatát bemutassam.

(i) A törvényhozást egyszerűen a törvények, vagy még tágabban az általános szabályok meghozásának kizárólagos jogával rendelkező instanciaként azonosító klasszikus elméletek pillanatokon belül belefutnak abba a triviális ellenérvbe, hogy ilyen szabályokat más jogalkotók is hoznak. A Rousseau-féle fogalmi akríbia, amely az általános és konkrét akarat megkülönböztetésével operál, szintén nem nevezhető politikaelméletileg sikeres kísérletnek.⁷ Egyszerűbb, ha tudomásul vesszük, hogy a törvényalkotás (legislation) nem azonos a törvényhozással (legislature), vagyis a jogi eljárás és a funkció, tehát a törvény megalkotása nem definiálja a törvényhozó hatalmi ágat. Bibó is hasonlóan érvel, ő a parlament ellenőrző és deliberatív tevékenységét emeli ki.

Viszont még ezek a funkciók sem határozzák meg kimerítően a törvényhozást, hiszen a bíróságok is végeznek ellenőrzést, sőt, a társadalmi tények mérlegelése és az ítélezésben való megjelenítése szintén feladatuk, ennyiben a deliberáció fontos elemei is megjelennek bennük. S természetesen a végrehajtó hatalmi ág egyes intézményei is folytatnak ellenőrző tevékenységet.

Míndezek az átfedések mégsem oldják föl a törvényhozás 'különleges öntudatát' valami meghatározatlan, merőben konvencionális szerepkörben. A parlament vagy a kongresszus mint a törvényhozás testülete nagyon is eltér mind a bírói, mind a végrehajtói hatalomtól abban, hogy döntései szavazással, azaz a *politikai* erőfölény demonstrációjával és kihasználásával születnek (a bírói szervezetben és működésben is van szavazás, s ez különösen az alkotmánybíróságok esetében föltűnő módon át is politizálja ezeket a testületeket). A parlament nem csak a legfőbb institutionális jogforrás, hanem a politikum egészének reprezentációja is. Ezen kívül a parlamentek – a monarchikus megoldásokat leszámítva – kizárólagos letéteményesei a *szuverenitásnak*, de még a klasszikus 'King in Parliament'-megoldás is beemeli a parlamentet a szuverén fogalmának konstitúciójába. Fontos, hogy nem azonosságról van szó: nem a törvényhozás, hanem a nép a szuverén, a törvényhozás pedig a szuverén legfontosabb jogi-politikai minőségéhez, aspektusához, azaz a szuverenitáshoz mintegy kitüntetett, primér módon fér hozzá, bizonyos értelemben hordozza, viseli, s ez által a szuverént képviseli.⁸ Ezt a primátust a legtöbb alkotmány azzal is kifejezi, hogy a törvényhozást elsőként, legfontosabbként definiálja.

Ez a két absztrakt vonás – a politikum és a szuverenitás – egészül ki azzal, hogy a törvényhozás egyúttal a *társadalmi érdek- és hatalmi viszonyok* leképeződése is. Természetesen szó sincs arról, hogy bármilyen törvényhozó testület képes volna ezeknek a viszonyoknak a totális, maradéktalan reprezentációjára. Itt is inkább egyfajta politikaelméleti funkcióról van szó, amely a legtöbb polgár számára úgy fogalmazódik meg, hogy a képviselők 'dolga' az, hogy az ő érdekeiket képviselje, ügyeiket tárgyalja, szempontjaikra odafigyeljen. Ennek intézményes biztosítója természetesen a nyilvánosság. A végrehajtó hatalom jellegzetesen zárt, míg a törvényhozó és a bírói hatalmi ág jellegzetesen nyitott, nyilvánosan hozzáférhető, közvetlenül ellenőrizhető; a törvényhozásban pedig ráadásul semmilyen szakmai vagy anyagi korlátnak nincs elvi jelentősége: bármilyen érv, bármilyen gondolat elhangozhat. Ez a 'bármilyenség' vagy 'akármilyenség' teszi megfoghatóvá a törvényhozás társadalmiságát.

E három alapvonás, amelyek mindegyike valamilyen alapvető fontosságú politikaelméleti, de a politikai gyakorlatban megtapasztalt *reprezentációs* mozzanatként fogható föl, adja meg a törvényhozás karakterét, az ad hoc bírói fogalommal élve 'különleges öntudatát.' A törvényhozás mint testület tehát a politikai hatalom, az elvont szuverenitás, valamint a társadalmi érdek- és hatalmi viszonyok egyfajta egyensúlyaként áll elénk. S így azt találjuk, hogy a törvényhozás mint *legislature*, azaz mint hatalmi ág magának a hatalmi ágak

elválasztási elvének az ősmoddelljeként fogható föl. A bemutatott három vonás vagy mozzanat együtt jelenik meg benne, de úgy, hogy azok fogalmilag megkülönböztethetőek, elkülöníthetőek; s így az intézményes hatalomelválasztás potenciális moddelljeként szolgálhatnak. Hangsúlyozni kell, hogy ennek megértése, ami természetesen hosszú, s inkább tapasztalati tanulásra emlékeztető folyamat, a politikaelméleti és alkotmányjogi ismeretekkel nem rendelkező ember számára is kulcsfontosságú. A törvényhozásban egyszerre kell vagy kellene meglátnunk saját társadalmi énünket, s persze másokét is, a magánérdekek kavalkádját; a pluralizmus világában egyáltalán elérhető megoldásokhoz vezető, általában pártok által megfogalmazott politikai utakat; végül a kollektív akarat nagyon is szükséges fikcióját, amely nélkül semmilyen hatalmi ág nem képes működni. Ezek együtt, mégis egymástól megkülönböztetve léteznek, a hatalmi ágak elválasztását a politika*elmélet* analitikus, megkülönböztetésre építő, a nyugati filozófia legmélyebb hagyományaiból táplálkozó módszereiből levezetve.

(ii) A végrehajtó hatalmi ág esetében sem az elnevezés eredetéből kell kiindulni. Sokkal ésszerűbb és főleg érthetőbb eredményt kapunk, ha a modern, alkotmányos kormányzás logikáját vesszük szemügyre. Két triviális, de fontos megfigyelést tehetünk. Az egyik, hogy a modern közhatalom hatalmas méretű és kiterjedésű közigazgatást, bürokráciát működtet, amelynek egyes intézményei több vagy kevesebb autonómiával rendelkeznek, s a mindennapi életünket szabályozzák, igazgatják, befolyásolják. A másik észrevétel az, hogy ezt az irdatlan méretű apparátust politikusok vezetik. A szakirodalom egyik legfőbb problémája, hogy ezt a két aspektust miként lehet összeegyeztetni: gyakori javaslat, hogy mivel sehogy, ezért két hatalmi ággá kell bontani.⁹ Bármennyire realizstikusan is hangzik ez a javaslat, valójában a valóság megerősökölése, helyesebben betarthatatlan normatív elvárás. A politikai és az igazgatási szempontok mindig összecúsznak, legfőljebb és adott esetben az előbbi számára nem minden igazgatási tevékenység releváns, de bármikor az lehet. Vélhetően ritkán 'politizálódik át' mondjuk a tulajdonnyilvántartás vagy az anyakönyvvezetés intézményrendszere; viszont bőséges példákat tudunk fölhozni arra, amikor egy hasonlóan technikai alrendszernek látszó, sokáig valóban technikailag semleges módon működő igazgatási elem váratlanul politikai 'gellert' kap (lásd például a tudományos akkreditációt, az élelmiszerbiztonságot, természetvédelmi területeket vagy a műemlékvédelmet irányító, felügyelő hatóságokat). Minden közigazgatási rendszerem a politika, illetve a politikai vezetés célkeresztjébe kerülhet, hiszen a politika szintén 'bármiről' szólhat. Így bár empirikus értelemben igaz lehet, hogy a modern igazgatási, adminisztratív állam jelentős része egy adott pillanatban vagy időszakban teljesen politikamentesen üzemel, ám ez a politikamentesség mindig csak látszat. A kormányzat, a szűkebb értelemben vett kormány vagy végrehajtó hatalmi

ág ma sem kevésbé egységes, politikai akarat által potenciálisan meghatározott, mint korábban.¹⁰

Akkor miben segít a hatalmak elválasztásának elve? Javaslatom szerint abban, hogy a végrehajtó hatalom határait meg tudjuk húzni, mégpedig úgy, hogy arra figyelünk, amiben *nem illetékes*, vagy aminek ellen kell állnia: ez pedig a magánérdekeknek, a társadalmi hatalom pluralizmusának a nyomása. A törvényhozásban jogosan, igazoltan, elvárhatóan van jelen a társadalmi hatalom is. A szűkebb értelemben vett politikai és igazgatási tevékenység során azonban a magánérdekek befolyása roncsoló, romboló, korruptív hatású, mivel fölszámolja magát a végrehajtó hatalmat azzal, hogy a törvényhozásba olvasztja (vagy megfordítva: ez itt lényegtelen), s ezzel veszélyezteti annak az elvárásnak a teljesülését, hogy a normák végrehajtása, érvényesítése, gyakorlattá alakítása során az érintettek egyforma státusa az, hogy 'kormányzottak.' Más szóval, amíg a polgárok mint választók a törvényhozásban képviselőik révén (s egyéb eszközökkel) részt vesznek, addig a szűkebb értelemben vett kormányval (a végrehajtó hatalommal) való viszonyuk az egyenlő alávetettség, a hatalom felől nézve pedig a kivételezés tiltottsága.

A végrehajtó hatalom mint kormányzati vagy államhatalmi ág tehát olyan politikaelméleti és gyakorlati bázison áll, amelyen egyrészt megvan a maga közvetlen hozzáférése a szuverenitáshoz, másrészt értelemszerűen egy adott politikai programot hajt végre, harmadrészt viszont normatív értelemben hiányzik belőle a magánérdek. Fontos tudni, hogy a végrehajtó hatalom *másként* fér hozzá a szuverenitáshoz, mint a törvényhozás. Az utóbbi, ahogy láttuk, egy alapvető értelemben *képviseli* a szuverént, hordozza a szuverenitást (kivéve, amikor a végrehajtó hatalom fejét közvetlenül választják; ellentétben a szakirodalom általános álláspontjával, az ilyen elnöki rendszerekben a hatalom-elválasztás éppen ezért kevésbé egyértelmű, kevésbé világos szerkezetet mutat, mint a szakirodalomban ellentétesen értékelt parlamentáris rendszerekben). A végrehajtó hatalom egy ennél közvettebb, illékonyabb, a politikai akarattal nyíltabban összekötött fogalmat tud használni, ez pedig a *közérdek*. A közérdeket nem képviselni kell, hanem megállapítani, dönteni róla, alkalmazni, egyszerűen a napi, operatív kormányzás szükségletei szerint fordulni a szuverenitáshoz.¹¹ Rousseau sokat kínlódott azzal, hogy elmélete szerint, amíg az általános akarat szabályokat alkot, addig a kormányzat – a végrehajtás – specifikus, egyedi döntéseket hoz, szabályokat alkalmaz; miközben a valóságban a kormányzat is gyakran hoz szabályokat, alkot normákat. Ezt egyszerűen úgy tudjuk itt kezelni, hogy elismerjük a végrehajtó hatalom normaalkotási jogát, hiszen az a szuverenitáshoz való hozzáférésekből következik; továbbá elfogadjuk azt is, hogy a végrehajtó hatalom vezetői politikusok, akik valamilyen konkrét mandátum alapján politikai kormányzást végeznek (programjuk, irányvonaluk, világnézetük, közösségi céljaik vannak), s ennek része az is, hogy az állam intézményeit és szerveit eszerint irányítják. Ami viszont a vég-

rehajtó hatalom identitásából, 'különleges öntudatából' hiányzik, föltéve, hogy valóban végrehajtó hatalomként viselkedik, az éppen a magánszféra szempontjainak közvetlen beemelése a kormányzásba. A magánszférában keletkező társadalmi hatalom és nyomás a törvényhozás politikai szűrőjén keresztül érkezik a végrehajtó ágba (illetve a bírói hatalmi ágba is bekerül, de másként); ha közvetlenül képes jelentős mértékben behatolni a kormányzásba, akkor a hatalmi ágak elválasztását sérti és fenyegeti. Ebben az összefüggésben ezt jelenti a korrupció. A hatalmak elválasztásának elve természetesen mérték, iránytű, nem precíziós műszer. A magánérdekek folyton igyekeznek meghódítani a maguk számára a kormányzatot; amely a maga részéről a politikai és az igazgatási autonómiát a leghatékonyabban és legérthetőbben úgy képes megvédeni, ha saját határaival tisztában van, s ezekre hivatkozni is képes.

(iii) A bírói hatalmi ágat hasonló határmegvonási logikával, ha tetszik, negatív módon tudjuk definiálni. Míg a végrehajtó hatalom számára a társadalmi hatalom, a magánérdekek világa jelenti a fő veszélyt, addig a bírói hatalmi ág számára a politikai hatalom befolyása, beavatkozása a fenyegetés. A bírászkodás anyagát a magánérdekek adják, a társadalmi hatalom belső konfliktuossága itt a kormányzás közvetlen tárgya. A törvényhozáshoz hasonlóan a társadalmi hatalom itt is mintegy a saját kezdeményezéséből tör be a kormányzásba, de a végrehajtó hatalommal ellentétben a bírói hatalmi ágnak természetes tárgya és közege a társadalmi hatalom valósága. Ez talán még intenzívebb formában jelenik meg itt, mint a törvényhozásban, hiszen a bíróság eleve konfliktusok eldöntésére (s persze befejezett bűncselekmények megtorlására) hivatott, s ebben az értelemben közvetlenebbül észleli és érzékeli a társadalmi hatalom *hatalmi* jellegét.

Sohasem szabad elfelejtkezni arról, hogy a bírói hatalom is a közhatalom egyik ága, hiszen a kollektív akarattól, a szuveréntól közvetlen, természetes fölhatalmazással rendelkezik (egyres országokban még az is előfordul, hogy a bírókat is közvetlenül a polgárok választják, szabályos kampány után: ha ez politika, akkor a bírói hatalmi ág joggal borzad vissza tőle; ha viszont a szuverenitás átruházása, akkor nincs rá oka). Ez a fölhatalmazás vagy fölhatalmazottság a politikaelmélet fogalmaival a szuverenitáshoz való speciális, de a másik két hatalmi ágtól eltérő jellegű hozzáférésként értelmezhető. Míg a törvényhozás leginkább reprezentálja a szuverenitást, a végrehajtó hatalom pedig a közérdek megállapításának a jogára hivatkozhat, addig a bírói hatalom a szuverenitás véglegességét, finalitás-mozzanatát jeleníti meg. A végrehajtás előre tekint, az igazságszolgáltatás vissza, amennyiben döntése lezáró, elintéző, múlttá tevő jellegű. A Rousseau-féle társadalmi szerződés-elmélet különös gondolatai között a főhatalom „tévedhetetlensége” kétségkívül az egyik legszembeötlőbb. Bár éppen a bírói hatalomról Rousseau szinte semmit sem mond, itt mégis sajátos egybevágás mutatkozik: a szuverén nevében meghozott bírói

döntés nem abszolút (filozófiai vagy teológiai) értelemben tévedhetetlen, hanem a saját jogi keretei között az. (Természetesen vannak fontos részletkérdések – fellebbezés, perújrafelvétel, elévülés, stb. – de ezek inkább csak rugalmassá teszik az alapelvet.) A szuverén *csak* a bírói hatalmi ág keretei között tévedhetetlen.

A bírászkodás mint kormányzás során a bírói hatalmi ág határainak meghúzása és betartatása ugyanolyan fontos, mint a másik két hatalmi ág sajátos 'öntudatának' a belső, szinte ösztönös védelme. Ez, ahogy igyekeztem megmutatni, a törvényhozás esetében nem más, mint a politikai hatalom, a társadalmi hatalom és a szuverenitás egyensúlyának elfogadhatóan pontos érzékelése a politikai közösségben. A végrehajtó hatalmi ágban ez a határ-kijelölés lényegében a társadalmi hatalom nyomásának való ellenállással azonosítható, s amely egyúttal a végrehajtás sajátos karakterét, 'különleges öntudatát' is megadja.

A bírói hatalmi ág határának meghúzása, a bírói hatalom 'különleges öntudatának' titka ennek a negatív definíciós módszernek az értelmében a politikai befolyás elleni aktív küzdelem. A fentiek alapján ennek egyik szokásos és jól ismert terepe a törvényhozásban legitim módon reprezentált politikai ideológiák, világnézetek befolyásának tudatos korlátozása. Nem is mindig könnyű megállapítani, hogy mi számít egy adott helyzetben politikai világnézetnek. Egy vérbő marxista felfogást, amely a bíróságokat az elnyomás eszközének tekinti, s a jogot is olyan fölépítménynek, amely mögött ideológiai elképzelések és eszmék húzódnak meg, viszonylag könnyű ideológiaként dektálni, hiszen önmagát is annak tartja. Jóval nehezebb dolga van bírónak, alkotmányjogásznak és politikai teoretikusnak, ha az emberi jogok (védelmének) kiterjesztését politikai világnézetnek vagy programnak tartja (hiszen képviselői ezt ritkán nevezik ennek), de a fentiek értelmében ennek sincs elvi akadály.¹²

A másik terep, amelyen a bírói hatalmi ág jellemzően ellenáll (illetve ellen kell állnia) a politikai hatalomnak, a végrehajtó hatalmi ág felől érkező és érzékelhető nyomás, hogy a bíróság feleljen meg a 'közérdeknek'. A politikai hatalom tehát nem föltétlenül vagy mindig ideológiai-világnézeti vitákban, érvekben és igényekben nyilvánul meg, hanem a közérdekre való hivatkozásokban, a kormányzati preferenciákhoz való igazodás kimondott vagy kimondatlan elvárásaiban is.

A politikai hatalom hermetikus kizárása a bírói hatalomból éppúgy lehetetlen, mint a társadalmi hatalomtól való megszabadulás a végrehajtó hatalom berkein belül. A hatalmak elválasztása nem mechanikus vagy automatikusan működő eszköz, hanem a gyakorlati és az elméleti politikai orientáció elve, amely a bírói intenciók szerint is valamilyen útmutatás arra, hogy a politikai közös-

ség miként kezelje a hatalom valóságát, amely az egyének között, a társadalmi interakciókban éppúgy megtapasztalható, mint a kormányzásban (parancsolás és engedelmesség). Bibó elég határozottan elutasította a klasszikus hármast, de – ahogy érveltem – az általa is kívánatosnak tartott tiszta képlet helyett a nehezen értelmezhető, normatív értelemben gyenge, és főleg a gyakorlatban használhatatlan hatalommegosztás felé csúszott el. A modern hatalomválasztási szakirodalomban előfordulnak kísérletek arra, hogy hasonló vagy más (főleg az alkotmányos felülvizsgálat során bebizonyosodó) használhatatlansági érvek hatása alatt a klasszikus felosztás helyébe mást állítsanak, másként határozzák meg az egyes hatalmi ágak karakterét, másokat definiáljanak, vagy akár teljesen el is vessék az elvet. A magam részéről azonban védhetőnek és termékenynek tekintem a klasszikus felosztást, de teljesen más megközelítést ajánlottam és ajánlok. Értelemszerűen nagyon sok részletkérdésre itt nem volt módon kitérni (az alkotmánybíráskodás szerepe; az állam és a társadalom összekapcsolásának zónái, azaz a politikai és a társadalmi hatalom találkozása a szuverenitás fennhatóságán kívül; a föderalizmus és az önkormányzatiság, stb.) Másutt volt módom megmutatni, hogy ezeket is be lehet építeni a hatalomválasztás új megközelítésébe, s a belőle kibontható politikaelméletbe.¹³

Míndezeknek a kérdéseknek, s a hatalomválasztás elvének talán az ad különös aktualitást 2017-ben, hogy a politikatudomány világszerte válságban látja nem csak a 'felzárkózó,' hanem a konszolidált demokráciákat is. A populizmus, az autoritarizmus, az illiberális demokrácia, az irányított demokrácia részben régi, részben új, mindenesetre egyformán divatos fogalmak és leírások, amelyek korábban meghaladottnak vélt problémákat tematizálnak újra. A hatalomválasztás sokak szerint irreleváns vagy csak technikai jelentőségű elve ebben a környezetben azért értékelődik föl, mert mélyebbre ás, mint a demokrácia. A hatalom régebbi jelenség, mint a demokratikus berendezkedés, kultúra és intézményrendszer; a hatalomválasztás pedig sok tekintetben nagyobb biztonságot ígér, mint a demokrácia, ha a szabadság, a kiszámíthatóság és a racionalitás értékei vannak veszélyben. Ám ahhoz, hogy ezeket az értékeket és védelmüket meggyőzően kössük össze a hatalmi ágak elválasztásával, mindenekelett arra van szükség, hogy a politikai közösség kormányzásával, annak mélystruktúrájával is tisztában legyünk. Ennek kifejtésére itt nem volt mód. Viszont azzal, hogy remélhetőleg meggyőzően meg tudtam mutatni, hogy a hatalomválasztás elvének klasszikus gondolata védhető, részben új alapokra helyezhető anélkül, hogy a hagyomány tapasztalatait el kellene vetnünk, s merőben új elméletet kellene kidolgoznunk, máris fontos erődítményként használható a politikai teoretikusok kezében a jó kormányzás és más fontos politikai alapértékek – amelyek közül a demokrácia már csak egy – védelméhez. A hatalmi ágak elválasztása egykor és most ugyanolyan fontos, ráadásul ugyanolyan okokból; eljött viszont az ideje, hogy összekössük a politi-

kaelmélet legelső problémáival: mit jelent kormányozni, honnan ered a kormányzat, s miért engedelmeskedünk a közhatalomnak.

JEGYZETEK

- ¹ Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: *Válogatott tanulmányok*, Budapest: Magvető, 1986: 367–98.
- ² Uo., 391–392.
- ³ Természetesen empirikusan igaz lehet, hogy amennyiben egy diktatúra a hatalommegosztás eszközével él, s azt kiszámítható módon alkalmazza, vagyis ténylegesen és ellenőrizhető módon megosztja a felelőségeket, jogköröket és kompetenciákat, már jó úton van afelé, hogy mint diktatúra meg is szűnjön. S az is igaz, hogy a legitim, alkotmányos rendszerekben is lehet élni a divide et impera hatalmi eszközével a napi politika, a pártpolitika, vagy akár a végrehajtott hatalmi ág irányítása közben. Érdekes és fontos kérdés, hogy a hatalommegosztásból mikor, milyen körülmények között jön létre hatalomelválasztás. Ennek a kérdésnek van normatív vetülete is, de ezzel itt és most nem fogok foglalkozni.
- ⁴ John Rawls, *Az igazságosság elmélete*, Budapest, Osiris, 1997: 339–342. Ehhez még lásd Martin O’Neill, Thad Williamson: Branches of Government. In: Jon Mandle–David Reidy (eds.) (2014): *The Cambridge Rawls Lexicon*. Cambridge, Cambridge University Press, 64–68.
- ⁵ Montesquieu elméletéhez lásd Michel Troper (1992): The Development of the Notion of Separation of Powers. *Israeli Law Review*, 26: 1–15; valamint uő.: Separation of Powers. Trans.: Philip Stewart. In: *A Montesquieu Dictionary* [online], directed by Catherine Volpilhac-Augier, ENS Lyon, Letöltve: 2016. augusztus 3. URL: <http://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/en/article/1376427308/en>. Az újabb keletű normatív elméletek közül megemlítendő az alábbiak: Bruce Ackerman (2000): The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, 3: 634–725; Richard Bellamy (2007): *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press; Eoin Carolan (2009): *The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State*. Oxford, Oxford University Press; és Christoph Möllers (2013): *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*. Oxford, Oxford University Press.
- ⁶ Ezt a kritikát fogalmazza meg J. Waldron Montesquieu-vel kapcsolatban. Montesquieu persze igyekszik a szabadság és a hatalom fordított összefüggését vagy egymást kizáró jellegét bizonygatni, de Waldron szerint – s ebben alighanem igaza van – ezek a fejtegetései eléggé felületesek. Lásd Jeremy Waldron(2013): Separation of Powers in Thought and in Practice? *Boston College Law Review*, 2: 433–468.
- ⁷ Jean-Jacques Rousseau (1978): A társadalmi szerződésről. In: *Értekezések és filozófiai levelek*. Vál.: Ludassy Mária, Budapest, Magyar Helikon, 463–618.
- ⁸ A szuverenitás a politika és a jog közötti váltófogalomként értelmezhető.
- ⁹ A politikai kormányzást, amely a törvényhozással együtt értendő, egészíti ki az adminisztratív, igazgató állam E. Carolan elképzelése szerint (*The New Separation of Powers*). Frank Vibert a köz-igazgatást nem, de annak kvázi függetlenedő, autonóm intézményekből álló elemeit tekinti új

hatalmi ágban: *The rise of the unelected. Democracy and the new separation of powers*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

- ¹⁰ Amerikai kontextusban ezt az álláspontot képviseli nagyon határozottan Saikrishna Prakash (2003): *The Essential Meaning of Executive Power. Illinois Law Review*, 3: 701–820.
- ¹¹ Ennek részleteihez lásd saját tanulmányomat: Balázs Zoltán: *A közérdek az alkotmánybíráskodásban (2012–2014)*. In: *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Szerk.: Gárdos-Orosz Fruzsina, Sente Zoltán. Budapest, Hvg–Orac: 75–104. Lásd még Mike Feintuck (2004): *The Public Interest in Regulation*. Oxford, Oxford University Press.
- ¹² Antonin Scalia az egyik ismert képviselője annak az álláspontnak, hogy a bírónak minden ideológiai nyomásnak ellent kell állnia. Lásd: *The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers. Suffolk University Law Review*, 17 (1983): 881–899. Jellemzően a baloldali-liberális, az emberijogi doktrínát a bírói hatalmi ágban is érvényesíteni szándékozó felfogásra jó példa David Dyzenhaus (2010): *The Very Idea of a Judge. University of Toronto Law Journal*, 1: 61–80; valamint *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006. A bírói hatalom nem csak védekezik, hanem olykor maga is bejut a végrehajtó hatalom sáncái mögé. A bírói kormányzás elég utópikus vagy disztópikus gondolat, noha egyes alkotmánybírói vagy legfelsőbb bírósági döntések közel járnak hozzá. Ehhez lásd John Ferejohn (2002): *Judicializing Politics, Politicizing Law. Law and Contemporary Problems*, 65: 41–68.
- ¹³ Zoltan Balazs (2016): *The Principle of the Separation of Powers. A Defense*. Lanham–New York–London, Rowman and Littlefield.