

2012/8

Balázs Zoltán

A hatalommegosztás elméletének
normatív alapjai

Balázs Zoltán

A HATALOMMEGOSZTÁS ELMÉLETÉNEK NORMATÍV ALAPJAI

Gondolatmenetem a következő. Föltételezem, hogy a hatalommegosztásnak *van* normatív alapja, azaz olyan koncepcióról van szó, amely többé-kevésbé koherens politikai filozófiai világnézeten alapszik.¹ Ehhez kiindulópontként James Madison vonatkozó eszmefuttatását használom, amelyet néhány normatív tézisre igyekszem egyszerűsíteni. Ezt követően három hatalomfogalmat határozok meg (közhatalom, kormányzati hatalom, társadalmi hatalom), mindegyiket egymással való kapcsolatában is bemutatva, egyfajta fogalmi vagy ős-hatalommegosztásként értelmezve őket. Végül részletesen foglalkozom a kormányzati hatalom megosztásával.

A Föderalista írások – James Madison alkotmánytervezet-kommentárja

A hatalommegosztás politikai logikáját és normatív hátterét talán a *Föderalista írások* vonatkozó darabjainak szerzője, James Madison fejt ki a legpontosabban. A gondolatmenet tömörítve a következőképpen épül föl.

¹ JOHN F. MANNING a „Separation of Powers As Ordinary Interpretation” *Harvard Law Review*, 2011/124. 1941–2040. könyvnek beillő tanulmányában amellel érvel, hogy sem az ún. funkcionalista, sem az ún. formalista értelmezés révén nem lehet kiolvasni konzisztens hatalommegosztási koncepciót az amerikai alkotmányból. Valamiféle megosztási gondolat természetesen fölismerhető, de maga az elv sehol nincs leírva, s az alkotmány készítésének folyamata ad hoc döntések és kompromisszumok sorozata, nem pedig elvek konzekvens alkalmazása. A későbbi alkotmányértelmezések (bírói döntések) persze hol ilyen, hol olyan (funkcionalista, formalista) értelmezési keretet igyekeztek ráhúzni az alkotmányra, de ebben többnyire vagy tévedtek, vagy maguk sem voltak konzisztensek. Manning kritikája megfontolandó, de a jelen tanulmány szempontjából korlátozott érvényességű. Egyrészt nem alkotmányszöveget elemzek; másrészt számos alkotmány, így a magyar alaptörvény is kifejezetten hivatkozik már a hatalommegosztás elvére; harmadrészt és főképpen abból, hogy egy alkotmányszöveg nem képvisel vegytisztán valamilyen politikai filozófiai konstrukciót, nem következik, hogy egy ilyen konstrukció kidolgozásához *forrásként* nem használható. A továbbiakban nem is annyira az amerikai alkotmány, hanem a madisoni kommentár lesz az igazi forrás.

A 47. írás Montesquieu nézeteire reflektál, azt bizonyítva, hogy a francia filozófus érvelését nem lehet a három hatalmi ág merev szétválasztásaként értelmezni, ahogy sokan megteszik. A hatalommegosztás elsőrendű célja és politikai indoka a szabadság megőrzése. Ennek szem elől tévesztése az elv öncélúságát idézheti elő, s végeredményben hiba. A brit alkotmányban a hatalmi ágak egymást kölcsönösen ellenőrzik, noha – értelemszerűen – az ellenőrzés mást nem jelenthet, mint a funkció részleges átvételét vagy gyakorlását. Így voltaképpen azt kapjuk, hogy a funkció megosztása és az intézmények megosztása két különálló térkép, amelyet egymásra lehet csúsztatni, s akkor megkapjuk az átfedések pontos területeit. Végző soron ezek az átfedések nem csupán ellenőrző-felügyelő, hanem a politikai közösséget összeragasztó, összekapcsoló, tehát közvetlenül a közjóra irányuló funkciót is ellátnak. Az egyes amerikai államok már meglévő alkotmányai, noha közülük többen a hatalmi ágak merev elválasztását mondják ki, valójában és közjogilag is több ponton ellentmondanak ennek az elvnek, de ezt – Madison szerint – a fenti okokból jól is teszik.

A 48. írás azzal indít, hogy összekötés nélkül a szétválasztás sem működik. Másként: önmagában a szétválasztás vagy elválasztás logikailag föltételezi, hogy amit elválasztottunk egymástól, azt egymáshoz képest határozzuk meg, s így máris – szükségképpen – viszonyt határoztunk meg közöttük. Madison szerint azonban a szétválasztás kimondása önmagában csak jogi érdekességű elv, amelyet mint ilyet alkotmányba foglalhatunk, de ennél többre van szükség: tényleges, politikailag keresztülvihető, részletes megoldásra. Ugyanis a jogi elválasztás még akkor is fönntartható fikció, ha a valóságban erről már régen, vagy az adott esetben nincs szó.

A 49–50. írások szemügyre vesznek egy lehetséges eszközt, amellyel megakadályozható, hogy bármelyik hatalmi ág (jellegzetesen vagy a törvényhozó, vagy a végrehajtó) ideiglenesen vagy tartósan a többi fölébe kerekedjen, s ezzel megsértse a szabad kormányzat alapelvét (mert ne feledjük: Madisonnál a hatalommegosztás a közszabadság biztosítója). Ez az eszköz a folytonos apellálás a néphez. Csakhogy ez az

eszköz is többélű. Egyrészt, gyakori alkalmazása a kormányzás alapfeladatának ellátását lehetetleníti el. Másrészt, a néphez a legközelebb a törvényhozó hatalom van, amely így ezzel a közelséggel könnyen visszaélhet a maga javára és érdekében. De persze egy karizmatikus vezető a végrehajtó hatalom élén ugyanígy tehet. A nép mint cselekvő nem eleve pártatlan. Madison szerint a közszabadság olyan érték, amelyet semmilyen cselekvő, maga a nép sem képes önmagában megvédeni.

Az 51. írás igyekszik meggyőző választ adni arra, hogy akkor milyen garanciával lehet a hatalommegosztás politikai elvét, amely mögött a jelzett filozófiai és normatív célok vannak, ténylegesen érvényesíteni. A válasz többelemű. Az első a tisztséghez jutás és a javadalmazás szabályrendszere, ahol az elválasztást kell messzemenően, de nem kizárólagosan szem előtt tartani (azért nem kizárólagosan, mert itt a kinevezés-választás hossza eltérő lehet). A másik az érdekek – akár személyes érdekek – bekapcsolása. Madison érvelése szerint: „Becsvággal becsvágnak kell szembeszegülnie. Meglehet, rossz fényt vet az emberi természetre, hogy ilyen eszközökkel kell megfékezni a kormányzat visszaéléseit. De mi vetne rosszabb fényt az emberi természetre, mint a kormányzat pusztá léte?” (381). Így „magánérdek örökö[d]ik a közjó felett” (uo.). A harmadik elem konkrét jogosítványok gondos mérlegelése és elosztása, valamint az egyes hatalmi ágak belső fölosztása. Ezt követően Madison ismét kitér a szabadság megőrzésének problémájára, ezúttal tágabb – szinte az ismert bibói gondolatmenetet előrevetítő – összefüggésbe helyezi a kérdést. Úgy érvel, hogy a plurális társadalom magában véve a szabadság állapota, amelyet azonban önmagában nem képes megvédeni, hiszen az érdekellentétek folytonos küzdelméből bármikor elsőprő fölény alakulhat ki. Ezt maga a kormányzat ellensúlyozza, azaz végső soron a társadalom vagy a nép közvetlen hatalmát a kormányzat (mint egész) hatalma egyenlítheti ki. Csakhogy a kormányzat mint a hatalom gyakorlója rövid távon zsarnokivá válhat, csakúgy, mint a nép. Ennélfogva Madison végső soron egy vertikális hatalommegosztás mellett teszi le a voksát, azaz a föderalizmus mellett érvel. Egy ilyen rendszerben a hatalom több szinten

oszlík meg, s föntről blokkolja az egyes szinteken esetleg kialakuló többségi – elnyomó – akaratot.

Mi tehát a hatalommegosztás politikai logikája? Természetesen nem Madison érvelése az egyetlen lehetséges megközelítés, itt elsősorban koherenciája és persze gyakorlati sikere miatt érdemes rá támaszkodni. Az amerikai alkotmányos rend minden súlyos kihívás ellenére is sikeres, ha a sikert az igazoltság, a mindennapi legitimitás, az időtállóság, s legfőként a politikai közösség stabilitása, morális² és anyagi fejlődőképessége mércéivel mérjük. A következő részben a fenti összefoglalóból leszűrhető gondolatokat és észrevételeket igyekszem rendszerezni és mélyebben kidolgozni.

A hatalommegosztás madisoni doktrínájának normatív föltevési és alapfogalmai

i) A közhatalom forrása a nép, de nem mint társadalom, hanem mint politikai közösség.

Megjegyzés: A közhatalom megoszthatóságáról később még lesz szó, itt csak a társadalom-politikai közösség megkülönböztetést értem. A politikai közösség közjogi és politikai cselekvések, interakciók kollektív alanya, a társadalom ezzel szemben soha nem alany, helyesebben soha nem cselekvő. Természetesen mindkettő valamilyen értelemben elméleti konstrukció, de mindkettő rendelkezik reális léttel is (helyesebben szólva a

² Morális fejlődőképességen azt értem, hogy a politikai közösség az alkotmány adta keretek között, azokat lényegesen nem változtatva képes bizonyos erkölcsi visszasságokat fölszámolni. A rabszolgaság egyértelmű példa: az alkotmányt ugyan ki „kellett” egészíteni, de a faji diszkrimináció fölszámolása rendkívül összetett folyamat volt – s még tart; viszont nem volt s most sem szükséges hozzá az alkotmány további lényeges kiegészítése, átfogalmazása. Ugyanez az érvelés hozható föl amellet, hogy az USA – minden nemzetközi normaszegésével együtt is – egyrészt érzékeny maradt a szabadság ügye iránt, másrészt a morális igazolhatóság elvárását alapvetően soha nem vonta kétségbe. A morális fejlődés azonban nem jelent valamilyen feltartóztathatatlan haladást az ember tökéletesedése irányába.

társadalom inkább a szociológiai és a történeti leírásokhoz kötött fogalom). A megkülönböztetés több helyen is fontos lesz.

ii) Ugyanakkor a nép mint társadalom inherensen pluralisztikus, érdekek és célok szövevényes halmaza.

Ez voltaképpen triviális, a közönséges, mindennapi tapasztalat ténye. A társadalomkutató persze igyekezhet bizonyos szempontok szerint homogén csoportokat képezni, mint ahogy maguk az emberek is önkéntes módon különféle csoportokat alkotnak, amelyek révén sajátos érdekeiket és értékeiket artikulálhatják; s mindezek lehetnek kormányzati politika célcsoportjai, tárgyai. De semmilyen – valóságban is megszerveződő vagy merőben tudati módon létező vagy más szocioontikus értelemben vett – csoport nem fedile „a” társadalmat, és így annak „érdekével” sem azonosítható.

iii) A plurális létezmód a szabadság állapota.

A szabadság értelmezéséről is hosszú vitát lehetne nyitni. Itt azzal a nyers föltevessel élek, hogy a szabadság elsősorban a szabad véleményformálás, döntés, cselekvés során jut érvényre és válik valóságossá. Ehhez pedig ténylegesen elérhető, választható lehetőségekre van szükség. A lehetőségek reális sokfélesége és sokszínűsége nagymértékben attól függ, hogy ezeket maguk a cselekvők egymás számára előállítják-e. Erre pedig akkor van a legtöbb esély, ha az adott társadalomban értékrendi és érdekszempontból kellően tagolt csoportokat, s általuk gyakorolt és fölmutatott, azaz fölismerhető, viszonylag tartós, kulturális és egyéb értelemben beágyazott, kipróbált hagyományokat, szokásokat, eljárásokat, életformákat találunk. Az így felfogott szabad állapot nem azonos azzal a leírással, amely a társadalmat ugyanolyan vagy legalábbis közel ugyanolyan, egyenlő autonómiával rendelkező egyének társulásának fogja fel. Ez már utópia. A társadalom tagjainak többsége valószínűleg soha nem kíván, s nem is képes

teljesen szuverén módon választani a lehetőségek között, mi több, számos lehetőséggel kapcsolatban kifejezetten az az óhaja, hogy az ne is létezzék. Ha az ilyen nyomás erőteljessé válik, annak semmilyen kormányzat nem tud tartósan ellenállni, sőt, politikai okokból igen gyakran azok élére áll. Pontosan ez az oka annak, hogy a demokrácia a hatalommegosztás és a szabadság közti összefüggés pontos föltárásának és kulturális, történelmi beágyazottságának hiányában pusztító erejűvé válhat. Azoknak a nyugati társadalmaknak a tagjai viszont, akiket történelmi tapasztalataik megtanítottak arra, hogy az ilyen jellegű óhajokat célszerű kordában tartani, mivel a politikai zsarnokság kialakulásának is ez az egyik legbiztosabb útja, ami pedig mindenki számára nemkívánatos állapot, többé-kevésbé elfogadják a fenti gondolatmenetet. Képesek gyakorolni a tolerancia erényét, amely minimális értelmezés szerint nem zárja ki a rosszallást, de összeegyeztethetőnek tartja a tűréssel. Vannak, akik ennél erősebb értelmezést tartanak helyesnek (a rosszallást is rosszallják, illetve tűrés helyett a támogatást – a másság támogatását – támogatják), de erre az erős értelmezésre nincs szükség ahhoz, hogy a fenti cél (a zsarnokság kizárása) teljesüljön, illetve a fenti állapot (a szabadságé) fennmaradjon. Annyi bizonyos, hogy megfelelő és megfelelően értelmezett történelmi-politikai tapasztalatok híján a hatalommegosztás értelme és fontossága nem tud a szabadsághoz kötődni.

iv) A szabad állapot fenntartása, megőrzése elsőrendű cél.

Ez természetesen elsősorban Madison gondolatmenetéből adódik, amiből viszont nem következik, hogy ez volna az egyetlen vagy egyedül kiemelt cél. Arra persze itt végképp nincs mód, hogy a különböző elsőrendű célok között – béke, rend, igazságosság, egyenlőség, jó kormányzás – megpróbálkozzunk valamilyen koherens rendezéssel. Számos politikai filozófiai elmélet igyekszik ilyet kialakítani, mások eleve szkepszissel tekintenek erre az igyekezetre. Az átfogó, mindenre kiterjedő szkepszis valószínűleg nem vezet sehová; viszont az is igaz, hogy átfogó, mindenre kiterjedő és minden körülmények

között érvényesítendő értékhierarchiát alkalmasint nemcsak lehetetlen megalkotni, hanem a fentiek értelmében voltaképpen céllellentés is, hiszen egy ilyen szigorú rend nem is fér össze például a szabadság értékével. Ezért itt egyszerűen úgy fogalmazunk, hogy a szabadság elsőrendű cél, de nem föltétlenül mindig, minden körülmény között abszolút első.

A Schmitt-féle rendkívüli állapot koncepció jól jelzi, hogy vannak, illetve lehetnek olyan polgárháborúval fenyegető vagy a lét-nemlét kérdését másként föltevő helyzetek, amelyekben a hatalommegosztás elvi hajtóerejét adó szabadság értékét hátrébb kell sorolni. A kifinomult súly-ellensúly alkotmánnyal rendelkező rómaiak elfogadták a diktatúra lehetőségét, amikor az állam fönmaradása közvetlen veszélybe került. Az amerikai alapító atyák zárójelbe tették és végső soron a lehetséges életformák és társadalmi gyakorlatok közé sorolták a rabszolgotartást, de a politikai közösség ezt a megoldást hosszabb távon nem volt képes fenntartani. El kellett dönteni, hogy a rabszolgaság tolerálható-e vagy sem, s a döntést nem konszenzussal vagy korlátozásokkal hozták meg, hanem végérvényesen és egyértelmű tiltással. Ma is vannak, akik hasonló módon érvelnek a fegyvertartás szabadsága ellen, noha egyelőre ez a kérdés messze nem olyan jelentős, mint az előbbi.

A magam részéről elfogadom az ilyen lehetőségeket, de tekintettel arra, hogy a szabadság állapota ellentétes a zsarnokság, a monolitikus hatalomgyakorlás állapotával, az utóbbit valóban kivételes és eminens veszélyhelyzet esetén lehet valamilyen alapvető más érték megőrzésével alátámasztani. Így például igazolható egy rendkívüli – mondjuk forradalmi – intézkedés vagy intézkedéssorozat, ha az a normalitás helyreállítását (statárium egy polgárháborús helyzetben) vagy valamilyen alapvető, addig háttérbe szorított érték intézményesítését célozza meg (lásd a rabszolgotartás tiltását); a tartóssá tett kivétel (proletárdiktatúra, forradalmi kormányzás) azonban elkerülhetetlen zsarnokságba torkoll. A szabadság mindenesetre azért kivételesen fontos érték, mert számos más, alapvető érték – igazságosság, jó kormányzás – a történelmi tapasztalatok

szerint elnyomó, monolitikus hatalmi környezetben nemigen tud érvényesülni. Mindazonáltal a demokrácia/diktatúra és a jólét közötti kapcsolatok bonyolultak, tehát az iménti állítást jócskán finomítani kellene. Ez viszont nem ide tartozó téma.

v) Ennek legfontosabb eszköze a szabadon választott kormányzat, amely a közhatalom gyakorlója, de a néptől mint politikai cselekvőtől elkülönített cselekvő.

Madison nagyon sokat foglalkozik ezzel a tétellel (érthető okból: a történelmi feladatnak ő éppen egy szövetségi kormányzat létrehozását tekintette). Az alábbiakban erről szintén bőven lesz még szó. Itt azt az alap gondolatot kell jól hangsúlyozni, hogy a kormányzat, amelyet a lehető legtágabb értelemben kell venni, tehát az összes hatalmi ágat beleértve, egyszerre eredője és korlátozója a közhatalomnak. Eredője, hiszen a közhatalom gyakorlásából, cselekvéséből – a választásokból – származik. De korlátozója is, mivel az abszolút korlátlan cselekvés nemcselekvés lenne. Itt egyrészt a cselekvés peremfeltételeire kell gondolni, például a cselekvés szabályaira, hiszen egyetlen választást sem lehet lebonyolítani szabályok nélkül, márpedig a szabályokat soha nem a választók – azaz a nép – alkotják, hanem a kormányzat (leszámítva a közvetlen demokráciát; de persze az elvi probléma – hogy ti. milyen szabályok szerint kell szabályokat alkotni – ebben is fölmerül). Másrészt pedig arra a tényre kell gondolni, hogy amikor a nép mint politikai közösség szabadon választ, mindig korlátozott lehetőségek, azaz korlátos számú párt, politikai és választási program közül választhat. A leendő kormány – amely itt a „kormányzat” választásnak alávetett ága – ugyan a választók akaratából nyeri el a közhatalom gyakorlásának a jogát, de a választók nem maguk találják ki a lehetséges kormányzati alternatívákat. Így a két cselekvő voltaképpen egymás számára jelent korlátot, s teszi a korlátok révén egyáltalán lehetővé a másik számára a cselekvést. Ha tehát ezt az alapvető „hatalommegosztást” mint cselekvési képességmegosztást nem fogadnánk el, akkor egyszerűen nem tudnánk többé cselekvésről sem beszélni.

vi) *Ugyanakkor minden politikai cselekvő természetes törekvése a hatalomkoncentráció, illetve az érdekérvényesítés, mások rovására is. Ez éppúgy igaz a kormányzatra, mint a népre mint társadalomra, pontosabban annak tetszőleges részcsoportjára nézve.*

Attól, hogy egy cselekvő számára a cselekvés lehetőségét a korlátok képezik, egyrészt úgy, mint peremfeltételek (hogyan kell választani: szabályok), másrészt úgy, mint konkrét választási lehetőségek (milyen lehetőségek közül lehet/kell választani), maga a cselekvő nem föltétlenül fogja tudatosítani magában, hogy cselekvésének föltétele a korlátok megléte. Ellenkezőleg: a korlátok fölszámolása, lebontása nagyon is a szabadság bővülésének látszik. A közvetlen intuíciónak az az értelmezés felel meg, hogy ha valamit nem tehetek meg, akkor ez a szabadságomat csökkenti. Ez persze adott helyzetben igaz lehet, de aggregátumként, minden cselekvésemre vonatkoztatva már nem. Ha ugyanis mindent megtehetek, akkor nincs értelme bármit is tennem; ha bármit választhatok, akkor végső soron nem *választok*.

Ha pedig csupán két szereplőnk van, akkor ez az igazság még élesebben, ugyanakkor kevésbé közvetlenül érzékelhető módon jelentkezik. A „nép” (valójában: diffúz csoportok) folyamatos nyomást gyakorol a kormányzatra, hogy aktuális hangulata szerint járjon el (innen a képviselők visszahívhatóságának igénye, a bázisdemokrácia kultiválása, az anarchizmus, a közvélemény-kutatások zsarnoksága, a plebiszcitárius demokrácia gondolata). A fenti észrevételben fontos, hogy ezek az igények szinte mindig valamilyen konkrét társadalmi csoport érdekeihez kötődnek, amelyeket egy kormányzati intézkedés vagy törvény éppen sért vagy sérteni látszik, s amely – értelemszerűen – ezt az érdeket össztársadalmi érdeknek tünteti föl (másként nem volna legitim). A kormányzati hatalomkoncentráció pedig a paternalista, etatista, bürokratikus állami struktúrák kiépítésében nyilvánulhat meg, amelyek persze mindig kormányzati érdekre, s ezen keresztül a közérdekre hivatkoznak, egyre nagyobb mértékben helyettesíteni igyekezve a

másik cselekvőt; ezzel pedig végső soron ki is iktatva. Mindkét tendenciát Tocqueville megfigyelései bőséges illusztrációval látják el.

vii) A fenti föltevések összességében bonyolult politikai feladványt képeznek, hiszen ezek egymással ellentétes hatásokat fejtenek ki.

Ezt a megállapítást azért érdemes leírni, mert a hatalommegosztás logikájának és összefüggéseinek kibontása nem merül ki abban, hogy normatív politikai filozófiai föltevéseket szögezünk le szabadságról, szuverenitásról, demokratikus legitimitásról, hanem – Madisont és Hamiltont követve – a lehetséges elrendezéseket és azok várható, valószínűsíthető gyakorlati politikai következményeit lelkiismeretesen és részletesen, minden változtatást az egész rendszeren végigvezetve kell a politikatudósoknak végiggondolnia. A hatalommegosztás kitüntetetten politikaelméleti probléma és feladat.

A hatalommegosztás rétegei

Ebben a fejezetben rendszerezett formában fejtem ki a hatalommegosztás doktrínájának egyes rétegeit és kapcsolataikat, a fent tisztázott fogalmak fölhasználásával.

A hatalom három fogalma

A hatalom összetett fogalom, amelynek legáltalánosabb jelentését – képesség, lehetőség valaminek a megcselekvésére, potenciális ellenállás esetén is – a továbbiakban három fogalommá bontom szét. Egyrészt, absztrakt, jogi fogalomként használom, amelyre célszerű ebben az értelemben *köz hatalomként* hivatkozni. Másrészt, politikai-szociológiai fogalomként, ami a cselekvők rendelkezésére álló valamilyen lehetőséget jelent saját

céljaik elérése érdekében, s amely szükségképpen mások ellenhatalmával áll szemben – nevezzük ezt *társadalmi hatalomnak*. (Megjegyzendő, hogy a hatalomelméletek egyes szociológusai is, mint Parsons vagy Luhmann, a hatalomnak ezt a két fogalmát egybemossák, s ezért van, hogy elméletükben a hatalom inherensen legitimnek tűnik. Náluk minden releváns hatalom, azaz társadalmi hatalom egyúttal közhatalom.) Harmadrészt, érdemes megkülönböztetni a *kormányzati hatalom* fogalmát, amely a közhatalom konkrét, funkcionális-ágazati értelmezése, konkretizálása a társadalmi hatalom terében fölmerülő szempontok segítségével, közérdekké alakítva. Lássuk részletesebben!³

A közhatalom

A közhatalom oszthatatlan, mégis „megosztott”: demokratikus keretek között minden hatalmi ág legitimációs hivatkozási alapja a „nép” (itt: a politikai közösség). Természetesen nincs elvi akadály annak, hogy nemdemokratikus legitimációs környezetet tételezzünk föl, a hatalommegosztásra vonatkozó elvek és megfontolások egyáltalán nincsenek elvileg demokratikus környezethez kötve. Sőt, az a gondolat is megkockáztatható, hogy a monarchikus államformát megtartó demokráciák sem csupán „államformaként”, hanem a közhatalom elvi megosztásaként is alkalmazzák a monarchiát: a monarcha mint szuverén (a brit politikai terminológiában „a” szuverén az uralkodó) az „ország” vagy a „nemzet” megtestesítője, s így elvi lehetőség nyílik rá, hogy a „népfelség” mellett egy külön „szuverén” jelenjen meg a közhatalom alapjaként. Mindazonáltal a

³ Amennyiben nem járunk el kellő elméleti alapossággal, s a hatalommegosztás koncepcióját *elvé* a kormányzati hatalom megosztására szűkítjük, gyorsan dilemmához érkezünk: vagy egységes, vagy megosztott hatalom mellett kell letennünk a voksot. Az egység és a megosztottság azonos szinten és értelemben valóban lehetetlen, ezért is „botránkozott meg” például Fichte a hatalommegosztás koncepcióján. Ugyanebből az okból ma is találkozunk olyan állásponttal, amely a megosztást a demokratikus népfelség elvével ellentétben állónak látja: CHRIS J. BICKERTON: „Europe’s Neo-Madisonians: Rethinking the Legitimacy of Limited Power in a Multi-level Polity” *Political Studies* 2011/59. 659–73.

továbbiakban az amerikai köztársasági logikát követem, tehát a közhatalom belső megosztásának lehetőségeit nem tárgyalom.⁴

Döntő kérdés, hogy a közhatalom végső vagy tulajdonképpeni birtokosa politikai-empirikus értelemben mikor és hogyan cselekszik. Madison érvelése szerint, ha cselekszik is, csak igen korlátozott feltételek mellett és között: lényegében akkor, amikor alkotmányerejű döntéseket hoz, s amikor a kormányzatról dönt (választ). De semmi elvi garancia nincs arra, hogy a nép mint cselekvő (mint konkrét társadalmi csoport, közvélemény, választóközönség) a népet mint a közhatalom forrását nem vezeti-e félre, azaz a társadalom nem válik-e zsarnokká a politikai közösség fölött. (Ez a Rousseau-féle általános akarat vs. közakarat-problémára is emlékeztet.) Alapjában véve persze *nem* a politikai közösség a fontos, hanem a társadalom, hiszen a szabadságot is elsősorban empirikus, kézzelfogható, individuális, azaz társadalmi értelemben értjük (itt: kontra Rousseau); de a madisoni érvelés szerint maga a társadalom mint érdekcsoportok állandóan változó, esetleges együttese, ha a helyzet úgy hozza, saját szabadságának feltételei ellen fordulhat azzal, hogy a közhatalom és a tényleges, cselekvő, társadalmi hatalom egymásba csúszik. A gyakorlati garancia vagy megoldás a közhatalom oszthatatlanságának fönntartása úgy, hogy annak birtokosa végső soron soha ne cselekedjék társadalmi értelemben teljes szabadsággal, azaz a hatalomgyakorlás korlátozott vagy lassított folyamat legyen. Konkrétan: az amerikai alkotmányos berendezkedésben „a nép” – azaz a politikai közösség – gyakorlatilag soha nem lép föl *korlátlan hatalmú* politikai cselekvőként. A népszavazás szövetségi szinten ismeretlen, az alkotmánymódosításoknak többszörös szűrője van, a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi

⁴ Messzire, a politikai teológia vidékére vezető fölvetés, hogy az amerikai republikánus hagyomány eredetileg is létező, később pedig a politikában is megerősödő vallási vonala miképpen befolyásolja a közhatalom legitimitásának értelmezését. Hogy a Legfelsőbb Bíróság alkotmányértelmezése történelmileg a szekuláris megközelítést követi, az világos; hogy érvelésében, a többi bírói fórum, a törvényhozó hatalom, a közvéleményt meghatározó jelentős személyek értelmezésében a természetjog, az isteni jog soha, sehol nem jelenik meg, az nyilván elfogadhatatlan állítás volna. Érdekes, hogy az amerikai elnökök többsége a Bibliára, s nem az alkotmányra tett kézzel tette le a hivatali esküt. Ennek ugyan nincs közjogi jelentősége, politikai viszont annál inkább, éspedig az itt tárgyalt szempontból: a nép sem tehet meg mindent, mert felsőbb törvények korlátozzák, azaz a közhatalom forrásának megosztottnak kell lennie.

ág teljes lecserélése egyetlen választáson sem lehetséges. Egyrészt a végrehajtó és a törvényhozó hatalom mandátuma időben eltér, ráadásul mindkét hatalmi ágban vannak beépített fékek és gátak. Az elnök megválasztása sem közvetlen módon történik (és ennek *van* jelentősége; csakúgy, mint az előválasztás intézményének). Ráadásul a törvényhozó hatalom megosztott, így a nép befolyása annak megváltoztatására mindig korlátozott (elcsúsztatott terminusok és föderatív szerkezet).

Az első vizsgálendő kérdés tehát, hogy a közhatalom birtokosa milyen szabadságot élvez tényleges, empirikus értelemben, azaz mekkora tényleges hatalommal rendelkezik. A parlamentáris berendezkedés kétségkívül kedvez annak, hogy az absztrakt közhatalom és a társadalmi meg a kormányzati hatalom minél jobban egybeessék. Magyarországon az unitárius államszerkezet, az unikamerális és alkotmányozó hatalomként is funkcionáló parlament mint közjogi alapstruktúra – ahogy látjuk és tapasztaljuk – nemcsak elvben, hanem a gyakorlatban is megmutatta, hogy mit is jelent a jelzett egybeesés: a 2010-es választásokon létrejött kétharmados többség a választási rendszert, vele a következő választásokon gyakorlatilag rendelkezésre álló lehetséges alternatívák körét, a bírói hatalmi ág fölépítését, valamint az alkotmányt is tetszése szerint változtathatta meg úgy, hogy a még meglévő ellensúlyokat – pl. Alkotmánybíróság – ugyancsak jelentősen átalakíthatta. Nem vitás, hogy a többség mögött álló legitimitáció kifogástalan, mint ahogy az sem, hogy a többséget létrehozó konkrét társadalmi akarat számos kérdésben (pl. korrupció elleni föllépés) ugyanabba az irányba mutatott. Az azonban fölvethető, hogy a közhatalom korlátlan érvényesítése, amire, hangsúlyozom, a magyar politikai intézményrendszer eleve hajlott, nem sodorja-e veszélybe magát a társadalmi szabadságot.

A társadalmi hatalom

A társadalmi hatalom mindig megosztott, akkor is, ha valamilyen érdek vagy ügy mentén egységes vagy annak tűnik. Ahogy kifejtettem, ennek alapja az, hogy a pluralizmus mint állapot végső soron megváltoztathatatlan tény. Ahhoz azonban, hogy ez egyúttal a szabadság állapota is legyen, az kell, hogy a cselekvők egymás aktuális vagy potenciális cselekvési terét tiszteletben tartsák. A szabad cselekvés ugyanis, amennyiben mások érdekeivel feloldhatatlan módon ütközik, hatalmi cselekvés is. (Feloldható érdekütközés a kompromisszum, az alku, a kölcsönös szükséglet-kielégítés.) A hatalom azonban ellenállást kelt, azaz hatalmat szül. Hogy ebből a helyzetből, azaz a társadalmi hatalom, mondhatni: hobbesi megosztottságából ne anarchia vagy zsarnokság alakuljon ki, mindenki számára elfogadható jogi-normatív struktúrára, valamint az ezzel összefüggő íratlan normarendszerre van szükség, s ennek egyik legfontosabb eleme a hatalmi cselekvésekre vonatkozó szabályrendszer. Ennek egyszerre kell hatékonyan védenie a cselekvés lehetőségeit, amely adott esetben mások cselekvési terének számukra kényszerű szűkítésével is járhat, és óvakodnia attól, hogy ennek a feladatnak az ellátása során, amely maga is egyfajta cselekvés – például kormányzás –, a kormányzat korlátlan lehetőségekhez jusson. Pregnáns példaként hivatkozhatunk a sztrájkjogra. Különösen egy közszolgáltató vállalat munkabeszüntetésének lehetnek igen komoly társadalmi költségei. Evidens, hogy ilyen esetekben súlyos érdekütközések vannak, társadalmilag legitim érdekek nyers hatalmi formában jelentkeznek és feszülnek egymásnak. A társadalmi hatalom megosztottsága közvetlenül belátható tény. Sem a teljes tiltás, sem a teljes engedés nem megoldás, mert mindkettő elnyomáshoz vezet. Ezért létezik egyáltalán sztrájkjog és –szabályozás, ami azonban csak akkor működőképes, ha támaszkodni tud a hatalommal való élés és a szabad cselekvés közötti összefüggés iránti társadalmi érzékenységre.

A kormányzati hatalom

Az elvileg monolitikusnak, bár – ahogy láttuk – korlátozhatónak, lassíthatónak föltételezett közhatalom és a pluralisztikusnak föltételezett társadalmi hatalom között egyfajta közvetítő, szűrő, aggregáló, de nem totalizáló jellegű hatalmi formának fogható föl a kormányzati hatalom.⁵ A kormányzati hatalom belső megosztottsága rendszerint a hatalommegosztásról folytatott eszmecserék gyújtópontja. Itt ennek két metszetét érdemes megkülönböztetni. Az egyik a funkcionális. Minden nagyobb, valamelyest is összetett közösségre és szervezetre – legyen az gazdasági szervezet, párt, egyesület – jellemző, hogy többféle, hatalmi szempontból is megosztott szervezeti formával rendelkezik. A kormányzat szervezett formája, ha tetszik, szervezete az állam, amelynek funkcionális megosztottsága tehát akkor is szükséges, ha nincs mögötte politikai értelemben vett hatalommegosztás (azaz diktatúrában, sőt, totalitárius államokban is van, mert irányítástechnikailag szükséges az ilyen funkcionális-szervezeti megosztás). A valódi, tehát a minket itt érdeklő hatalommegosztás a kormányzati hatalom terében azonban nem az állam feladatellátása vagy a politikai uralom fenntartásának szükségletei felől közelíti meg a kérdést, ezért nem jogi vagy szervezet- és szervezéselméleti probléma.

A kormányzati hatalom belső megosztása a másik metszetben, a hatalommegosztás doktrínájában, azaz annak a szabadsággal együtt értelmezett elméletében két dolgot jelent. Egyrészt, a másik két hatalomfogalomtól és hatalmi cselekvőtől (amelyek közül az egyikről föltételezzük, hogy egy, a másiktól, hogy redukálhatatlanul sok!) való elkülönítést. A kormányzati hatalom nem azonos a közhatalommal, s nem azonos valamiféle aggregált társadalmi hatalommal sem. Másrészt, e két hatalom közötti

⁵ A kormányzati hatalom helyett beszélhetnénk államhatalomról is, a kormányzat helyett pedig államról. A *kormányzat* fogalom használatát egyrészt történeti megfontolások indokolják (Madison is, Locke is kormányzatról beszél, soha nem államról); másrészt jobban kifejezi a kormányzat fogalmi ráutaltságát arra, amit kormányoz. Persze állam sincs állampolgárok nélkül, de az állam fogalma itt is kifejezetten jogi-absztrakt marad, s kevésbé politikai jellegű (lásd Carl Schmitt tézisé), márpedig itt kifejezetten a politikaelmélet és a politikai filozófia (normatív) világában kívánok maradni. Kicsit sajnálatos, hogy az új magyar alaptörvény is „Az állam” címszó alatt tárgyalja a teljes közjogi berendezkedést.

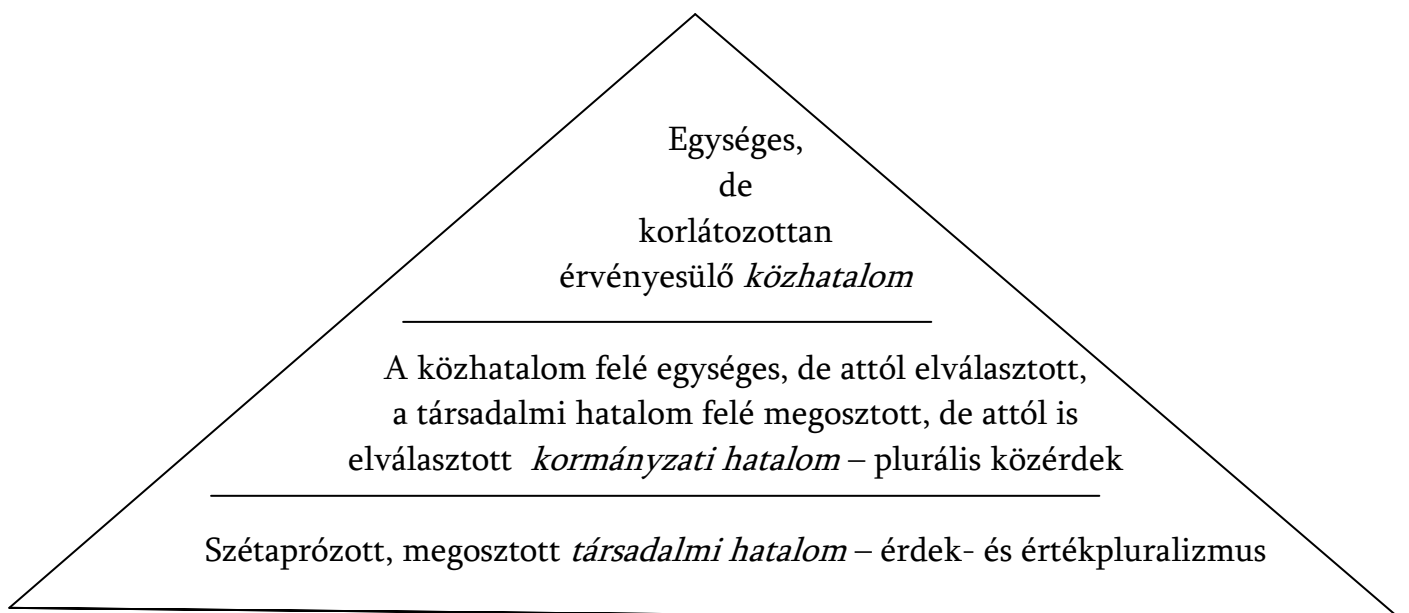
közvetítés, összekötés és elválasztás logikáját bontja ki. Ennek kulcsfogalma a közérdek, ami egyszerre valami egységes és sokféle. A kormányzati hatalommal való élés, azaz hatalmi cselekvés szokásos indoklásában – lásd például egy törvény expozéját, egy önkormányzati rendelet „általános indoklását”, számos alkotmánybírósági határozat, bírói ítélet indoklását – rendszerint megtaláljuk valamilyen, explicit vagy implicit formában a közjóra, a közérdekre való hivatkozást, amely nem föltétlenül az általános akaratot jelenti, mint Rousseau-nál (azaz nem a közhatalom közvetlen gyakorlását), hanem valamilyen elkülönült érdek közösségi érdekké, közérdekké történő transzformációját. Mármost a számtalan magán- és csoportérdek közösségi érvényesülése, s ebben Rousseau-nak igaza volt, gyakran tévedés, illetve hamis vagy erőszakolt érvényesülés (pl. „lex XY”). Éppen azért, hogy ezek ellen a tévedések és hamis beállítások ellen a politikai közösség lehetőleg védve legyen, a nélkül azonban, hogy minden döntés mögé az egységes, de persze szintén nem tévedhetetlen közhatalom cselekvését kelljen odatennie, a kormányzati hatalom valamilyen közérdekszerűsége alapuló megosztása ősidők óta gyakorlat. A fentiek értelmében ezzel a társadalmi pluralizmus és az általa fenntartott szabad állapot; a politikai közösség szabadsága, szabad cselekvése; valamint a kormányzat saját cselekvési szabadsága egyaránt biztosítható, de mindegyik saját belső logikájától és a másik két cselekvőtől egyaránt korlátozottan.

A kormányzati hatalom belső, viszonylagos és korlátozott megosztása, pluralizmusa tehát a valós, társadalmi, elkülönült érdekeket is leképezi, de ezek mögé egységes közhatalmat szervez és cselekedtet. Ez a logika adja a részletezett, konkretizált, de közcélokra hivatkozó, közösségi érdekekkel indokolt funkcionális szervezetek vagy szervezetcsoportok létének értelmét. Ezek a közösségi érdekek általában jól érzékelhetőek az egyéni érdekek terében is, azaz például nemigen vonja kétségbe senki, hogy a bírói hatalom biztosítása vagy a rend fenntartása nemcsak társadalmi, hanem személyes érdeke is. Ugyanakkor az érdekszerűség folyton kinyitja a vita előtt az ajtót: pontosan mik is azok a társadalmi érdekek, amelyek a politikai közösség érdekei, azaz

amelyek a közhatalom védelmét és legitimációját igénylik? Azok, amelyek végül ide soroltatnak, s rájuk intézmények, szervezetek épülnek, a kormányzati hatalom körébe tartoznak.

Összefoglalás

Az elmondottak sematikusan a következőképpen szemléltethetők:



A hatalommegosztás első alapelve tehát a hatalom három fogalmának elkülönítése egymástól. Ez nem azonos az intézmények, szervezetek vagy a funkciók szintjén értelmezett hatalommegosztással, hanem fundamentális elv, amely a megosztás szükségességét a legáltalánosabb szinten támasztja alá.

A politikai közösség a közhatalom forrása, birtokosa és gyakorlója, végső soron a társadalmi és a kormányzati hatalom kerete. A társadalmi hatalom az egyének és csoportok interakcióiban keletkezik ugyan, de ezek erőssége és minősége eleve

nagymértékben függ attól, hogy milyen erős a közhatalom. A kormányzati hatalom pedig mindkettőtől hasonlóképpen függ.

A társadalom a társadalmi hatalom forrása és birtokosa, a kormányzati hatalom tárgya, elsőrendű vonatkoztatási alapja. A társadalom azonban nem egységes cselekvő, hanem mindig egyszerre sok szereplő post factum egysége.

A kormányzat az egységes közhatalom fölhatalmazásával cselekszik, azaz minden funkciója, intézménye ebből és csakis ebből eredeztetheti saját legitimitását. Egyúttal azonban attól elkülönült kormányzati hatalmat birtokol. Ezt a társadalmi hatalom terében keletkező olyan érdekek, elvek támasztják alá, amelyek elfogadható módon közérdekké képesek válni.

Kapcsolatok

A három hatalom eleve szétválasztást és összekötést implikál. Logikailag három kapcsolatot határoz meg: a közhatalom–társadalmi hatalom, a közhatalom–kormányzati hatalom, valamint a társadalmi hatalom–kormányzati hatalom kapcsolatát. Nézzük ezeket egyenként!

A politikai közösség alapértékének, a társadalmi interakciókban, egyéni döntésekben és cselekvésekben realizálódó szabadságnak a fenntartása a közhatalom kiemelten fontos alkalmazási területe. A társadalmi érdekek azonban, mivel hatalmi interakciókat generálnak és hatalmi viszonyokat hoznak létre, ahol egyesek cselekvési szabadsága akár tartósan is korlátozódhat, a szabadság feltételeit fölszámolhatják vagy rongálhatják. Így a közhatalmat célszerű lehetőleg távol tartani a társadalmi hatalomtól, azaz a két hatalmat egymástól elkülöníteni, illetve a közhatalommal a társadalmi hatalmat korlátozni, ellenőrizni. Ez annyit jelent, hogy – mint Madisonnál és az USA alkotmányos

berendezkedésénél láttuk – a népszuverenitás közvetlen gyakorlása, akár konkrét ügyek eldöntésénél (népszavazások, referendumok), akár a teljes kormányzat fölállításánál (választások) ritka esemény legyen, kiváltképpen, ha ehhez a szükséges népi bölcsesség hiányzik. Különösen az utóbbi döntésnél, tehát a kormányzat fölállításánál célszerű a belső megosztás technikáinak az alkalmazása, ami az extrém parlamentarizmust rossz berendezkedéssé teszi, mivel ott a pártok által artikulált ad hoc társadalmi érdekek közvetlenül, nyersen, akadály nélkül végigfuthatnak szinte a teljes kormányzaton és közhatalomként tűnhetnek föl.

A közhatalom szemben áll azonban a kormányzati hatalommal is. Ahogy érveltem, az alkotmányozás és általában a közhatalom gyakorlásához szükséges szabályok, feltételek megalkotása a kormányzat feladata. Ám itt különös figyelmet kell fordítani arra, hogy ez a kormányzati feladat hogyan és milyen módon illeszkedik a kormányzás rendes gyakorlatába. Minden alkotmányozás egyúttal kormányzás is, amennyiben az adott politikai közösségnek az adott időben és térben fölismert, megfogalmazott közérdekeit is igyekszik alkotmányba foglalni. De itt arra kell külön tekintettel lenni, hogy minél erőteljesebben horgonyozzuk le a *ma* közérdekénél az alkotmányt, annál nagyobb súrlódási felületet hozunk létre a *holnap* közérdekével. (Erre már-már tankönyvi példa a költségvetés elkészítésének alkotmányos szabályozása és annak máris viszontagságos közjogi története Magyarországon.) Nem véletlen, hogy gyakran beszélünk jogállamiságról, alkotmányos érzékről, az alkotmány szelleméről – mindezek a kifejezések elsősorban akkor válnak fontossá, amikor velük egy intaktnak és monolitikusnak föltételezett akaratot (a közhatalom akaratát) állítunk szembe valamilyen kormányzati szándékkal, szemponttal, intézkedéssel, még akkor is, ha egyébként nem vitatjuk, hogy ezek legitim közérdeket jelenítenek meg.

Végül, a kormányzati és a társadalmi hatalom is elkülönítendő egymástól. A kormányzati hatalom bizonyos társadalmi folyamatok, érdekek, elvek, értékek követésére vagy érvényesítésére való – nevezzük ezt az egyszerűség kedvéért a közérdek

szolgáltatának vagy még egyszerűbben kormányzásnak (ismétlem, ez több mint a végrehajtó hatalom működése, beletartozik az alkotmánybíráskodás – ha van –, és a bírói hatalmi ág működése is). Ezek az érdekek, elvek, stb. a társadalmi hatalom terében keletkeznek, szűnnek meg vagy maradnak fenn, de önmagában az, hogy aktuálisan mekkora erejű társadalmi hatalom – akarat – áll mögöttük, nem dönti el, hogy a kormányzás során mekkora súllyal veendő figyelembe. Előfordulhat, hogy a társadalom többsége például komoly büntetőjogi szigorítást vár el, vagy akár statáriális bíráskodást (visszamenőleges törvénykezést?), s ez valós érdek lehet, mégsem föltétlenül közérdek. Az adózás hasonló ügy: számos adókedvezmény mögött lehet valós társadalmi érdek (azaz valamilyen társadalmi csoport méltányolható érdeke), amit azonban a kormányzati érdek mint közérdek – hatékonyság, egyszerűség – felülírhat. Jelentős ellenállás esetén kétségtelenül nehezebb a kormányzás, a kormányzati hatalom akár ellene is szegülhet a társadalmi hatalomnak, de lényeges, hogy minden esetben valamilyen általánosított indoklásra van szüksége ahhoz, hogy a közérdekszerűséget, a politikai alapelveket, a rájuk alapított intézményeket, funkcionális feladatokat ellátó szerveket megvédje. Ugyanakkor az sem nem zárható ki elvi érveléssel, hogy – éppen a konkrét társadalmi viszonyokból való közvetlen eredetük miatt – ezek az intézmények adott esetben csak szűk érdekek szolgálatát látják el, s végső soron a magánérdekek hálójába kerülnek. Ennélfogva a két hatalom közötti súrlódások is természetesnek tekinthetők.

A kormányzati hatalom megosztása

A hatalommegosztás doktrínájának szűk, nem az általánosabb madisoni–locke-i, hanem a szűkebb arisztotelészi–montesquieu-i értelmezésének tárgya a kormányzati hatalom megosztása. Az eddigiekben láttuk, hogy az általánosabb értelmezés a szabadság, a szabad cselekvés értékéhez köti a hatalom problematikáját; s azt is, hogy a kormányzati

hatalomnak ebben jelentős szerepe van. Az alkotmány, a választási szabályok, a választás-szervezés megalkotása tág értelemben vett kormányzati feladat, akkor is, ha utólagos népszavazást igényel. Többnyire természetesen valamilyen kormányzati ágens (törvényhozás, alkotmányozó gyűlés) kompetenciája az alkotmány megváltoztatása, rendszerint azonban valamilyen minősített, speciális eljárásjogi rend keretében, ezzel is hangsúlyozva, hogy itt a hatalommegosztás alapvető kérdéseiről, azaz a kormányzati hatalom, a társadalmi és a közhatalom kapcsolatainak elrendezéséről van szó, ami nem napi szintű kormányzási funkció.

A három klasszikus kormányzati hatalmi ág

ÁLTALÁNOS MEGJEGYZÉSEK

A kormányzati hatalom megosztásának arisztotelészi-montesquieu-i elmélete a törvényhozás–végrehajtás–igazságszolgáltatás triászát elemzi. (Természetesen Locke és Madison szintén nagy figyelmet fordított ezek kapcsolatára, de most nem a politikaelmélet történeti részletkérdései a fontosak.) Itt arra koncentrálok, hogy a közérdekkel miként tudjuk alátámasztani a kormányzati hatalomnak ezt a klasszikus felosztását.

Nem a hármas szám a fontos, s nem is kell metafizikai elveket gyanítanunk a háttérben. A hatalom megosztásának legáltalánosabb filozófiai elveire, amelyek a cselekvés és a szabadság kérdéseivel kapcsolatban merülnek föl, a hatalom három fogalmának tisztázásakor már kitértem. A kormányzati hatalom ágainak megkülönböztetése a klasszikus érvelés szerint azt a köznapi logikát követi, hogy a közhatalomnak egyszerűen annyi a dolga, hogy a normákat megállapítsa és betartassa, valamint megszegésüket szankcionálja. A kormányzati hatalom egyes ágai pedig ezeket a funkciókat jelenítik meg. Távrolról sem vegytisztán persze, hiszen normákat a végrehajtó

és a bírói hatalom is megállapít, a végrehajtásban a törvényhozás és a bírói ág is részt vesz, szankciókkal pedig a törvényhozó és a végrehajtó ág is él. Ráadásul mindegyik hatalmi ág rengeteg történelmi változáson ment keresztül, s adott korszakban is számos változata van. Innen nézve a klasszikus felosztás merő konvenció.

Vannak azonban bizonyos mértékek és eljárási elvek, amelyek révén ennél azért többet mondhatunk. Törvényeket csak törvényhozás alkothat; jól meghatározott körben ítélni csak a bíróságnak van joga. Jóval nehezebb a végrehajtó hatalom efféle specifikálása, különösen történelmi távlatban. A kormányzati hatalom megléte, a „vezetés” primér közösségi szükséglet, s minden abszolutisztikus, osztatlan hatalom (kormányzati forma) magától értetődően tartja fenn önmagának a törvényalkotás, a kormányzás és az ítékezés jogát, minden egyéb joggal együtt. De azok a különböző kormányzati berendezkedések, amelyek a társadalmi szabadság és az egységes és szekuláris közhatalom erős, ám ellentétes irányú igényeihez alkalmazkodni tudtak, ezt az alkalmazkodást többnyire már meglévő, rendesen valamilyen masszív, de részérdekszerű társadalmi támogatást élvező intézmények fölötti kontrollról való kényszerű-kompromisszumos lemondással hajtották végre. Ez éppúgy igaz antik, mint középkor- és újkori államokra. A lemondás mindig konkrét (ha nem is feltétlenül szikár jogi formulákban operacionalizált) jogosítvány.

TÖRVÉNYHOZÁS

Ilyen a törvényalkotásé. Az időben hozzánk legközelebb álló angol parlamentarizmus története a végrehajtó hatalomtól való elszakadás és a fölötte való viszontkontroll megszerzésének máig sem befejezett története, bizonyos történelmi korszakokban már-már közvetlen parlamenti kormányzássá alakulva (ugyanaz ismétlődik meg, persze rövidebb időtartamban, számos amerikai államban; éppen ezek a fejlemények okoztak Madisonnak is főfájást), de persze tartós hatalmat a végrehajtás, azaz az állami apparátus fölött nem

szerezve.⁶ Ennélfogva a törvényhozás monopóliummá vagy prerogatívává alakítása nem funkcionális szempontból lényeges (törvények helyett *lehet* rendeletekkel is hatékonyan kormányozni), hanem abból a szempontból, hogy a törvényhozás a társadalmi szabadságnak, illetve a társadalmi hatalomnak, valamint a közhatalomnak a kormányzati hatalmon *belüli* összekapcsolását intézményesíti. Ezzel egyúttal ki is emeli a kormányzati hatalomból, ezért is tűnik gyakran úgy, hogy a törvényhozás nem része a kormányzatnak. Mégis része, csak éppen felülről és alulról egyaránt: első szűrőként működik a milliárd társadalmi érdek és hatalmi aspiráció közérdekké alakításánál, de egyúttal a közérdekszerűséget is ő állapítja meg akkor, amikor törvényt alkot, azaz a közhatalom nevében cselekszik. Láttuk persze, hogy maga a törvényhozás is lehet megosztott, s általában a közhatalomhoz való kötöttségét nem föltétlenül egyetlen szál (az általános választások) képviseli; de cselekvése minden esetben a közhatalom alapján legitim. Innen nézve a törvényhozás elkülönülése a kormányzati hatalmon belül azt a közérdeket fejezi ki, hogy a hatalom három fogalma, s általában a hatalom megosztása vagy legalábbis fogalmainak elkülönítése egyáltalán érthető legyen. Úgy is mondhatjuk, hogy a törvényhozás és a végrehajtás kettéválása, helyesebben a törvényhozás elkülönülése és függetlenedése a kormányzaton belül a hatalommegosztás logikájának origója, ősmintája.

BÍRÁSKODÁS

A törvényhozáshoz képest a bíráskodás értelemszerűen mindig diffúzabb, társadalmilag szétszórtabb tevékenység, így „önállóságát” jóval kisebb történelmi érdeklődés övezte. Ma már azonban a bírói hatalom igen nagy érzelmi és politikai védettséget élvez a „politikától”, s kevés dogmaszerűbb tétellel találkozunk, mint hogy az igazságszolgáltatásnak „politikamentesnek” kell lennie. A tételt persze lehet jól is érteni,

⁶ Igen tág vonalakban a római köztársaság közjogának és politikai alapintézményeinek története is hasonló: a korai egyeduralom ellen föllázadó szenátus (majd az ellene föllázadó nép) a törvényalkotás jogára koncentrált; az állam válságát pedig rendre az váltotta ki, hogy a törvényhozó hatalomnak, illetve képviselőinek kormányzásban betöltött vagy betöltendő szerepét nem sikerült alkotmányos értelemben megnyugtatóan rendezni.

de csak ha korlátozott érvényűnek látjuk. A bírói hatalom mögött ugyanúgy és ugyanaz a közhatalom áll, mint a törvényhozó hatalmi ág mögött, s éppúgy része a kormánynak. Mi hát a közérdek a bírók és általában a bírászkodás kormányzaton belüli függetlenségében? A különböző jogrendszerek és jogi hagyományok erre a kérdésre eltérő válaszokat implikálnak, de vállalva némi felületességet talán abban jelölhetjük meg a közös alapot, hogy a bírói hatalom (viszonylagos) függetlensége a kormányzaton belül ahhoz kötődik, amit a társadalmi szabadság megőrzéséről, annak a társadalmi hatalommal való szoros kapcsolatáról kifejtettem. A pluralizmus-keltette számtalan érdekütközés állandó veszéllyel jár, amelyeket a kormányzás általános feladata kezelni. Csakhogy a kormányzás, ahogy láttuk, számos közérdeket követ, s így maga is folyton belebonyolódik a plurális viszonyok ellentmondásaiba. Az érdekütközések föloldása újabbak létrejöttével jár együtt, amelyek újabb cselekvésre ösztönzik a kormányzatot. A bírói hatalom tulajdonképpeni feladata és lehetősége, hogy ezzel a folyton előrehaladni igyekvő erővel szemben azokat a konfliktuskezelő, érdekegyeztető mechanizmusokat *is* képviselje, amelyeket maga a társadalom dolgoz ki, helyesebben, amelyeket a társadalmi cselekvők a maguk érdekkörében létrehozhatnak. Ez első látásra valószínűtlennek látszik, s különösen a kontinentális, tehát a törvényhozáshoz erősen igazodó jogrendszerekben pedig mellékesnek. De a bírói függetlenség elve mégis csak erre mutat: a törvényhozás vagy általában a kormányzat által megállapított normák természetesen kötelezőek (s amennyiben változásaik kiszámíthatatlanok vagy inkonzisztensek, akkor a bírói tevékenység lehetetlenné is válik); ugyanakkor a bíró függetlenségének csak akkor van értelme, ha tevékenysége során *egyéb* szempontokat is figyelembe vehet. Innen nézve a bírói hatalom a törvényhozóhoz hasonlóan közvetlenül, primér módon találkozási pontja a közhatalomnak (amelynek nevében a bíró ítéletet hirdet) és a társadalmi hatalomnak (amely az ügyet a bíró elé terjeszti), mégpedig a kormányzaton belül. A bírói hatalom elkülönülése mögötti közérdek az, hogy a törvényhozó és a végrehajtó intézmények által potenciálisan és persze nem szándékoltan okozott *káosz*, azaz a kormányzati hatalom

defunkciója ellen védjen azáltal, hogy *minden* társadalmi és politikai, közhatalmi és magánhatalmi intézmény és cselekvő számára lehetővé teszi a stabil közérdekhez való visszatérést.⁷ Amikor az amerikai alkotmány alkotói a bírói hatalom függetlenségét közjogi szabályok közé foglalták, akkor a korábban már elválasztott törvényhozói és végrehajtói hatalmi ágak közötti káosz lehetőségével tudatosan is számoltak. Voltaképpen a bírói hatalom a kormányzati hatalom egyfajta aranyfedezete, amely egyrészt állandóan forgalomban van, másrészt mégis van tartalékszerepe. A bíró mindig valamiképpen a józan ész, az ítélőképesség és az elemi igazságérzet révén élvez bizalmat, nem pedig a törvények és más jogszabályok inherens jósága, józansága, erkölcsi helyessége folytán.

VÉGREHAJTÁS

A fentiekből az is következik, hogy a végrehajtó hatalmi ág, azaz a szűkebb értelemben vett kormány a kormányzati hatalom egyfajta maradéka, ami persze egyáltalán nem „kevés”, már ha itt bármilyen objektív mértéknek egyáltalán értelme van. A modern alkotmányok azonban nem állnak meg ennél a klasszikusnak nevezett triáznál, hanem további intézményeket „törnek le”, ha szabad így fogalmazni, elsősorban a végrehajtó hatalom, másodsorban a másik két hatalmi ág felelősségi köréből. Hogyan hozhatók ezek összefüggésbe a kormányzati hatalom közérdekhez kötöttségével?

⁷ Olykor fölmerül a „bírói kormányzás” gondolata, vagy utópiaként, vagy vádként. Az előbbi rendszerint valamilyen anarchisztikus-libertáriánus koncepcióban, amely jelentős súlyt fektet a társadalom önszerveződő, önkormányzó képességeire. Az utóbbi rendszerint a bírói hatalomnak inkább a törvényhozás fölötti túlságos kontrolljára utal („bírói aktivizmus”). Kétségtelen, hogy bőven vannak példák arra, hogy a bírói hatalom politikai felelősséget vesz magára vagy kap. Történelmileg trónviszályok, örökösödési, felségárulási ügyek kapcsán értékelődött föl átmeneti jelleggel a bírói hatalom kormányzói szerepköre; demokratikus rezsimekben példaként hozható föl a kormányzati korrupció elleni küzdelem (Olaszország) vagy a választási eljárás bizonytalan eredményének tisztázása (Románia, Egyesült Államok). Másfaja és friss példa a német alkotmánybíróságra rótt politikai felelősség (a testület 2012 szeptemberében hozott döntést a formailag pénzügyi, politikailag szuverenitást érintő európai uniós válságkezelési lépésekről, a német kormány vállalásairól). Létezik tehát bírói kormányzás, de a fenti példák tanulsága inkább az, hogy a kormányzás jobbjára a váratlan és azonnali cselekvést igénylő helyzetek megoldása, amelyre a jellegzetesen konzervatív, azaz stabil, betartott normákat szem előtt tartó ítélkező ágens alkalmatlan. Ritkán szoktak politikai jellegű bírói döntések politikai befolyás nélkül megszületni.

További kormányzati hatalmi ágensek

ALKOTMÁNYTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

Érdemes most is visszatérni néhány gondolat erejéig az amerikai alkotmánytörténethez, éspedig az alkotmány ún. első tizenhárom kiegészítéséhez, azaz az emberi és polgári jogok ratifikálásához. Ezeket a jogokat, illetve alkotmányos védelemben részesítésüket részben úgy is felfoghatjuk, mint a társadalmi és a közhatalom/kormányzati hatalom közötti határ meghúzását, a madisoni alkotmánykonceptió szükséges kiegészítését, tematikai kiterjesztését. De részben, különösen, ha a tartalmi részletekre összpontosítunk, egyértelműen az adott kor egyes konkrét közösségi részérdekeinek megfogalmazását találjuk bennük. Kevés konkrét jelentősége van ma már annak, hogy az alkotmány tiltja a katonaság kényszerű beszállásolását a polgárok magánházaiba békeidőben (háborúban is csak törvény alapján). Világos azonban, hogy itt a konkrét közérdek valamilyen egyéni jogot is kifejez, amely az állammal (kormányzattal) szemben tartósan védendő. A fegyverviselés jogáról viszont ma is óriási viták folynak. Vannak, akik szerint a megfogalmazás-korabeli közérdekszerűség idejét múlta, az általa védett jogra nincs szükség már ahhoz, hogy az emberi/polgári jogok védelmének általánosabb elve ne sérüljön. Mások viszont ragaszkodnak ahhoz, hogy a közérdekszerűség fennáll, tehát nem csupán egy általános emberi jogról, hanem konkrét élethelyzetekben releváns jogról van szó. A két eset, a két kiegészítés jól mutatja, hogy mi a különbség az aktuális közérdek és az arra rakódó, vagy az általa implicit módon hordozott, vagy inkább kihordott alkotmányos, hatalommegosztási alapjog között. Ugyanaz a szöveg mindkét szempontból is releváns lehet (fegyverviselés), de előfordulhat, hogy már csak az egyikből (beszállásolás). De arra is van példa, hogy a (vélt vagy valós) közérdekszerűség elmúlása után a szöveg, helyesebben a szöveg által védett jog, kihordott norma, megalapozott intézmény funkciótlanná válik, vagy éppen kifejezetten zavaró, kezelhetetlen helyzetet

tart fenn: lásd az alkoholtilalmat, amelyet a 18. alkotmány-kiegészítés vezetett be, majd a 21. eltörölt. Ami egy adott ponton alkotmányos védelmet kivívó közérdeknek látszott, arról kiderült, hogy nemcsak közérdeknek nem tekinthető, hanem fenntartása semmilyen mélyebb alkotmányos elv szempontjából nem szükséges.

Mindebből az a következtetés adódik, hogy a kormányzat által artikulált-képviselt-szolgált közérdek alkotmányos „helyzetbe hozása” olykor sikeres, máskor sikertelen, adott esetben funkciót váltó művelet. A modern alkotmányok többsége nemigen rendelkezik az amerikaiéhoz hasonló politikai tekintéllyel (az alkoholtilalmat kimondó kiegészítés *ma is része* az amerikai alkotmánynak, azaz védett szöveg, csak éppen nem hatályos), így viszonylag könnyen, mérsékelt politikai kockázattal módosítható, amennyiben a szükséges eljárási feltételek fennállnak. Ezért inkább arra érdemes figyelni, hogy összehasonlító vagy történeti szemszögből melyek azok a változások, amelyek tartósan bizonyultak vagy széles körben elterjedtek. Konkrétan azokra a változásokra célszerű összpontosítani, amelyek valamilyen hatásos és meggyőző közérdekre való hivatkozás révén speciális alkotmányos védelemben részesítenek egyes intézményeket.

VERTIKÁLIS HATALOMMEGOSZTÁS: ÖNKORMÁNYZATOK

Az egyik legrégebbi „ellensúly” a kormányzat vertikális megosztása, azaz az önkormányzatok hálózata (amely maga is többnyire hierarchikus, azaz többszintű). Ezt gyakran funkcionális indokokkal támasztják alá, de legalább ennyire fontosak bizonyos politikai világnézeti elvek (szubszidiaritás, állampolgári részvétel ösztönzése, demokratikus nevelés, sokszínűség és helyi hagyományok megőrzése stb.). Ezek mindegyike tiszteletreméltó és kétségbe nemigen vont elv és érték,⁸ mélyre nyúló történelmi gyökerekkel, úgy fogalmazhatunk tehát, hogy az önkormányzatiság, azaz a

⁸ Mindenképpen figyelemre méltó, hogy konzervatív, demokrata, liberális nézőpontból egyformán védhető ellensúlyról van szó: mindegyik politikai világnézet valamilyen számára kitüntetett érték védelme szempontjából támogatja az önkormányzatiságot.

kormányzati hatalom vertikális megosztása egyszerűen történelmileg bizonyított, de legalábbis elfogadott közérdek. De mélyebb elemzésben különösen figyelni kell arra is, hogy az önkormányzatok külön-külön és összességükben egyaránt speciális viszonyban állnak a közhatalommal és a társadalmi hatalommal egyaránt. (Kiváltképpen szembeötlő ez a föderális államokban.) Vélhetően erre a viszonyra utal az a közkeletű meghatározás, amely az önkormányzatokat afféle „negyedik” hatalmi ágnak tekinti. A sorrend vagy a számszerűség, ahogy jeleztem, érdektelen; az viszont valóban fontos, hogy az önkormányzatok maguk is primer találkozási pontjai a három hatalomnak (közhatalom, kormányzati és társadalmi hatalom).

IDŐBELI HATALOMMEGOSZTÁS: AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

(MINT ELKÜLÖNÜLT SZERVEZET)

Jellegzetesen vagy a bírói, vagy a törvényhozói hatalom szerepköréhez áll közel, egyes elemzésekben akár a klasszikus hatalmi ágak mellé is emelik jelentősége miatt. Ennek hasonló oka van, mint az önkormányzatoknál: mindkét esetben döntő mozzanat ugyanis, hogy az alkotmánybíróság is különleges viszonyban áll a közhatalommal (a társadalmi hatalommal főleg akkor, ha a bírói szerepkörhöz áll közelebb), amennyiben az alkotmány mint szöveg állandó és közvetlen hozzáférést jelent számára a közhatalom primer akaratához. Ez kiváltképpen akkor fontos, amikor olyan közjogi berendezkedéssel van dolgunk, amelyben a közhatalom tényleges és abszolút szabad érvényesülése előtt például a törvényhozó hatalom szervezetében semmilyen akadály nincs. (Láttuk, hogy a kétkamarás törvényhozás, az eltolt mandátum és más megoldások ilyen akadályt jelentenek.) Innen nézve az alkotmánybíróság közérdekű funkciója abban áll, hogy – ha teheti – egyfajta *időbeli hatalommegosztást* reprezentál a közhatalom korábbi és aktuális akaratá között, vagy másként fogalmazva, érzékelteti és érvényesíti a politikai közösség

időbeliségét, történetiségét, folytonosságát, s ezzel védi és biztosítja a politikai identitás, az önfölismerésre való képesség alapértékét.

ALAPJOGOK KÖZÉRDEKŰSÍTÉSE: ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOS(OK)

Az alkotmánytörténeti előzményeknél néhány polgári jog kapcsán mutattam be, hogy a közérdek és a magánérdek a köz/kormányzati hatalom és a társadalmi hatalom közötti határvonal meghúzásával egyidejűleg hogyan fonódik össze, azaz egyes személyes, polgári jogokból vagy tiltásokból hogyan lesz, nem lesz, vagy csak bizonyos értelemben lesz közérdek. Kifejezetten erre a témára szakosodott intézmények, mint az országgyűlési biztosi intézmény híján is tökéletesen kezelhető ez a folyamat, elsősorban a bírói tevékenység révén, ezért minden kiemelt szerepkör, illetve szakirodalmi népszerűség ellenére a biztosi intézmény nélkülözhetetlensége a kormányzati hatalom keretében jóval kevésbé védhető álláspontnak látszik, mint az alkotmánybíróságé vagy az önkormányzatoké. De természetesen minden a konkrét struktúrától függ. Egy alapjogi, egy adatvédelmi ombudsman szerepére a bírói hatalomból való részesedés inkább illik, mint egy nemzetiségi vagy egy „jövő nemzedékek” képviselőt ellátó ombudsmanra, mivel ezek inkább a törvényhozás szerepét látszanak kiegészíteni. Az előbbi példákban demonstrálandó, hogy az országgyűlési biztos a bírósági rendszer nehezen orvosolható fogyatékosait hatékonyan javítja ki, s ily módon, bár közjogilag a törvényhozásnak felel, noha jelentős függetlenséggel, de a valóságban a bírói hatalmi ág megosztását képviseli, s így az általa képviselt közérdek terhét osztja meg. Az utóbbi példákban talán egyértelműbb, hogy az országgyűlési biztos valamilyen evidens, noha másként is reprezentálható közérdeket képvisel. A nemzetiségi kollektív jogok képviselete a törvényhozás szintjén a legfontosabb, de ez értelemszerűen másként is megoldható. A jövő nemzedékek ügyében Magyarországon is elég éles viták folytak egyrészt arról, hogy ez a megnevezés valóban azt takarja-e, amire utal, vagy pedig döntő mértékben valójában

környezetvédelemre, az ide tartozó jogok védelmére jött-e létre (amivel az intézmény az előbbi csoportba volna inkább sorolandó); másrészt arról, hogy a „jövő nemzedékek” képviselete olyan közérdek-e, amely máshová nem telepíthető megfelelő módon. A kétkedők elsősorban a mindenkori társadalmi hatalom, illetve az általa megválasztott kormányzat, főleg a törvényhozás „normál” működése részének látták a jövő nemzedékek képviseletét is. Mindent összevetve tehát az országgyűlési biztosi intézmény közérdekszerűsége jóval gyöngébb lábakon áll, mint az önkormányzatoké és az alkotmánybíróságé (ez persze semmit nem von le a konkrét intézmény, hivatal eredményeinek értékéből); viszont jól látható, hogy milyen politikaelméleti megfontolások mentén lehet ezt a kérdést mélyebben elemezni.

A JOGI ÉS GAZDASÁGI REZSIM STABILITÁSÁNAK INTÉZMÉNYEI

Sem az amerikai alkotmány, sem A *Föderalista írások* szerzői nem szólnak sem demokráciáról, sem piacgazdaságról; leírás gyanánt azonban mindkét fogalom használható és használatos is. Modern szövegezésű alkotmányok a demokráciát, a jogállamot, az egyéni jogokat, a hatalommegosztás elvét kifejezetten megemlítik, a piacgazdaságot vagy nem, vagy áttételesen (a rendszerváltás magyar alkotmánya szociális piacgazdaságot említett, valamint a tulajdonformák egyenlőségét; az alaptörvény a vállalkozás és a verseny szabadságát nevesíti).

A demokrácia alapelve a népfelség mint végső közhatalom és kormányzati hatalomforrás (bár láttuk, hogy a természetjog, a vallás, esetleg a monarchikus hagyomány ezt korlátozhatja). Ennek az elvnek a bizonyítása, pláne közérdekszerűségének bizonyítása nem tartozik ide, s fölöttébb fogós feladat volna; hiszen a közérdekszerűség lényegében az, hogy azt egyáltalán milyen politikai berendezkedés keretei között igyekszünk megállapítani.

Mármost az, hogy a szabad cserén alapuló gazdaság (amit nevezhetünk piacgazdaságnak, kapitalizmusnak is) ugyancsak közérdek, ezért a hozzá szükséges kormányzati ágensek, intézmények (relatív) autonómiája szintén közérdek, nem kevésbé bonyolult bizonyítási eljárást igényel. Lehetséges olyan álláspont, amely nagyon szoros és szűk definíciót ad a piacgazdaságnak. Lehetséges olyan álláspont is, amely a szabad cserét egyszerűen a szabad társadalommal azonosítja, s nem tekinti „jogi-gazdasági rezsimnek” a piacgazdaságot. Lehetséges olyan álláspont is, amely a nagyon sokféle intézményi kombináció miatt az elemzéshez szükségtelennek tartja ebben a kérdésben állást foglalni. A továbbiakban ezért csak föltételezem, hogy amennyiben a társadalmi szabadság, amely a társadalmi hatalom forrása is, többé-kevésbé zavartalanul létezik, az mindenképpen magában foglalja a szűkebb értelemben vett gazdasági vagy, talán helyesebb kifejezéssel élve, cserejellegű tevékenységek, tranzakciók szabadságát is. A következő kérdés, amelyet elvi értelemben itt szintén nem tárgyalok, úgy szól, hogy ennek a szabadságnak a védelmét, illetve az ebből eredő hatalom káros hatásainak enyhítését a kormányzati hatalom körében milyen intézmények és miképpen láthatják el. Természetesen a gazdasági jellegű törvények meghozatala, bizonyos kormányzási feladatok (pl. pénznyomtatás, adóztatás, aktív jogvédelem) és a peresített tranzakciók megoldása a már elemzett hatalmi ágak szokványos feladata, így csak az ezeken valamilyen mértékben kívül eső vagy tőlük valamilyen közjogi viszony szerint elkülönülő ágensekkel foglalkozom.

Klasszikus rezsimfunkciók

Példaképpen két klasszikus funkciót említek. Az egyik a tulajdonviszonyok nyilvántartása, a másik a statisztikai szolgálat. Ezek egyrészt persze a lehető legszorosabb értelemben véve a végrehajtó hatalmi ág (kormány) közvetlen felelősségi körébe tartoznak, másrészt viszont meglehetősen kevés közülük van a szűkebb politikai értelemben vett kormányzáshoz, a politikai cselekvéshez. Mindenesetre egy ilyen

kormányzati ágensen vagy ágenseken (földhivatalok, levéltárak, közjegyzői struktúra, statisztikai hivatal és mindezek területi szervei) egyértelműen látszik, hogy ha nem is rendelkeznek formális közjogi autonómiával, létükhöz és működésük zavartalanságához olyan közérdek fűződik, amely fölötté áll a közérdekről folytatott és a kormányzást rendszerint erőteljesen befolyásoló vitákhoz. Jellemző, hogy ezekre az ágensekre a legmélyrehatóbb rendszerváltások sem nagyon hatnak. Ebben a szűk, de fontos értelemben jelezhetnek egyfajta megosztottságot a végrehajtó hatalom intézményein belül is.

Modern rezsimumfunkciók

Jegybank

A politikai gazdaságtani szakirodalomban megkülönböztetett figyelmet kapott a jegybanki függetlenség mint közérdek vizsgálata.⁹ Egyáltalán nem meglepő módon a vélemények megoszlanak, kezdve a jegybank mint intézmény létének szükségességével kapcsolatos – kétségkívül extrémnek mondható – kételyekkel. A közjogi trend mindenesetre egyértelműen a központi bankok önállóságának növelése, ill. megőrzése, biztosítása irányába mutat, noha az önállóság mércéivel kapcsolatban már sok vita van. A dolgot megkönnyíti, hogy a jegybanki önállóságot mint közérdeket viszonylag egyszerűen oda lehet kötni egy nyers, első megközelítésben mindenki által belátható közérdekhez: az árstabilitáshoz. A magyar jegybanktörvény egyértelműen az árstabilitást jelöli meg a jegybank primer célja gyanánt, a kormányzati gazdaságpolitika támogatását csak akkor engedi meg a jegybank számára, ha az az előbbi célt nem veszélyezteti. Ezzel a jogalkotó maga teszi világossá, hogy ellentét lehet az aktuális kormány gazdaságpolitikai

⁹ Erős kritikával illeti az autonómiát a kormányok gazdaságpolitikai autonómiáját féltve PAUL BOWLES és GORDON WHITE: „Central Bank Independence: a Political Economy Approach” *The Journal of Development Studies* 1994/31. K. Hielscher és G. Markwardt empirikus elemzés után jut arra a következtetésre, hogy az árstabilitásnak a jegybanki autonómia csak akkor eszköze, ha az elég jelentős mértékű, és ha a politikai intézmények általános minősége is elég magas. K. HIELSCHER és G. MARKWARDT: „The role of political institutions for the effectiveness of central bank independence” *European Journal of Political Economy* 2012/28. 286–301.

célrendszere és az árstabilitás célja között; ám a jegybankot éppen azért ruházza föl valamilyen mértékű és technikai kivitelezésű autonómiával, hogy a kormány célfüggvénye számára közérdekű korlátot szabjon.

Természetesen egy mélyebb elemzésben azért indoklásra szorul, hogy az árstabilitás miért alapvető fontosságú közérdek, közjó, illetve az infláció miatt közrossz (deflációval a tapasztalatok szerint nemigen kell foglalkozni). A gazdaságelméletben és -történetben az árak mibenlétéről komoly viták folytak és folynak. Ez is jelzi, hogy magának az árstabilitásnak a fogalma is bonyolult, föltételezi az ár fogalmának tisztázottságát, így egyáltalán nem tarthatjuk magától értetődőnek, hogy az árstabilitás közérdekszerűségét soha nem kell indokolni. Az elméleti viták egyik fontos tanulsága mindenesetre az, hogy az árakra a várakozások igen nagy hatást gyakorolnak, a várakozások pedig bonyolult termelői és fogyasztói magatartásformák, amelyek alakítása, formálása választási ciklusokon túlnyúló folyamat. Mivel pedig a jegybankok eszköztára meglehetősen korlátozott, kevés eszközzel kell(ene) sokat elérniük, így a kevés eszköz, köztük legfontosabbként éppen a *függetlenség*, politikai súlya fölértékelődik, s a világon egyre többfelé egyre jobban összefonódik a személyes és intézményi hitelességi kérdésekkel.¹⁰ A jegybanki (relatív) függetlenség tehát egyszerre teszi a jegybankokat „politikamentessé” (azaz kiemeli őket a kormánypolitikából), és itatja át őket politikával (hitelesség, közbizalom, közvetlen közérdekszerűség kérdése). Különösen válságos helyzetben válik kulcsfontosságúvá, hogy az árstabilitás és a jegybankok önállósága miként védhető vagy indokolható a közérdekre való hivatkozással.¹¹

¹⁰ A jegybankoknak, ill. vezetőiknek a politikai átalakulásokban játszott szerepét is érdemes volna elemezni, lásd a görög, az olasz, egyes latin-amerikai országok esetét. Konkrét elemzés: XIAOKE ZHANG: „Political Institutions and Central Bank Autonomy in Taiwan” *European Journal of East Asian Studies* 2005/4. 87–114.

¹¹ Saját álláspontom: BALÁZS ZOLTÁN: „A jegybanki függetlenség politikai értelme” 2010. április 30. <http://www.portfolio.hu/>

Számvevőszék

A 2011. évi LXVI. törvény rendelkezik a közpénzek és a nemzeti vagyon kezelésének és felhasználásának mikéntjéről, s konkrétan az Állami Számvevőszékről. Ezt a szervezetet kifejezetten a törvényhozáshoz rendeli, vagy arról választja le, s egyértelműen kimondja minden más szervezettől, hatalmi ágtól való függetlenségét is, igyekezve anyagilag is lehetőleg minél függetlenebbé tenni. A törvényhozáshoz való rendeltsége ellenére a számvevőszék nem csupán a központi költségvetésre figyel, hanem aktívan részt vesz az államapparátus, az önkormányzatok, s általában a közpénzeket érintő konkrét ügyletek ellenőrzésében is, azaz végrehajtó hatalmi funkciókat is ellát. Létének közérdekszerűségét nemigen szokás vitatni, a gyakorlatban az az igazán érdekes kérdés – amelynek részletes tárgyalása máshová tartozik –, hogy az ellenőrzési tevékenységet szabályozó és motiváló értékek és elvek (átláthatóság, ésszerűség, jogszabályszerűség, visszaélések megakadályozása) más kormányzati ágenseknél (ügyészség, nyomozószervek, rendőrség, adó- és vámhatóság, egyéb ellenőrzési hivatalok és a belső hivatali ellenőrzési apparátusok) hogyan jelentkeznek, milyen kapcsolatban állnak a kormányzati hatalom más ágenseivel, legfőképpen pedig a számvevőszékkal, amely a törvényhozás szervezete.

Pénzügyi Felügyelet

A 2010. CLVIII. törvény rendelkezik a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről. A közérdeket a jogalkotó a következőkben határozza meg:

a pénzügyi közvetítőrendszer stabil, zavartalan, átlátható és hatékony működésének biztosítása; a pénzügyi közvetítőrendszer részét képező személyek és szervezetek prudens működésének elősegítése, a tulajdonosok gondos joggyakorlásának folyamatos felügyelete; az egyes pénzügyi szervezeteket, illetve a pénzügyi szervezetek egyes szektorait fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatok feltárása, a már kialakult egyedi vagy szektoriális kockázatok csökkentése vagy megszüntetése, illetve az egyes

pénzügyi szervezetek prudens működésének biztosítása érdekében megelőző intézkedések alkalmazása; együttműködés a Magyar Nemzeti Bankkal a rendszerszintű kockázatok kialakulásának megelőzésében, a már kialakult rendszerszintű kockázatok csökkentésében vagy megszüntetésében; a pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybevevők érdekeinek védelme, a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom erősítése.

A hosszú lista meglehetősen szerteágazó, helyenként inkonzisztenciára utaló feladatkört jelent (látványos ellentétben a jegybankra vonatkozó egyértelmű feladat-kijelöléssel), mivel a szabad cselekvés (a társadalmi hatalom) közvetlen befolyásolásának és korlátozásának – természetesen: benevolens – szándéka éppúgy tetten érhető benne, mint egyfajta kormányzati tanácsadó-elemző (miniszteriális) funkció; szabályozó-hatósági, valamint bírói funkció; s a közelebbről meghatározatlan, de talán a tartós közérdekszerűség terhét leginkább hordozó „közbizalom-erősítő” szerepkör. Ez utóbbi adja a felügyelet s a hozzá hasonló szervezetek legerősebb legitimációs gyökerét is. A gazdaságtörténeti tapasztalatok és a pénzügyi közvetítés rendszerének a gazdasági rezsimben betöltött szerepe a világban másutt is hasonló hivatalok fölállítására készítette a kormányzatokat. Ezek a hivatalok elkülönülnek a minisztériumi struktúrától, amely rendszerint jóval képlékenyebb; rövidebb elérési útvonaluk van a közhatalomhoz; s közvetlenül birtokolják a kormányzati hatalom adott szeletét.

Versenyhivatal

Utolsóként a versenyszabályozásra hivatkozom. A magyar alaptörvény *expressis verbis* elköteleződik a verseny értéke mellett, tehát világos alkotmányos keretről beszélhetünk. Azt nem tartalmazza a szöveg, hogy ennek az értéknek a védelmét mint közérdeket milyen módon kell érvényesíteni, pl. önálló hivattalal illetve ún. versenytanáccsal. A jogalkotó nem is hozott önálló törvényt a hivatalról, az *1996. évi LVII. törvény a*

tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tiltásáról keretében rendelkezik róla. Ám éppen ebből a törvényből érdemes idézni az általános indoklást, mert az kifejezetten a közérdekre hivatkozik:

A gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést szolgáló piaci verseny fenntartásához fűződő *közérdek*, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások és a fogyasztók *érdeke* megköveteli, hogy az állam jogi szabályozással biztosítsa a gazdasági verseny tisztaságát és szabadságát. Ehhez olyan versenyjogi rendelkezések elfogadása szükséges, amelyek tiltják a tisztességes verseny követelményeibe ütköző, illetve a gazdasági versenyt korlátozó piaci magatartást, valamint megakadályozzák a vállalkozásoknak a versenyre hátrányos összefonódását, gondoskodva a szükséges szervezeti és eljárási feltételekről is. [Kiemelések hozzáadva.]

A törvény szövegének, illetve a hivatal tevékenységének részletes politikaelméleti és politikai gazdaságtani elemzése nem feladatomban, csak jelezni kívántam, hogy a jogalkotó milyen elvekre és összefüggésekre hivatkozik a törvény s benne a hivatal szükségességének indoklásakor. Egyértelmű, hogy ezek az elvek és ezek az összefüggések jelentős mértékben normatív-filozófiai jellegűek, tehát a közérdek mibenlétéről folytatott vitákban meg kell őket védeni. Például nyugodtan lehet érvelni olyan álláspont mellett, amely egy ilyen törvényt és hivatali szükségtelenségnek tart, s a „szabad cselekvés” feltételeinek biztosítását, mint a talán legáltalánosabb közérdeket, a bíróságtól várja azokban az ügyekben is, amelyek jellegzetesen a versenyhivatali eljárások tárgyai lesznek. Lehet ugyanis érvelni olyan álláspont mellett is, amely a törvényben megfogalmazott célok egy részét értelmezhetetlennek vagy fölöslegesnek tartja. A „vállalkozásoknak a versenyre hátrányos *összefonódása*” például vajmi nehezen értelmezhető fogalom, a szokásos értelmezés az árkartell érti rajta, de az európai és az amerikai jogban is ismert a

versenytárs felvásárlásának tilalma vagy akadályozása is; csakhogy szorosán véve minden tartós piaci kapcsolat – pl. beszállító céggel –, franchise és egyéb megoldás szükségképpen a versenyt korlátozó „összefonódás.” További probléma a szöveggel a „gazdasági versenyt korlátozó *piaci magatartás*” mint megfogalmazás, ami mögött valamiféle monopóliumellenes elv látszik meghúzódni, noha gazdaságelméleti közhely, hogy a szabad verseny motivációs lényege mindig valamilyen monopólium kialakítása, mivel e nélkül nincs profit. Szorosán véve egy ilyen klauzula nem csak szükségtelenné, hanem jogilag védhetetlenné tenné például a szabadalmak bejegyzését és védelmét, hiszen minden szabadalom monopólium, azaz versenyt korlátozó helyzet, ráadásul államilag és törvényileg garantált.

Ennélfogva a versenyhivatal mint relatíve önálló kormányzati ágens státusa a kormányzati hatalommegosztás struktúráján belül ugyan világosan közérdekalapra van helyezve, de egyáltalán nem tekinthető valamiféle evidenciának (ahogy jeleztem, a szabadalmak rendszere és intézménye magában véve is ellentétes közérdeket testesít meg).

Összefoglalás

A hatalommegosztás koncepciójának politikaelmélete iránt eléggé mérsékelt érdeklődés mutatkozik hazai és nemzetközi szinten egyaránt, ami ahhoz képest meglepő, hogy a legsikeresebb modern politikai konstrukció, az amerikai alkotmány szerzőinek fejében kétségkívül fontos értéként vagy elvként (ha nem is részletesen végiggondolt koncepcióként) szerepelt; márpedig politikai rendszerváltásokban mostanában sincs hiány, alkotmányreformokról nem is beszélve. A fentiekben arra tettem kísérletet, hogy a hatalommegosztás politikai filozófiai, normatív alapjait végiggondoljam. Arra jutottam, hogy a hatalom három fogalmának megkülönböztetése, mint egyfajta fogalmi szintű

hatalommegosztás, mintegy megalapozza a kormányzati hatalom megosztásának – szokványos – doktrínáját. Közhatalom, kormányzati hatalom és társadalmi hatalom hármásának tisztázása után lehet a kormányzati hatalom megosztásának értelmét és logikáját, sőt, bizonyos mértékben konkrét technikáit végiggondolni. Mind a klasszikus triász – törvényhozás, végrehajtás, bíróságok –, mind a további, klasszikussá váló „hatalmi ágak” – alkotmánybíróság, önkormányzatok –, mind pedig a kevésbé látványos, inkább a politikai gazdaságtan berkein belül értékelt, de a politikaelmélet számára is fontos további intézmények, azok relatív önállósága a kormányzati hatalom közérdekszerűsége révén indokolhatók. Ezek az indokok és igazolások részletesen vizsgálható érvekből állnak, amelyek bővebb kifejtése nem ennek a tanulmánynak a tárgya, de egy-egy kezdeti lépést, utalást mindenhol igyekeztem tenni.