

Balázs Zoltán

A hatalmi ágak elválasztásának elve. A klasszikus felfogás védelme

Akadémiai doktori értekezés
2018

TÉZISEK

Az értekezés témája

A 'hatalmak elválasztásának' doktrínája igen régi keletű. Valójában elsőként a közhatalmi funkciók, feladat- vagy hatáskörök megkülönböztetéséről beszélhetünk, már antik poliszokban is. A gyakorlati tapasztalatok és a rájuk épülő, többé-kevésbé explicit elméletek alapján a modern alkotmány- és közjog keretei között ezek a funkciók és hatáskörök idővel 'hatalmi', 'kormányzati', 'államhatalmi' 'ágakká' váltak. Számos modern alkotmány vagy nyíltan, vagy bennfoglalóan utal a végrehajtás, törvényhozás, bírászkodás hatalmi ágaira. Ezek megléte és egymástól való elválasztottsága már nem csupán megkülönböztetésként, hanem jogi és intézményi realitásként is feltétele az alkotmányosságnak.

A hatalmi ágak elválasztása nem azonos a hatalmak megosztásával (bár a magyar szaknyelvi gyakorlatban szinonímáknak számítanak). A hatalommegosztás szoros értelemben hatalomgyakorlási elv vagy maxima, mint ilyen szintén klasszikusnak számít, de alkotmányos értékűnek nem. A fékek és egyensúlyok elve ugyancsak sok szálon kötődik a hatalmi ágak elválasztásához, de szintén nem azonos vele. Ezek a megkülönböztetések nem csak a politikaelmélet, hanem az alkotmányjog és az alkotmánybírászkodás gyakorlata számára sem mellékesek, így ezek pontos meghatározása és egymáshoz viszonyítása önmagában is jelentős feladat.

Munkám során azonban csak a hatalmak elválasztásának elméletére összpontosítottam. A hatalommegosztást valóban uralomgyakorlási technikának tartom, a fékek és egyensúlyok elvét pedig olyan derivatív elvnek, amelynek kifejtését megelőzi a mélyebb és elméletileg koherensebb elválasztási elmélet. Fő hipotézisem ugyanis az, hogy a hatalmi ágak elválasztásának igazolásához a hatalom és a kormányzás jelenségéből és jelentéséből kell kiindulni. Ehhez pedig politikaelméleti alapozásra és kutatásra van szükség. A magyar szakirodalomban (is) a jogi megközelítés dominál, ezért volt kiváltképpen érdekes, hogy a politikaelmélet eszközeivel hová lehet eljutni.

A hatalmak elválasztásának klasszikus elvét az utóbbi időben elméleti és gyakorlati kihívások egyaránt érték. A gyakorlaton főként az alkotmányos revíziót értem. A hatalmi ágak elválasztásának klasszikus megvalósulásaként emlegetett elnöki rendszer (főleg az amerikai) keretein belül a Legfelsőbb Bíróság évszázados ítélkezési gyakorlata inkonzisztens. A végrehajtó hatalom hatásköre, kiterjedtsége, kompetenciái, vezetése alkotmányos szinten

ténylegesen szabályozatlan. A hatalmi ágak rendszeresen átfedik egymást, a fékek és egyensúlyok elve és gyakorlata rendszeresen fölülírni látszik az elválasztás doktrínáját. Az adminisztratív állam, később pedig az autonóm-félautonóm intézmények (agencies) szerepe, jelentősége, értelmezése az elválasztás doktrínájában nehézkes. Ez már az elméleti kihívásokhoz is odatartozik, de itt alapvető kérdésekben sincs konszenzus: az elv formalista és funkcionalista értelmezései nem vagy nehezen egyeztethetők össze egymással. Az elv igazolása gyakran egyszerűen elmarad.¹

Ehhez képest meglepő, hogy a kortárs politikaelmélet ritkán foglalkozik a témával. Vannak kísérletek az elv újragondolására és a gyakorlathoz igazítására, de ezek mindegyikével szemben súlyos kifogások emelhetők. A hatalmak elválasztásának doktrínája álláspontom szerint védhető és igazolható, szükséges és fontos elv, de azt egyrészt tágabb politikai keretbe kell illeszteni, másrészt a meglévő és a klasszikus elméletek teljes körű áttekintése és kritikája sem mulasztható el.

Az értekezés módszertana

A téma és a cél egyaránt a politikaelmélet analitikus-spekulatív ágába sorolható. A hatalom-elválasztás klasszikus szerzőit is idézem, de saját gondolatmenetem szempontjából értékelem az érveiket, azaz nincsenek elmélet- vagy eszmetörténeti céljaim. Mindazonáltal főleg Hobbes, Locke és Rousseau idevágó politikaelméleti fejtegetéseinek elemzése az exegézis számára is mondhatnak újat. Mivel egész eddigi munkásságom döntő mértékben az analitikus megközelítés keretein belül értelmezhető elsősorban, így ez az értekezés is ebbe a sorba illeszkedik.

Helyénvalónak látszik itt néhány gondolatot vázolni az analitikus politikaelmélet módszeréről. Ez az elméleti megközelítés egyszerre elemző és normatív, tekintettel arra, hogy a politika megértése egyszerű választók, résztvevők és elméleti elemzők számára mindig csak olyan fogalmakkal lehetséges, amelyek eleve magukban hordozzák mindkét aspektust. Egy

¹ Manning, John F. „Separation of Powers as Ordinary Interpretation,” *Harvard Law Review* 124 (2011): 1939-1944. Posner, Eric A. and Vermeule, Adrian. *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

adott korban és/vagy politikai közösségben a politika jelenségeinek leírásához megadható egy olyan fogalmi készlet, amelynek elemei ott és akkor többé-kevésbé rögzített jelentéssel rendelkeznek. Az analitikus megközelítés számára ebből azonban nem a fogalmak relativitása, történetisége következik, hanem az, hogy azokat az adott jelenségre lehet helyesen és helytelenül is alkalmazni, továbbá az, hogy segítségükkel világnézeti és normatív viták folytathatók. Az analitikus megközelítés klasszikus szerzőket sem azzal az ambícióval idéz, hogy saját kontextusukban értelmezze, hanem hogy konkrét és aktuálisan használható válasz reményében kérdezze meg őket egy adott politikai problémával kapcsolatban. Inherens normatív tartalmuk miatt pedig a régieket is könnyebb bevonni egy normatív vitába vagy diskurzusba.

Egyszerű példával élve: arról, hogy mi a párt vagy mi placetum regium, az adott kornak megfelelő és abban értelmezhető politikai vita folytatható, mert szociológiai vagy jogi értelemben kötöttebb fogalmakról és jelenségekről van szó. Ám a demokráciáról, a vezetésről, az alkotmányról, a politikai közösségről, végső soron a politikáról jóval időtlenebb és normatív elemekkel rendelkező vitára van kilátás, mert mindegyik téma mögött valós tapasztalatok, valóságérzékelések, valamint elvárások, remények, és a múltat eleve jelenlevővé alakító értelmezések húzódnak. A hatalmak elválasztásának elve, amelyet a kormányzás és a hatalom mélyebb, értelemszerűen hasonlóan erős normatív töltettel rendelkező fogalmaival kapcsolok össze, ugyyanide tartozik.

Az értekezés fő tézisei

1. A hatalom jelensége a legkülönbözőbb társadalmi interakciókban is tetten érhető. Ennek oka, hogy mindannyian törekszünk saját személyes autonómiánk, felségterületünk, jogaink védelmére, érdekeink, sőt, értékeink érvényesítésére. Ehhez gyakran az kell, hogy képesek legyünk akaratainkat másokra kényszeríteni. Ez a társadalmi hatalom.
2. Belátható, hogy a nyers társadalmi hatalmi viszonyok anarchikus és veszélyes állapotokat idéznek elő. Akár hobbesi, akár locke-i állásponton vagyunk, vagy egy köztes koncepciót osztunk, vélelmezhető, hogy a legtöbb ember kíváncsi tartja a társadalmi hatalom korlátozását, azaz valamilyen rend kialakítását. Ez a meggyőződés legitimálja a kollektív autoritást. Az autoritás annyiban fiktív, hogy nem cselekszik; annyiban viszont valóságos, hogy nélküle kollektív cselekvés, mindenekelőtt a kormányzás lehetetlen.

3. A rendtől azt várjuk, hogy fejezze ki és védje a minimális személyes autonómiánkat – ez a rend természetes aspektusa; ugyanakkor hatékonyan előzze meg az anarchiát, a szükségtelen konfliktusokat. Ehhez az aspektushoz valamilyen konkrét, azonosítható szereplőre, kormányzatra van szükség. A kormányzat cselekvési képessége a politikai hatalom.
4. A kormányzás mint tevékenység analógiába hozható más, előre nem szervezett, saját szabályait a célnak megfelelően kialakító, s ezzel együtt azokat, valamint a célt is a tevékenység által megértő emberi tevékenységgel. A fenti értelemben vett hatalmak (társadalmi hatalom, politikai hatalom, politikai autoritás) elválasztása tehát egyszerre megkülönböztetés, megértés, szabályalkotás és –alkalmazás. A rend megalkotása mint a kormányzás célja így egy olyan politikai valóság létrehozása, amelynek nincs előre meghatározott konkrét végállapotszerű célja vagy tartalma. A tét egyszerűen az, hogy a rend és annak aspektusai fölismerhetőek, értelmezhetőek, a gyakorlatban is védhetőek és alkalmazhatók legyenek; ehhez pedig a kormányzást ennek megfelelő szabályok szerint kell folytatni.
5. A hatalmak elválasztása tehát a megkülönböztetés, az értelmezés szintjén kezdődik, az intézmények és az eljárások már ebből adódó, a gyakorlatban jelentéssel telítődő szabályok, amelyek a fenti értelemben vett rendet hozzák létre.
6. A bevett igazolási stratégiák az egyes hatalmi ágak sajátosságaira, tartalmára összpontosítottak, s azokat valamilyen funkcióból vagy szubsztanciából igyekeztek levezetni: a törvényhozás az, ami törvényeket hoz; a végrehajtás az, ami végrehajt; a bíróság az, ami bíraskodik és kiigazít. Ez az értelmezési hagyomány valóban sokszor juttatja az elemzőt (alkotmányjogászt, politikai teoretikust), de a politikust, az állampolgárt is zsákutcába. Helyette javaslom a relacionista megközelítést, amely a korábban kidolgozott fogalmak segítségével az egyes hatalmi ágakat a következőképpen határozza meg: a törvényhozás az az állam- vagy kormányzati hatalmi ág, amelyben a társadalmi hatalom, a politikai hatalom és a politikai autoritás találkozik, s mindegyik képviselve van. A bírói ág a politikai autoritás és a társadalmi hatalom kapcsolódása, ahonnan a politikai hatalom hiányzik. A végrehajtó hatalmi ágban pedig a politikai hatalom és a politikai autoritás jelenik meg, a társadalmi hatalom kizárásával.
7. Az egyes hatalmi típusok közötti összekötés- és kizárás révén meghatározott hatalmi ágak koncepciója gyakorlati következményeit tekintve kevés újat mond, hiszen megerősíti, hogy a végrehajtást a társadalmi (magán-) hatalom beszüremkedése

lerontja (korrumpálja), a bírói hatalmat pedig a politikai hatalom beszívargása rontja meg. De ez nagyon is helyes és megnyugtató eredmény, hiszen a kormányzásra mint a társadalmi rend eléréséhez és fenntartásához szükséges tevékenységre vonatkozó közmeggyőződés megerősítése és alátámasztása kiemelten fontos felelőssége a politikaelméletnek. Ha erre meggyőzően képes, akkor ez nem csak tudományos, hanem politikai szempontból is eredmény.

8. A jelen elmélet számos további ponton nyújt eligazítást. Segítségével leszámolhatunk azzal a politikaelméleti közhellyel, hogy a parlamentáris rendszerek kevésbé képesek a hatalmi ágak elválasztásának megvalósítására (ez nem várt alátámasztása a Montesquieu-féle nézetnek). Sajátos módon válik értelmezhetővé a rendkívüli állapot fogalma és 'intézménye', az önkormányzatok világa és számos más politikai jelenség is.

Az értekezés gondolatmenete

A következőkben bemutatom az értekezés szerkezetét. Három fő részből áll, s mindegyik rész két fejezetből. Az első rész két fejezetében nagyrészt a releváns szakirodalom kritikai elemzését végzem el. A második rész (azaz a harmadik és a negyedik fejezet) az artikulált kormányzás politikaelméletét fejti ki, s bemutatja a hatalmi ágak elválasztása melletti érvelést. A harmadik rész (az ötödik és hatodik fejezet) a hatalmi ágakat már a kormányzat intézményrendszerén belül helyezi el, az előző érvelésből levezetve.

Részletesebben: az *első fejezetben* áttekintem a legfrissebb, átfogó koncepciókat, amelyek a hatalmi ágakra közvetlenül vagy a modern állam és intézményrendszere keretén belül reflektálnak. J. M. C. Vile mára klasszikussá vált formulája és az elvről adott magyarázata egyértelmű normatív ambíciókkal rendelkezik, s ez megfelelő kiindulópont a későbbiek szempontjából.² Richard Bellamy és Bruce Ackerman idevágó elképzelései szintén az elv újragondolására építenek, de úgy, hogy annak politikaelméleti lehetőségeit is föltárják, vagy legalábbis arra ösztönöznek, hogy a társadalom politikai alkotmányának alapjait leássunk.³ Az adminisztratív állam kifejlődése és megerősödése miatt több teoretikus is úgy

² Vile, M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund, 1998.

³ Ackerman, Bruce. „The New Separation of Powers.” *Harvard Law Review* 3 (2000): 634-725. Bellamy, Richard. *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

vélte, hogy az elválasztás elvét másfelől kell megközelíteni: alkalmas-e az még az állam korlátozására általános szinten, a végrehajtó hataloméra pedig konkrétan? S ha nem, van-e okunk aggódni az állam túlhatalma miatt? Ezeket a kérdéseket igen sokféleképpen válaszolták meg, s a válaszok elég eltérő következtetéseket alapoztak meg. Az elvre vonatkozó szakirodalomban olvasható álláspontok eléggé széttartanak, ezért azokat összefoglalni sem könnyű. Ezért is van szükség analitikusabb megközelítésre. A fejezet utolsó részében három kellőképpen átfogó és részletes koncepciót mutatok be. Fogyatékoságaik és problémáik ellenére Eoin Carolan, Christoph Möllers és Jeremy Waldron elképzelései jelentős mértékben vitték előre a politikaelméleti reflexiót, s helyezték az elvet szilárdabb elméleti alapokra. Carolan és Möllers az elvet az itt szubsztancionalista nevezett módszerrel igyekeznek igazolni, azaz levezethetőnek tartják az egyénekre, szükségleteikre és jogaira, valamint a kooperáció iránti közös igényre építő fogalmakból. Waldron az artikulált kormányzat gondolatát fejti ki, s abból próbálja meg az elvet levezetni. Ezekre az elképzelésekre jelentős mértékben építek.⁴ Összességében a szakirodalom erős támasztékot ad ahhoz, hogy a hatalom-elválasztás elvének gyökereit ne a közjogi-alkotmányjogi rétegben, hanem a mélyebben fekvő politikaelméleti rétegben keressük. Az elemzett elméletek mindegyikében fontos elemek találhatók, de érvelésem szerint vagy részleges, vagy kevésbé meggyőző, adott esetben inkohereus megoldásokat kínálnak.

A második fejezetben vizsgálom meg a hatalmak elválasztása elvének talán legismertebb igazolási módját. Ez a stratégia az elvet valamilyen alapvető politikai értékben kívánja megalapozni: a hatalmak elválasztása eszerint valamilyen fontos érték védelme érdekében szükséges. A szabadság kétségkívül az legrégebbi ilyen megvédeni, oltalmazni kívánt érték, legalábbis a hatalom-elválasztás kontextusában. Montesquieu-től Madisonig közhelynek számító megfontolás, hogy az összpontosított és központosított hatalom mind a magán-, mind a közszabadságot veszélyezteti. Ezt az állítást azonban a megszokottnál részletesebben kell tárgyalni, mielőtt levonhatnánk azt a következtetést, hogy ennek a veszélynek az elhárításához az elválasztás elve megfelelő és szükséges eszköz. Érvelésem szerint azonban erősen kétséges, hogy ez a következtetés egyáltalán levonható-e. A **szabadság** fölöttébb összetett fogalom, a hatalom pedig semmiképpen sem mindig és

⁴ Carolan, Eoin. *The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State*. Oxford: Oxford University Press, 2009. Möllers, Christoph. *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2013. Waldron, Jeremy. „Separation of Powers in Thought and in Practice?” *Boston College Law Review*, 2 (2013): 433-68.

szükségszerűen jelent rá fenyegetést. Különösen problémás úgy érvelni, hogy a pozitív szabadság ellentétes a hatalmi viszonyokkal, mivel vannak olyan beavatkozások mások cselekvési terébe, amelyek rövidtávon szűkítik ugyan, hosszabb távon viszont növelhetik azt. A negatív szabadságról is kimutatható, hogy nem áll föltétlenül kizáró viszonyban a hatalommal, ellentétben azzal, amit sokan gondolnak róla: személyes autonómiánk védelme, ami közel áll a negatív szabadság fogalmához, valamennyi hatalom nélkül nehéz, vagy éppen lehetetlen. Az is megkérdőjelezhető, hogy a szabadság védelméből levonható-e az elv. A szabadságnak a hatalomtól való védelme elsősorban talán azt igényli (amennyiben elfogadjuk a föltevést, hogy szabadság és hatalom valóban antagonisztikus ellentétben áll egymással), hogy a hatalmat ne egyszerűen elválasszuk, hanem folyamatosan megosszuk. Ebből viszont egy anarchikus állapot látszik következni, és semmiképpen egy koherens és jól körvonalazott politikai-közjog elv.

Ha a szabadság értéke helyett más értékek védelmében véljük megelégni a hatalom-elválasztás elvének normatív alapját, hasonlóan inkonkluzív eredményekhez jutunk. A **pártatlanság** például kétségtől fontos érték és elvárás. Csakhogy nem könnyű a hatalmak elválasztásához odakötni. Amit előfeltételez, az egy pártatlan nézőpont, intézmény vagy autoritás, nem pedig az intézmények, cselekvők és tisztségviselők 'puszta' elválasztása egymástól. A szabadsággal és a pártatlansággal szemben a **funkcionalitásnak** már az értékvolta is kérdéses. De még ha érték is, olyan politikai rendszerekben is jelen van, amelyek nem hogy fogytékosan valósítják meg a hatalmak elválasztását, hanem kifejezetten elutasítják. Negyedikként az **igazságosságot** vizsgálom meg. A hatalmak elválasztásának összefüggésében ritkán emlegetik, noha John Rawls még ki is fejleszt egy elképzelést az igazságosságelmélete érvényesítésének szolgálatában álló intézményi 'ágakról.' De az általa javasolt rendszer mélyen ellentétes a hatalmak elválasztásának elvével. Ami azt illeti, a (társadalmi) igazságosság aligha olyan érték, amelyet könnyedén bele tudnánk illeszteni az elvbe. Az igazságosság érvényesülésének a hatalmak elválasztása inkább akadály, mivel olyan egységes, intézményi értelemben is homogén államot tételez föl, amelyben az egyes hatalmi ágak ugyanannak a társadalmi-politikai célnak vannak alávetve. Az igazságosság vagy a hozzá hasonló szubsztantív értékek érvényesítése nehezen vagy egyáltalán nem fér össze a társadalmi pluralizmus komolyan vételével, illetve ennek a kormányzás általános feladatához való illesztésével.

Az értékek túlságosan is vékony és labilis alapot tudnak tehát nyújtani az elv számára. Az értékek nagyon fontosak a politikai cselekvések, intézmények, a közérdek igazolásához,

de egyszerűen túl sokan vannak ahhoz, hogy a kormányzás és az alkotmányozás számára koherens elképzelést építsünk belőlük.

A *harmadik* fejezettel kezdődik az értekezés konstruktív része, az előbbieken jelzett tézisek kifejtése. Elsőként az artikulált kormányzás gondolatát tárgyalom. Összehasonlítom azzal a gyakori helyzettel, amelyben egy közelebbről meg nem határozott emberi kooperációból lassan szabályok és célok születnek, pusztán azáltal, hogy adott személyek együttműködnek. Az adott tevékenység 'igazolása' voltaképpen magának a dolognak az artikulálása. A 'játék' neve vagy célja esetünkben a 'rend,' így a kormányzás artikulálása is a rend generikus fogalmából következik, annak specifikálása. Azt állítom, hogy a rendnek két alapvető mozzanata van, egy természetes és egy pozitív, kreatív mozzanat. A politikai rend kontextusában a természetes aspektus két követelményt hordoz, a minimális személyes autonómia védelmét és tiszteletben tartását az egyénekre nézve; valamint a joguralmat mint a kooperációhoz nyilvánvalóan szükséges normák együttesét. A társas élet összetettsége miatt a normákat persze pontosítani kell, azoknak lehetőleg rugalmasoknak kell lenniük, de azt is elvárjuk, hogy a társadalom jogi kerete fölismerhetően konzisztens legyen. Itt mutatkozik meg élesebben a rend kreatív aspektusa. A fejezet rövid kitérővel zárul, amelyben a fogalmi megkülönböztetések (mint a rend két mozzanata és két belső követelménye) fontosságát és következményeit mutatom be. Ezek tehát megelőzik és meg is kell előzniük az intézményi megkülönböztetéseket és gyakorlati elválasztásokat. A hatalmi ágak *elválasztása* mint közjogi-alkotmányos művelet elsősorban is föltételezi, hogy valamilyen mélyebb politikaelméleti *megkülönböztetést* már végrehajtottunk.

A *negyedik fejezetben* vizsgálom meg a hatalom fogalmát. A hatalmi ágak elválasztásának teoretikusai talán azért is hagyták jobbra figyelmen kívül éppen a hatalom jelenségét, mert a vonatkozó irodalom valóban ijesztően terjedelmes. Ezen kívül a hatalomelméletek gyakran még grandiózusabb társadalomelméletek részei, amelyek tömör összefoglalása is reménytelen vállalkozásnak tűnik. Valójában azonban mindegyikre sincsen szükség. Mivel a hatalmak elválasztásának hagyományos koncepciója abból indul ki, hogy a hatalom ellenséges a szabadsággal, elegendő, ha megmutatjuk, amit a legtöbb hatalomelmélet tulajdonképpen állít is, hogy ez nincs így. A hatalom és a szabadság ellentmondásos, de nem egymást kizáró kapcsolatban van egymással. A minimális személyes autonómia védelme például a társadalmi élet számtalan interakcióján belül egyszerre igényli és termeli a hatalmat. (Erre a szabadság elemzésénél is hivatkoztam.) A legtöbb embernek alapvető tapasztalata, hogy a hatalomnak képessé tevő, szabadságot növelő potenciálja van; ugyanakkor az is ugyanilyen mindennapi alapvető tapasztalat, hogy a hatalom határoló, korlátozó, kényszerítő

erő is. Ez utóbbi vonás aggasztotta leginkább Hobbest, s emiatt összpontosított a végső vagy kizárólagos hatalomra, amely a társadalmi hatalom negatív oldalát véglegesen föl tudja számolni. Ám a szuverén hatalomról alkotott fogalma, ha hívhatjuk így, nem éppen meggyőző. Amennyiben hatalom, azaz hatalomként működik, annyiban vagy valamilyen totalitárius erővé válik, amellyel a jelen értelemben vett rend fogalma nem egyeztethető össze; vagy pedig a társadalmi hatalom sok formájának egyike lesz, ami miatt viszont az elmélet inkonzisztenssé válik. Az egyénektől ugyanis az alapfeltevés szerint azt várjuk, hogy a szuverén hatalomnak feltétel nélkül engedelmeskedjenek, azaz ne tekintsék csupán egynek a sokféle korlátozó hatalom közül. Hobbes mellett Rousseau nézetei érdemelnek kiemelt figyelmet, amelyeket ugyanilyen gondolatmenet alapján fogok elemezni. Társadalmi szerződés-elmélete még kifejezettebben az akarat fogalmára épít. A következmények nagyjából olyanok, mint Hobbesnál, annak dacára, hogy a két szerző nagyon más normatív föltételezésekkel él. Ha ugyanis amikor az általános akarat cselekszik, akkor a kormányzaton keresztül teszi, ami viszont így inkább egyike a sok cselekvőnek. Ez szintén nem fér össze a társadalmi szerződés logikájával. A megoldás az, hogy a társadalmi hatalom és a politikai *autoritás*, nem pedig a politikai *hatalom* (általános akarat, szuverén hatalom) között teszünk különbséget. Ez viszont azzal jár együtt, hogy a politikai autoritást, amely a kormányzat igazolásához szükséges, nem képviselheti teljesen vagy tökéletesen egyetlen valóságos vagy természetes cselekvő a politikai közösségben. Ez egyfajta fiktív, ugyanakkor kiküszöbölhetetlen cselekvőként, egyfajta őrzőként, a rend természetes aspektusa képviselőjeként jelenik meg, aki, vagy ami egyrészt a minimális személyes autonómia védelmét, másrészt a joguralom hatékonyságát szavatolja. A politikai autoritást tehát megkülönböztetjük vagy fogalmilag elhatároljuk a társadalmi hatalomtól. Már csak egy további megkülönböztetést és fogalmi elhatárolást kell tennünk: ahogy Rousseau helyesen észlelte, a kormányzat is a politikai társadalom egyik, bár kiemelten fontos cselekvője. Cselekvőképessége akaratból fakad, azaz abból, hogy hatalommal képes eljárni. Ez azonban már nem társadalmi hatalom, mivel mindenkire egyformán kiterjed, és elvileg a közjóra irányul. Rousseau kiváltképpen érdekes szerző, hiszen a fentiekből is érzékelhetően a politikai közösséget egy hármass hatalmi egyensúlyi szerkezetként írja le, amelyben az általános akarat, a kormányzat mint cselekvő, valamint az egyes polgárok által birtokolt társadalmi hatalom van együtt. Noha elméletét a klasszikus hatalom-elválasztási doktrínával többnyire ellentmondásban lévőnek értelmezik, az egyensúly gondolata mégis egészen közeli rokonságban lévőnek mutatja be a két koncepciót.

Az *ötödik fejezetben* a korábban kidolgozott fogalmak segítségével a hatalmak elválasztásának elvét formába önthető. Ennek a fejezetnek is van egy kritikai és egy konstruktív része. Logikusnak tűnik ugyanis az a gondolat, hogy a társadalmi hatalom, a politikai hatalom és a politikai autoritás hármását feleltessük meg egy-egy kormányzati hatalmi ágnek. A gondolat mögött ott van egyrészt a hagyományos felfogás, másrészt az ismert formalista és funkcionalista elképzelések. Éppen azért, mert ezeket összeköti az, hogy a kormányzati hatalmi ágnek valamilyen fogalommagot tulajdonítanak, szubsztancialistának nevezhetjük. Ugyanakkor pont ez az, ami miatt gyakorlatilag lehetetlen a hatalmi ágak elválasztását az intézményi gyakorlatban hasznosítani, hiszen a valóság folyton kibújik az elv logikája alól. Az elv itt kifejtendő koncepciója ezért inkább a több mozgásteret adó relacionista felfogásra épít, azaz a három hatalom/autoritásfogalom valamilyen összekötéseként, kombinációjaként fogja föl az egyes kormányzati hatalmi ágakat. A törvényhozás az az ág, amelyben mindhárom hatalom/autoritás egyformán megjelenik, s ezek egyensúlyban is vannak. A végrehajtó ágat a politikai hatalom és a politikai autoritás kapcsolódása határozza meg, a társadalmi hatalom azonban innen ki van zárva; a bírói ágban pedig a politikai autoritás és a társadalmi hatalom egyesül, a politikai hatalom kizárásával. A hatalmak elválasztásának jelen koncepciója a kormányzást tehát negatív módon artikulálja, tudniillik azt mondja meg, hogy a végrehajtó és a bírói ág mit *ne* tartalmazzon vagy tegyen, nem pedig azt, hogy mit tegyen, vagy, hogy mi is adja a lényegét. Az elvnek ezt a relacionista-negatív felfogását továbbá árnyalja, ha végiggondoljuk, hogy az egyes hatalmi ágak hogyan milyen formában férnek hozzá a politikai autoritáshoz, amely mindegyikben jelen van. A jelen elképzelésnek további előnyei is vannak, például jobban méltányolhatjuk vele a westminsteri parlamentáris modellt éppen abból a szempontból, amelyből fogyatékosnak mondják: dacára annak, hogy ezt a modellt a hatalmak elválasztása elvével ellentétesnek tartják, valójában egyáltalán nem az, tulajdonképpen még közelebb is áll hozzá, mint a prezidenciális rendszerek. Montesquieu-nek végül még akár igazat is adhatunk a brit rendszerrel kapcsolatban. Ha érveit nem is, de intuícióját helyesnek ítélniük meg.

A *hatodik és utolsó fejezet* foglalkozik azokkal a kérdésekkel, amelyek az elválasztás elvének relacionista felfogásával szorosan összetartoznak. Először arra térek ki, hogy a kétségtelenül növekvő számú úgynevezett független vagy autonóm kormányzati intézmények

(ügynökségek) együttvéve alkotnak-e egy új hatalmi-kormányzati ágat.⁵ Vannak, akik szerint igen,⁶ míg mások ezt tagadják, és saját álláspontom is ez.⁷ Az azonban semmiképpen sem elég, ha egyszerűen elfogadjuk azt az állítást, hogy a végrehajtó hatalom úgyis ellenőrzi őket. Az ugyanis tény, hogy a modern államnak *vannak* olyan szervei, amelyek lényegesen nagyobb effektív szabadságfokkal cselekednek és határoznak meg bizonyos közpolitikai irányokat (a mára klasszikussá vált példa a jegybank), mint a minisztériumok; s az is könnyen kimutatható, hogy a föltételezett kormányzati vagy politikai kontrollnak időben és típusban igen eltérő mértékben vannak alávetve. A konstruktívabb válasz tehát az, hogy a hatalmak elválasztásának relacionista felfogása összeegyeztethető azzal, hogy ezeket az intézményeket egy vagy több *közérdek* képviselőjeként értelmezzük, de úgy, hogy a közérdek meghatározása továbbra is politikai ügy marad. Mivel nem minden közérdekről folyik aktuális politikai vita, sok intézmény, autonóm szerv a végrehajtó hatalmi ágon belül valós és tartós autonómiára tehet szert.

A második téma az alkotmányos felülvizsgálat. A hatalom-elválasztás relacionista koncepciója itt különösen is jól érzékelhetően kezd el iránytűként funkcionálni, olyan normatív mérceként, amelynek segítségével az alkotmányos felülvizsgálat intézményesülhet, hiszen világossá válik, hogy mi az, ami sérti az elvet, s általában az artikulált kormányzat rendjét. Ha az alkotmányos felülvizsgálat a rendes bíróságok kizárólagos funkciója, akkor a politikai hatalom be fog szüremkedni a bírói hatalmi ágba, s annak normális működését veszélyezteti. A bírói ág mint hatalmi ágazat a társadalmi hatalom és a politikai autoritás elegye, s minél több politikai hatalmat szív magába, annál inkább egyfajta második törvényhozássá válik. Ha viszont az alkotmányos felülvizsgálat egy erre kizárólagosan felhatalmazott alkotmánybíróság előjoga, amely éppen ezért már elszakad a társadalmi hatalomtól, akkor az a veszély fenyeget, hogy túl közel kerül a végrehajtáshoz. A bírói ágnak a politikai autoritáshoz fűződő különleges kapcsolata révén lehet csak ezeknek a veszélyeknek ellenállni.

⁵ Breger, Marshall J. and Edles, Gary J. *Independent Agencies in the United States: Law, Structure and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2015. Christensen, Tom and Laegreid, Per, introduction to *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state* (Cheltenham: Edward Elgar, 2006).

⁶ Vibert, Frank. *The rise of the unelected. Democracy and the new separation of powers*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

⁷ Prakash, Saikrishna. „The Essential Meaning of Executive Power,” *Illinois Law Review* 3 (2003): 701-820.

A 'szürke zónák' elemzése arról szól, hogy miként lehet megállapítani, hogy hol húzódnak a politikai autoritás határai, noha a politikai hatalom ezeken túlnyúlva érintkezik a társadalmi hatalommal. Más szóval itt az a kérdés, hogy miként határozzuk meg az állam vagy a kormányzat határait. A hatalmak elválasztásának elve itt is hasznos eszköz, mivel a problémát élesebben exponálja, és minden polgárnak segíti értelmezni. Itt vezetem be az *antikormányzás* fogalmát, amellyel azt fejezem ki, hogy a politikai hatalmat gyakran a társadalmi hatalom segítségével lehet féken tartani, úgy, hogy folyton ügyelünk arra, hogy a politikai autoritás meddig terjed, mire hatalmazza föl a kormányzatot. Röviden: az egyének gyakran utasítják vissza, persze nem elméletileg kifinomult érvekkel, hanem gyakorlati érzékkel a kormányzat beavatkozását saját életük dimenzióiba (gazdasági kapcsolatok, oktatás, nevelés, személyes gondoskodás, stb.).

A föderalizmus, általánosabban a vertikálisan strukturált politikai rezsim ugyancsak széles körben alkalmazott technikája a politikai autoritás határai meghúzásának. Az elválasztás elve mindebben további segítséget nyújt.⁸

A hatodik fejezet a kivételes állapot rövid tárgyalásával zárul. A közfelfogás szerint a hatalmak elválasztásának elve rendkívüli körülmények között felfüggeszthető, sőt, definíció szerint fel is függesztődik. A jelen koncepció másként gondolkodik. Eszerint amennyiben az alkotmányosság még ilyenkor megőrzendő érték, akkor az elv az artikulált kormányzathoz való visszatérés kiindulópontja. A végrehajtó hatalom által birtokolt rendkívüli jogokat is igazolni kell. S az egyetlen elfogadható igazolás az, hogy a rendet vissza kell állítani. A végrehajtást a törvényhozás ruházza föl rendkívüli jogokkal, az a hatalmi ág, amelyben a társadalmi és a politikai hatalom, valamint a politikai autoritás együtt van jelen, s amely így minden kormányzat magja. A kivételes állapot, amennyiben megfelel az alkotmányos szabályoknak (az államcsínyek tehát nem tartoznak ide), ezért mélyebb értelemben nem a hatalmak elválasztásának *felfüggesztése*, hanem *konstituálása*. Számítástechnikai metaforával az artikulált kormányzat rendszerének újraindítása.

Az értekezés relevanciája

A téma bemutatásánál jeleztem azokat az elvi és gyakorlati problémákat, amelyek a hatalom-elválasztás elméletével kapcsolatban fölmerültek, elvi szinten már régen, gyakorlati – például

⁸ Bulman-Pozen, Jessica. „Federalism as a Safeguard of the Separation of Powers.” *Columbia Law Review*, 3 (2012): 459-506.

alkotmánybíráskodási – szinten inkább az elmúlt évtizedekben. Ezeknek a problémáknak a megoldása tehát eleve aktuális volt és maradt.

Azt sem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a hatalmak elválasztása olyan téma, amely ebben a formában ugyan ritkán kerül a politikai közbeszéd centrumába, a nagy nyilvánosság elé, mégis közvetlenül érintkezik azokkal a válságjelenségekkel, vagy talán csak jelentős változásokkal, amelyeknek az elmúlt néhány évben tanúi lehettünk. Egyrészt tagadhatatlanul megerősödtek egyes autokratikus rezsimek, másrészt a konszolidált demokráciában is új, radikálisabb eszmei és/vagy cselekvési irányt követelő vagy képviselő bal- és jobboldali pártok és mozgalmak jöttek létre vagy erősödtek meg. Erős, ugyanakkor furcsa vezetők és politikusok emelkedtek ki. Mindez alól még a legstabilabbnak vélt angolszász és skandináv demokráciák sem kivételek. Az erős és jóindulatú végrehajtó hatalomba vetett bizalom egyrészt megrendült, másrészt egy ilyen hatalom lehetőségességébe vetett hit megerősödött. A hatalmak elválasztása mindezek alapján szükségtelen akadállynak, nehézkességnek, az átláthatatlan és ellenőrizhetetlen elituralom ravasz eszközének tűnhet, amit el kell törölni.

Kétséges, hogy azok a politikai teoretikusok, akik nemrég még a hatalom-elválasztás elvének gyakorlati használhatósága és elméleti védhetősége ellen fogalmaztak meg érveket, mai is ugyanolyan derűlátóak-e az erős vezetők által irányított vagy irányítani kívánt félelmetes államapparátusok, egységes állam láttán, s ugyanúgy hisznek-e a demokratikus kultúra és nyilvánosság erényeiben és erejében, mint korábban. De éppen ezért fontos, hogy a hatalmak elválasztásának gondolatát egyszerű és érthető indokokkal támasszuk alá. Az értekezés politikai üzenete, hogy ez az elv ma is megbízható eszköz arra, hogy megmutassuk: lehetséges artikulált, ellenőrizhető, hatékony és szabad kormányzás anélkül, hogy az államot monolitikus hatalomként, a végrehajtó hatalmat mindenben kompetensként képzeljük el. Sem a köz- és magánszabadság kevésbé kemény garanciái, ideértve a politikai hitelességet, a választóktól való félelmet; sem az autonóm, felügyelő, ellenőrző intézmények sokasága, amelyek egymással is alig vannak kapcsolatban, s kiváltképpen éppen válsághelyzetben képtelenek a kormányzást megfelelő mederben tartani; nem helyettesítheti a hatalmak elválasztásának elvét és gondolatmenetét.

Az Európai Unió mint politikai közösség is súlyos válságban van. Valószínű, hogy ennek egyik, persze nem egyetlen oka éppen az artikulálatlan vagy úgy maradt kormányzati struktúrája, amely sok európai polgárban erősítette és erősíti meg az azt érzést, hogy nem lehet tudni, ki miért felelős. Ezért – s joggal – az Unió egészének impotenciáját okolják.

Politikai szempontból is történelmi pillanat tehát a mostani. A politikaelméletnek komolyan el kell kezdenie a hatalmak elválasztásának elvével és gyakorlatával foglalkozni; releváns dolgokat kell mondania arról, hogy az elv – de más elvek is – miként kapcsolódnak a jól elrendezett politikai közösségek alapszerkezetéhez.

Az értekezés témája szempontjából releváns közlemények jegyzéke

Monográfiák

Politikai értékelmélet, Budapest: L'Harmattan, 2007.

A politikai közösség, Budapest: Osiris, 2003.

Modern hatalomelméletek, Budapest: Korona Kiadó, 1998.

Tanulmányok

A hatalmak elválasztása mint politikai elv. *Politikatudományi Szemle* 4: 7-20.

„Az Alaptörvény, a politikai funkció és az R cikkely,” *Fundamentum* 2015/2-3: 87-94.

A közérdek az alkotmánybíráskodásban (2012-1024), in *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*, szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina, Sente Zoltán, Bp: HvgOrac: 75-104.

A közérdek mint a politika és a jog közötti váltófogalom az alkotmánybíráskodás példáján. *Századvég*, 2015.1. 53-84.

From the Invisible to the Historical Constitution, in Bos, Ellen; Pócsa, Kálmán (eds.) *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?* Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014: 366-81.

A magyar alkotmányossági trend és a 2010-11-es alkotmányozás, in *Van irány? Trendek a magyar politikában*, szerk. Boda Zsolt, Körösi András. Budapest: MTATKPTI, 2012: 242-62.