

NAGY CSONGOR ISTVÁN

A HATALOMMEGOSZTÁS

ÉS AZ EURÓPAI TÁRSADALOMFEJLŐDÉS ÖSSZEFÜGGÉSEI

GONDOLATOK BIBÓ ISTVÁN HATALOMMEGOSZTÁS-KONCEPCIÓJA
KAPCSÁN*

BEVEZETÉS:

BIBÓ ISTVÁN TÁRSADALOMELMÉLETI MUNKÁSSÁGA

A Bibó István életművével foglalkozó szakirodalom elsősorban a bibói életrajzra, politikai kiállásra, tehát a moralista politikusra koncentrált, és ennek következményeként elhanyagolja Bibó állam-, jog- és társadalomfilozófiájának az elemzését. Érthető ez, hiszen elsősorban az aktuálpolitikai szerepvállalás és a büszkén és példamutatással vállalt európaiság tette széles körben ismertté a nevet, azonban nem feledkezhetünk meg arról, hogy nemcsak ezt az erkölcsi kiállást és szerepvállalást hagyta örökül az utókorra, hanem azt a példátlan minőségű társadalomelméleti életművet is, amely alighanem a XX. század egyik legjelentősebb magyar társadalomtudósává avatta őt.

A jelen tanulmány tárgyát és célját tekintve a hatalommegosztás fogalmával, annak történeti paradigmatváltozásával és jelenkori kérdéseivel foglalkozik.¹

A HATALOMMEGOSZTÁS TÖRTÉNETI STÁCIÓI

Fogalmi alapvetés

A hatalommegosztás és a történeti társadalmak

Az államhatalmak elválasztásának elve a mai alkotmányos garanciák közül az egyik legnagyobb történelmi múltra visszatekintő közjogi intézmény, melynek mind időfelettsége, mind időbelisége, tehát aktualitása jellemző volt, nem csu-

* A szerző az ELTE ÁJK V. évfolyamos hallgatója. A dolgozat konzulense: Papp Imre.

pán a polgári átalakulás utolsó 300-400 évére, amint azt a köztudat tartja, hanem már az azt megelőző, az államhatalmat nemcsak egy origóból származtató bármilyen rendszerre is. Minél inkább elmozdult egy állami szerveződés vagy államfilozófiai felfogás az abszolút értelemben vett etatizmustól, a despotizmustól, annál inkább kénytelen volt a hatalmi ágak elválasztásának valamilyen formáját alkalmazni. Természetesen a hatalom megosztott gyakorlásának akadályá lehet a teljes népuralom is, amint azt a törzsi társadalmak berendezkedése is mutatja, hiszen itt nincsenek elválasztva a társadalom és a hatalomgyakorlás egyes szférái.

Ilyen értelemben a hatalmi ágak elválasztása nem egy megkövesedett szentháromság jeleit viseli magán, hanem egy absztrakt teória, melynek történeti értelemben mind dualista (l. európai rendiség), mind pluralista változata ismert.

Tekintetbe véve, hogy Bibó a hatalommegosztás történetét a társadalmi tudat fejlődésének aspektusából és nem társadalomtörténeti szempontból követi végig, óhatatlanul ki kell egészítenünk ebben a kérdésben tett megállapításait. Egyrészt meg kell állapítani, hogy milyen történeti típusai vannak az államhatalmak megosztásának, tehát hogyan tipizálhatjuk a hatalommegosztás szempontjából azokat a konkrét államhatalom-gyakorlási struktúrákat, amelyek az egyes társadalmakban a történelem során létrejöttek. Másrészt, mivel a hatalommegosztás modern elvének kialakulása előtti korokat illetően csupán a szellemtörténeti összefüggéseket eleveníti fel, szükségesnek tartom megemlíteni, hogy léteztek ennek az elvnek előképei a korai államrendszerekben. Különösen ki kell emelni a római köztársaság államberendezkedését, hiszen erről Bibó nem szól, annak ellenére, hogy érdekes összefüggéseket vet fel. Ennek a részkérdésnek a részletes elemzésétől a szűkös terjedelmi korlátok miatt kénytelenek vagyunk eltekinteni.

A hatalommegosztás történeti fogalmai

Ha az államhatalmak megosztásáról történeti értelemben beszélünk, megítélésem szerint, alapvetően két ideáltípusát különböztethetjük meg. Transzformációs jellegűnek nevezhetjük az államhatalmak megosztásának a rendszerét, ha az államhatalom megosztása a társadalmi érdekstruktúra leképeződése, tükörképe, tehát amennyiben az egyes államszervezeti hatalmi csomópontoknak megvannak a megfelelői a társadalom érdek, kultúra stb. szerinti rétegződésében. Ebben az esetben az egyes intézmények társadalompolitikai érdekeket testesítenek meg. Technikai jellegűnek nevezhető az államhatalom szervezeti megosztása, ha nem a társadalmi érdekcsoportok közötti egyensúly vagy legalábbis az intézmények révén megvalósuló érdekképviselés a célja, hanem a hatalom koncentráldásának, társadalmi alapjaitól való függetlenedésének a megakadályozása. Ez utóbbi esetben a hatalommegosztás finalitása nem abban áll, hogy az egyik tár-

sadalmi osztály az intézményi koncentráció révén ne ragadhassa magához a közhatalmat, hanem abban, hogy az egész társadalmat képviselő intézmény ne szakadjon el a társadalomtól, és ennek következményeként ne váljon öncélúvá, tehát kizárja a zsarnoki vagy az önkényes hatalomgyakorlás lehetőségét. Az európai társadalomfejlődésben az utóbbi ideáltípus maga teljes valójában csupán a mai kor jelensége, a két elv azonban természetesen minden olyan állami berendezkedésben megtalálható, amely alkalmazza a közhatalom megosztását, igaz a két ideáltípus más-más arányban van jelen.

A HATALOMMEGOSZTÁS ÚJKORI JELENTÉSÉNEK TÁRSADALOMTÖRTÉNETI OLVASATA

Hatalommegosztás és polgári átmenet

Ha a hatalommegosztás újkori rendszerének kialakulását vizsgáljuk, azt mondhatjuk, hogy a történelem ismételte önmagát. Bár társadalmi jelenségek nem ismétlődnek meg, a társadalomfejlődés logikája, más társadalmi környezetben ugyan, de reprodukálja önmagát. Az újkori polgári forradalmak ugyanazt a társadalomfejlődési fordulatot produkálták, mint az V. századi Athén vagy a köz-társaságkori Róma városállama. Természetesen ez a fordulat egy területileg és társadalmilag tágabb környezetben valósult meg, más kulturális közegben, tehát a politikai kommunikáció más kódrendszerét használva és természetesen a technikai fejlődés más szintjén.

A különbségek ellenére is azt láthatjuk, hogy az Európát évszázadokon keresztül uraló agrár-, tehát *föld (feudum) központi termelési viszonyok* részben külső (földrajzi felfedezések, Európán kívüli kereskedelem fejlődése), de nagyobb részben belső (Európán belüli kereskedelem intenzitásának növekedése, kézműves, preindusztriális termelés megjelenése, társadalmi professzionalizáció stb.) fejlődés eredményeként, lassan átalakultak egy *ipar- és kereskedelmközpontú társadalommá*. Ennek a hangsúlyeltolódásnak a következtében valósult meg a polgárságnak az a gazdasági, kulturális majd politikai dominanciája, amely a középkori városokra végig jellemző volt.

A kora-újkori hatalommegosztás dualitása

Ennek a társadalomtörténeti folyamatnak az eredményképpen a hatalommegosztás a polgári átalakulás korát élő Angliában egy *monarcha-parlament* vagy *rex-regnum* ellentétet jelentett, tehát egy transzformációs modellt testesített meg. Ez a struktúra hatott végül az európai államfejlődésre, ez volt a hatalommegosztás kiindulópontja. Az, hogy a végrehajtás letéteményese a *monarcha* lett, nemcsak azzal magyarázható, hogy a törvényhozás áll a modern jogállam élén, és ezt a vezető szerepet a nép vindikálta magának, hanem azzal is, hogy a közhatalmat

egyedi ügyekben gyakorló uralkodó számára már kialakult a közhatalom gyakorlásának az a struktúrája, ami ekkor annyiban módosult, hogy döntési diszkréciója helyébe a parlament aktusai léptek, másrészt a nagyszámú parlament technikai okokból sem alkalmas az *executio* irányítására. Így a parlament hozta a törvényeket, a *monarcha* pedig kinevezte a kormányt. „A »klasszikus« hatalommegosztási elmélet tehát alapvetően dualista hatalmi konstrukciót fogalmazott meg, amelyben alkotmányos konzekvenciákkal járó szerep voltaképpen csak a törvényhozásnak és a végrehajtásnak jutott.”²

A bírói hatalmi ág sajátosságai

Sajátos helyet foglal el ebben a rendszerben a bírói hatalmi ág, amely nem magyarázható valamely társadalmi érdekcsoport intézményi megjelenésével. Ahhoz, hogy megítélhessük a bírói hatalmi ág helyét, először azt kell megvizsgálnunk, hogy *mit is értettek a XVII-XVIII. században bíróságon, milyen funkciót testesített meg a juriszdikció*. Mi az az ok, ami miatt ezt a jogalkalmazást más típusúnak tekintették, mint a kormány nevével fémjelzett végrehajtást? Megítélésem szerint ez azzal magyarázható, hogy a kontinentális Európában az újkori kodifikációk koráig, az angolszász jogrendszerben pedig – a törvényi jog (*statutory law*) térnyerése ellenére – a mai napig a bíróság elsősorban nem a tétel jog, tehát jogszabályok alapján, hanem a joggyakorlat és a jogtudomány szerint ítélt, illetve ítélték.³ Azt is mondhatjuk, hogy *a bíró egy társadalmi presztízsrel rendelkező, független, objektív személy volt, aki az eléje kerülő egyedi ügyben döntött*.

És *milyen ügyekben való döntést jelentett a juriszdikció*? A bíróság hatásköre ebben a körben egyrészt a felek közötti *vagyoni* és egyenemely *személyi jogvitának* az eldöntését jelentette, másrészt kiterjedt a *büntetőbíráskodásra*. Ennek tükrében a bíróságok elválasztása a másik két hatalmi ágtól egyben a civil szféra elválasztását, a társadalom és a politikai állam szeparációját jelentette.⁴

A tradicionális *common law* rendszer termékeny táptalajul szolgált a bírói hatalmi ág elkülönüléséhez. Az angolszász jogfelfogásban a hagyományos jogi ésszerűségek (*reason*) olyan szupremáciával rendelkeznek, „amely mindenkor biztosítja a *common law* primátusát a politikával szemben.”⁵

A hatalommegosztás jelenkori gyakorlatának kialakulása

Ez a transzformációs modell alakult át napjainkra egy technikai jellegű hatalommegosztássá, amelyben az intézmények – a választójog kiszélesedésével – teljes mértékben elszakadnak a transzformációs funkció betöltésétől. A hatalommegosztás elmélete ma már kizárólag a koncentráció megakadályozásának és a hatalomgyakorlási munkamegosztásnak a funkcióját tölti be.

A törvényhozás és a végrehajtás kapcsolata szorosabb lett, a legtöbb európai államban: a miniszterelnököt, illetve a kormányt a parlament választja, a többségi párt(ok) által megalakított kormány pedig szinte abszolút politikai befolyással rendelkezik a parlamenti kormánytöbbség felett. Ez az egyre szorosabbá váló kapcsolat eredményezte azt, hogy míg a kormány és a parlament hatásköreinek megosztása munkatechnikai kérdéssé vált, addig új problémaként vetődött fel a depolitizált értelemben vett közigazgatás mint szakigazgatás helye a közhatalmi szervezetrendszerben.

A parlamentáris kormányforma és az általános és egyenlő választójog térnyerése következményeként megvalósult a *modern tömegpártok* dominanciája, melynek „nyomán kialakult a politikai hatalommegosztás gyakorlata, amely állandó és hatékony konkurenciát jelent az alkotmányok, azaz a jogi hatalommegosztás számára. A politikai és az alkotmányos hatalommegosztás szétválása rendre az előbbi dominanciáját eredményezi.”⁶ Ma már a *kompetitív pártlogika*⁷ az alapja a társadalmi érdekek politikai becsatornázásának és nem a hatalomgyakorlás intézményi dualitása. A kormánynak a parlament irányában megnyilvánuló felelőssége, a parlament ellenőrzési, interpellációs jogköre nem a végrehajtás és törvényhozás közötti ellentétet jelenti, hanem a kormány- és az ellenzéki pártok szembenállását és konkurálását.

AZ ÁLLAMHATALOM MEGOSZTÁSÁNAK ÁLLAMELMÉLETI FOGALMA ÉS FUNKCIÓI

A hatalommegosztás fogalma

A hatalommegosztás elvének konklúziójaként az angol példa kapcsán lényegre törően állapítja meg Bibó: „a probléma tehát nem az, hogy az állam funkcióit kategorizáljuk, aztán kimondjuk, hogy ezeket egymástól tűzön-vízen keresztül el kell választani, hanem az, hogy a hatalomkoncentráció bármely szervi jelenségével szemben kell a hatásköröket megosztani, tőle hatásköröket elvonni, vele szemben konkuráló hatalmakat megszervezni.” Láthatjuk, „hogy ennek az alapgondolatnak az elhomályosulása és a hatalmak elválasztásának ez a dogmává emelkedése hogyan vezetett egy csomó álproblémára és álmegoldásra.”⁸

A hatalommegosztás új tényezői

A hatalmi ágak elválasztásának esszenciális meghatározása után Bibó négy olyan akadályként funkcionáló, közjogi értelemben vett tényezőt vázol fel, amelyek ezt a teóriát vagy tagadják, vagy egyszerűen új tartalommal töltik meg.

Az első ilyen jelenség az *államfő*, mint szimbolikus tisztség, amely lehet örökletes (monarcha) vagy választott (államfő, elnök). Ettől a problematikától az

amerikai alkotmány, szemben kontinentális társaival, – az elnök exekúciós jogosítványai és egyéb egyedi sajátosságok révén – természetesen mentesül. A nehézség oka abból adódik, hogy viseljen bár ez a tisztség autoriter-spirituális (pl. monarchia) vagy jellemzően szimbolikus (pl. magyar, német köztársasági elnök) funkciót, mégis csak egy újabb közjogi tényező, amely a monarchikus múltra visszatekintő európai államokat köztársasággá való alakulásuk után is befolyásolta. Ezzel kapcsolatban idézi Bibó *Benjamin Constant* véleményét, aki szerint, megfelelően a mai sajtóságos francia modellnek, az elnöknek neutrális erőként regulatív funkciót kell betöltenie, ami az államfő felügyelői hatalmának a beiktatását jelenti.⁹ Megítélésem szerint azonban nem hagyható figyelmen kívül az államfő kétirányú funkciója. Egyrészt az államfő – leszámítva a prezidenciális és semi-prezidenciális rendszereket, ahol ő maga a végrehajtás letéteményese – egy ellenpontot jelent mindegyik hatalmi ággal, különösen a törvényhozással és a végrehajtással, szemben, aminek változatos eszközei a korlátozott vétó, tehát a törvények kihirdetésének késleltetése, a szükségállapot kihirdetésében játszott konstitutív szerep stb. Ez a szerep pontosan beleillik a hatalommegosztás fentiekben kifejtett bibói fogalmába, és különös jelentőségre tehet szert napjainkban, amikor a törvényhozást ugyanaz a politikai akarat vezérli, mint a kormányt. Másrészt az államfő szimbolikus funkciót tölt be, az állam, a nemzet egy személyben való megtestesítésének szociálpszichológiai igényét is kielégíti.

A második tényező a *hivatalnoki kar*, amely a montesquieu-i elvet visszafelé értelmezve elutasította a bíróság beavatkozását ügyeibe, „s azt hangoztatta, hogy a közigazgatás aktusai nem kerülhetnek bírói megítélés alá. (...) A közigazgatási bíráskodást ezért ma is a legtöbb európai államban hátsó ajtókon, komplikált, külön szervek formájában kell becsempészni, mert a közigazgatás egyszerű bírói ellenőrzése a dogmába ütközik.”¹⁰ A monarchikus hatalom szellemét öröklő közigazgatás (...) igen határozott uralmi szellemmel volt telítve, s ezt megtartotta a monarchia dekadenciája és fokozatos degressziója után is. „Ez a monarchikus és uralmi szellem okozta, hogy a monarchia és az uralmi jellegű igazgatás a maga számára védelmi pozíciókat igyekezett kiépíteni a túlságos törvényhozási és bírói ellenőrzéssel szemben.”¹¹

A harmadik akadályozó tényező szintén *az eszme dogmává merevedése* következtében állt elő. Arisztotelész vélhetően, Locke pedig *expressis verbis* szembeállítja egymással a legiszlációt és az exekúciót, mint általánost és különöst. Így minden konkrét szabályalkotás, „ha mégannyira kényes kérdésekre vonatkozott is” a végrehajtás kérdéseként jelent meg, s olyan kérdések, amelyekre a nagyszámú testület szakmai okokból illetéktelen volt, gyakran „teljességgel kicsinyes hatalmi és politikai szellemű változtatásoknak voltak kitéve.”¹²

Végül talán a *rousseau-i népszuverenitás elvét* lehetett a hatalommegosztással a legnehezebben összehozni. Ennek értelmében a szuverén nép lép a szuverén uralkodó helyébe, amely például *Hobbes* elmélete tekintetében csupán egy de-

termináns cseréjét jelenti.¹³ Rousseau a hatalommal való visszaélés megakadályozására elegendő garanciának tartja a hatalom demokratikus gyakorlását, aminek fennállása esetén elképzelhetetlennek tartja az állam és az egyén közötti konfliktust, hiszen „(...) a főhatalom a részeit alkotó egyénekből áll, ezért nincs és nem is lehet az övékével ellentétes érdeke: így tehát alattvalói nem szorulnak biztosítékra vele szemben, mert lehetetlen, hogy a politikai társadalom valamennyi tagjának kárát akarná.”¹⁴

A modern hatalommegosztás funkcionális és metodológiai megközelítése

Mielőtt a teória időszerű vonatkozásait elemeznénk, meg kell állapítani, hogy a hatalmi ágak elválasztásának teóriáját végigvizsgálva, s a megfelelő fokú absztrakciót elérve Bibó, bár megragadja az elv lényegét, eszenciáját, elmulasztja megragadni *a hatalommegosztás okát, funkcióit, teleológiáját és metodikáját*. Nem vizsgálja létrejöttének körülményeit a maguk funkcionális determináltságában. A bibói művek értelmében a princípium egy képlékeny gondolati komplexumként jelenik meg, mondhatni kissé *l'art pour l'art* formában.

Találón mondja Bibó, hogy a hatalommegosztás célja a társadalmi értelemben vett jó, ami erkölcsös, haladó, helyes, de nem próbálja meg ismertetni ennek funkcionális szerepét.

Valamilyen szinten érzékelhetővé teszi a hatalommegosztás garanciális jellegű funkcióját, de elmulasztja végigvezetni azt a problematikát, hogy *a népképviseleti alapon felépülő politikai rendszerben a legiszláció perspektivikusan determinálja az igazságszolgáltatást és a végrehajtást*, arról nem is beszélve, hogy a végrehajtást – amit általában a kormány fogalma fémjelez – a törvényhozás delegálja, mondhatni funkcionális, gyakorlati tényezők okán.

A közjogi értelemben vett nép valóban a szuverén helyébe lép, de mivel az általa delegált hatalmat nem ellenőrizheti szuverénként, biztosítania kell magát arról, hogy a maga számára, ügyei vitelére létesített intézményrendszer nem szakad el tőle, s valóban reprezentálja őt. Ezt a célt a képviselő-testületek nagy száma is biztosítja.

„Természetesen szó sincs arról, hogy a szabadságjogoknak és a demokráciának (...) a rendszere azt jelentené, hogy a demokrácia intézményén keresztül a nép közvetlenül cselekszik. A hatalmat továbbra is egy bizonyos kisebbség gyakorolja, ez a kisebbség azonban nem elmozdíthatatlan, és ez nagy teljesítmény.”¹⁵

A hatalommegosztás ebben az olvasatban tehát egy *quasi temporális biztosíték* arra nézve, hogy a reprezentatív legiszlációs szerv nem működik funkciójával ellentétesen. Nem a hatalommegosztás biztosítja azt, hogy az állam nem lép le a számára kijelölt útról, hanem a szinte minden közjogban jelenlévő *ius resistendi*

intézménye, amelyet – az Aranybulla hagyatékaként – hatályos magyar Alkotmányunk is ismer.¹⁶

Nehezen elválasztható a fenti funkciótól a hatalommegosztás korlátozó funkciója, amely nem a társadalom számára jelent garanciát, hanem a demokratikus állam és elit, mondhatnánk az eszme számára. *A társadalomnak a hatalommal való visszaélését gátolja*, annak beteljesülését lassítja. A nép valóban végső szuverén, de ebben az olvasatban a legfőbb eszme, paradox módon a népuralom eszméje nála is felsőbb rendű. Hiszen elképzelhető, hogy egy nép – vélelmezve ártatlanságát – megtévesztésből kifolyólag, a zsarnokságra, az autokráciára adja le voksát. Ebben az esetben tehát egy zsarnoki, de ebből a szempontból legitímált, nem konspiratív szerv hozhat zsarnoki törvényeket, létrehozhat egy zsarnoki végrehajtást, s törvényesen minden alkotmányos és demokratikus biztositékot megsemmisíthet, hiszen a nép akarata minden jogszabály, többek között az alkotmány fölött áll. A világtörténelemben erre már volt példa, nevezetesen Hitler legitím hatalomátvétele.

A hatalommegosztás így ma már nem igazodik semmiféle társadalmi tagolódáshoz, hiszen nem ez a funkciója. A társadalomnak a közjogban, a képviselőtestületben való leképeződése nem differenciált, pontosabban frakciók szerint differenciált, hiszen más társadalmi rétegződés szerinti, mondjuk valamilyen patrícius-plebejus differenciálódáshoz hasonló intézményi-szervi jellegű elhatárolódás a mai demokratikus tudat számára abszolút módon elfogadhatatlan és immorális.

Sőt, a hatalommegosztás ma nemcsak a fenti két entitás garanciája egymással szemben, hanem korunk nagy eszméjének garanciája mindkettővel szemben.

A HATALOMMEGOSZTÁS MAI TENDENCIÁI ÉS KÉRDÉSEI

A hatalommegosztás és az európai társadalomfejlődés tendenciái

Társadalmi funkció- és uralomváltozások Európában

Bibó írásaiban rámutat egy olyan társadalmi, a történelem során folyamatosan visszatérő, mondhatni anakronisztikus, de egyben aktuális jelenségre, amelynek csak egyetlen, modern szegmentumát értelmezi, s szokásával ellentétben nem helyezi el történelmi kontextusában, pedig ennek a jelenségnek a társadalmi emlékezet kezdete óta megvannak az emlékei.

Az arisztokrata-burzoá-proletár trichotómiája nemcsak a modernkor jelensége, a fogyasztói társadalomban sem beszélhetünk róla úgy, mint a múlt jelenségéről. Mind az ókori görög, mind a latin társadalomfejlődésben megfigyelhető az a folyamat, ahogy – latin terminológiával élve – a patrícius-plebejus ellentét

hullámzása során létrejön egy új, a kor követelményeinek – kézműipar, kereskedelem – megfelelő réteg, majd ez eredeti tulajdonságainak egy részét elvesztve és a patrícius, szenátori rendet is részben átalakítva volt vetélytársával közösen létrehozza a *nobilitas*-t (l. a fentiekben). A folyamat továbblépése az ismert gazdasági, politikai és más folyamatok miatt lehetetlenné válik, sőt megtörik ez a rend, többek között a kereskedelem és a kézműipar, a városiasodás visszaesése miatt.

Átlépve azonban a népvándorlás okozta traumán, tehát a középkor intermezzóján, a nemesség és a jobbság mellett kialakul, pontosabban újra jelentőségre tesz szert egy új réteg – hasonlóan a római korhoz, kézműiparral és kereskedelemmel foglalkozva – amely nem más, mint a polgárság. „Itt is elsősorban nem a mediterrán vagy észak-európai tengerparti városokra gondolok, ahol a kereskedelmi vállalkozásokból gyorsan meggazdagodó polgárság adta meg az alaphangot, hanem elsősorban a tipikus szárazföldi városokra gondolok, amelyek aránylag egy nem nagy földművelő vidéknek iparral és kisméretű kereskedelemmel való ellátását szolgálták. Ezekben a kis városokban alakult ki a sok tekintetben korlátozott, kisszerű, de ugyanakkor a szorgalmas és állandó munkának és a papság által való ellenőrzöttségnek az állapotában lévő kis társadalmaknak az a világa, amely a műgonddal alkotó embernek új, tudatos életformáját szegezte szembe a nemesség lényegében munkátlan, verekedő és hivalkodó világával, és hosszú távon erjesztőjévé lett azoknak a fordulatoknak, amelyek az arisztokrácia társadalmi szerepét végül is felszámolni voltak hivatottak.”¹⁷

Ennek a puritán szellemiségű polgárságnak a gazdasági funkciója oly mértékben megnő, hogy elkezd túllépni a középkori, feudális értelemben vett polgár eszményét, s a XVIII-XIX. században, Angliában pedig már korábban, létrehozza az újkor *nobilitas*-át, a burzsoáziát, amely már nemcsak volt polgári, de volt arisztokrata elemeket is involvál.

Értelmiségi funkció és értelmiségi uralom

Így jutnak el a fejlett nyugati társadalmak a XX. századba, ahol már ezt az osztálykettőséget, a kommunista utópiával ellentétben, nem a proletariátus oldja fel, hanem egy olyan harmadik rend, amely a két hagyományos osztály mellett észrevétlenül létezik és nyer jelentőséget: az *értelmiség*.

Bibó az értelmiség társadalmi térnyerésében a műgonddal alkotó ember, tehát a középkori városi polgár puritán és teremtő gondolatiságát látja. *A társadalom az értelmiségiesedés, és az értelmiségi funkció kiteljesedésének folyamatában van, ami egy képesség, illetve teljesítmény alapú társadalmi berendezkedés irányába mutat.*¹⁸ „...amiképpen a született rang társadalmi funkciója túlélte magát, és felszámolandó – ahogy ez megtörtént a polgári forradalomban – azonképpen a született vagyon társadalmi funkciója is túlélőben van, és a műgonddal alkotó ember

életformájának a teljes győzelme azt kívánja, hogy ne csak főispánságokat és királyságokat, de gyárakat se lehessen örökölni, hanem a tényleges alkotó teljesítmény arányában ebben a munkában részt venni.”¹⁹ Megítélésem szerint azonban nem mulaszthatjuk el hozzátenni, hogy ennek az értelmiségi térnyerésnek a gazdasági alapja a szellemi munka széleskörűvé válása, a szervezési, logisztikai, technikai-fejlesztési, az adminisztratív és egyéb szellemi tevékenységek megnőtt jelentősége, az ún. harmadik gazdaságnak a térnyerése az ipar rovására, ami hasonlatos az ipar korábbi kiterjeszkedéséhez a mezőgazdaság kárára. A szellemi tevékenység térnyerése a közvetlen mezőgazdasági és ipari termelő tevékenység rovására volt az a társadalmi reprodukcióban bekövetkezett funkcióváltás, amely az értelmiség mai presztízsét megteremtette.

Az értelmiség mint csoport megjelenésének időpontja nem határozható meg pontosan, akárcsak a kézműveseké vagy a kereskedőké sem, az értelmiségi funkciónak azonban minden szervezett társadalomban *per definitionem* jelen kell lennie. Ez a csoport pedig, igazodva korunk társadalmának körülményeihez és igényeihez, elkezd átalakulni, elveszti entellektüel jellegét, már nem a világot, a világhoz való viszonyát meghatározó gondolkodó elme, nem értelmiségi, hanem racionalizált, szervező menedzser, technokrata. Belép az uralom felső szintjére, megváltoztatja az ott lévőket, de a hatalom őt is megváltoztatja, torzítja, hiszen a munkacentrikus, puritán és néha az askézisig beosztással élő városi polgár képe, aki olyan büszke polgári rangjára, mint a nemes a sajátjára, nem egyeztethető össze a profitorientált burzsoával, a polgár felhígult változatával.

A teljesítményalapú szerepvállalás szerint rendeződő társadalom a hűbéri, majd azt követően minden társadalmi hatalomnak morális és végső soron funkcionális tartalommal való megtöltésének folyamatát viszi tovább, és „*az egész társadalmat kölcsönös szolgálatok és szolgáltatások rendszerévé [alakítja át], ahol minden helyzetben mindenki fölveszi mind a pult mögött álló kiszolgáló, mind a pult előtt álló ügyfélnek a helyzetét.*”²⁰

A hatalommegosztás tartalmi módosulásai

A bíróságok mai a szerepe a hatalommegosztásban

Bibó az absztrakció szintje mellett, amelynek konzekvenciáját kétségtelenül adekvátan vonja le, az elvont princípium szerepének és lehetőségeinek időszerű kérdéseit vizsgálja, azokat az új társadalmi tényezőket, amelyeket az elmélet konkretizálása során figyelembe kell venni.

A hármas felosztás vitalitását megtartva állást foglal a bíróságok *abszolút autonómiája* mellett.²¹ A bíróság funkciója már nemcsak a bűnelkövetők elítélése és a magánosok jogvitáinak az eldöntése, hanem a *törvény szupremáciájának biztosítása* minden társadalmi szereplő felett, a jogérvényesülés elősegítése minden téren,

lett legyen az a közigazgatás bírói ellenőrzése vagy magának az alkotmánynak az alkalmazása.²²

Végrehajtás és közigazgatás

„A törvényhozás és a végrehajtás elválasztása már lényegesen komplexebb kérdés. Itt is az áll, hogy a törvényhozásnak a végrehajtást végző hatalmi apparátustól való függetlensége döntően fontos, ezzel szemben a végrehajtásnak a törvényhozástól, pontosabban a törvényhozást rendszerint végző népképvisellettől való függősége, felelőssége nemhogy káros volna, hanem nagyon is szükséges.”

Ez egyrészt a transzformációs szerep megszűnésével és a két tényező kapcsolatának az átértékelődésével magyarázható, másrészt megváltozott a közigazgatásnak a tevékenysége is, tehát a bírói hatalmi ághoz hasonlóan egyfajta *funkcionális változásról* van szó, még ha ez nem is volt olyan jelentős. A közigazgatási tevékenység mind extenzitását, mind minőségét illetően kiszélesedett. „Először is különbséget kell tennünk egyrészt a közigazgatásnak oly területe között, amelynél a cél elsősorban bizonyos ismétlődő eljárások szabályos betartása, és a célba vett eredmény éppen az a rend, melyet a szabályok ismétlődő betartása és állandó érvényesülése önmagában jelent, másrészt a közigazgatásnak olyan területe között, ahol a cél egy konkrétan meghatározott változás bekövetkezése, pl. egy vasút vagy egy híd gazdaságos megépülése, ahol tehát a szabályok és előírások betartásának az a célja és értelme, hogy ez az előirt eredmény valóban be is következzen.” Ennek a változásnak az lett az eredménye, hogy a közigazgatás tevékenységének nagy része mára már olyan tevékenység, amely speciális szakértelmet igényel. Az egyes szakigazgatási ágakban az igazgatási kérdések szakmai kérdésekként jelennek meg, amelyben korlátozottabb a hagyományos értelemben vett politika szerepe, és csupán az egyes érdekképviselői szervek részéről jelenik meg a konzultáció iránti igény.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a közigazgatási jogba tartozó normák szerkezete általában nem felel meg a jogszabályok klasszikus szerkezetének.*²³ A közigazgatás tevékenysége nem merül ki az általános szabályok egyedi esetre történő alkalmazásában. A posztindusztriális társadalmakban, „mely az államra és a közigazgatásra széleskörű gazdaságszervezési feladatokat ró, a közigazgatás nagyüzem-szerű *eredményessége az uralkodó*”, fenntartva természetesen a *jogszerűség* követelményét, oly módon azonban, hogy ez a két követelmény együttesen jelenik meg.²⁴ Ennek a jogszerű eredményességnek a tükrében értelmezi Bibó az *erős közigazgatás* fogalmát.²⁵

A közigazgatás professzionalizálódása következtében *a végrehajtásnak két szféráját* különböztethetjük meg: a *politikai* és a *szakmai végrehajtást*. Az exekúción belül megkülönböztethetjük egyrészt a professzionális közigazgatást és a hagyományos értelemben vett végrehajtást, tehát a kormányt, illetve a felső-

közigazgatás politikai garnitúráját. A közigazgatás eredményessége érdekében éppen ennek a professzionális közigazgatásnak a függetlenségét kell biztosítani a politikumtól „tekintet nélkül arra, hogy a törvényhozás vagy a végrehajtó hatalom részéről fenyeget-e inkább ez a behatás.”²⁶ Megítélesem szerint ez a parlamentáris kormányformával rendelkező európai államokban különös jelentőségre tett szert, hiszen bár az intézményi hatalommegosztás elválasztja a végrehajtást a törvényhozástól, a politikai hatalommegosztás szempontjából azonban ugyanaz a politikai erő dominálja mind a legiszlatív, mind az exekutív hatalmi ágat.

A hatalomkoncentráció új jelenségei

Bibó túllép a hagyományos hatalommegosztás trichotómiáján, és a traktáció konklúziójában azt vizsgálja, „hogyan *a modern államéletben hol fenyegetnek a hatalomkoncentráció új jelenségei, új gócai?*” Ebben az értelemben három csomópontot konstatál, úgymint az államhatalom gazdasági tevékenysége, a szellemi-kulturális élet területe és a modern bürokrácia, tehát a technokrácia jelensége.

Állam és gazdaság

„Az első (...) góc az államhatalom gazdasági kiterjeszkedéséből nőtt ki. Az államhatalom a modern gazdasági fejlődés következményeképpen sokkal szélesebb gazdasági tevékenységet folytat, mint a történelmi fejlődés során valaha is”, így komoly veszéllyel fenyeget „az államhatalom gazdaságpolitikai szerveinek anyagi” korrumpálódása. Felmerül tehát a kérdés, „hogyan miféle szervezetek léteznek vagy létesíthetők, melyek az anyagi és hatalmi korrumpálódással szemben ellensúlyt jelentenek.”²⁷

Az állam redisztributív funkciójának ellenőrzésére általában egy ellenőrző jellegű szerv, például Magyarországon az Állami Számvevőszék hivatott, amelynek elődje már a kiegyezés utáni korban is megtalálható. A monetáris politika leválasztását az autonóm jegybankok biztosítják, ami jelentőségét tekintve az Európai Unió jogrendszerében is esszenciális jellegű. Külön kiemelés érdemel a modern piacgazdaságokban meglévő versenyfelügyeleti szervek rendszere, amelyek célja szintén annak a megakadályozása, hogy létrejöjjön egy olyan gazdasági hatalom, monopólium, amelynek révén egy adott vállalkozás gazdasági tevékenysége közfunkcióvá válik, illetve amennyiben létrejött egy ilyen gazdasági hatalom, működését törvényes keretek között felügyelje, és ha kell, korlátozza. Annak érdekében, hogy ezek a szervek valóban a hatalmi ágaktól elválasztott tényezőként működjenek, és megőrizhessék többek között a civil társadalom autonómiáját és szabad jellegét, több módszer áll rendelkezésre. Ilyen például a konszenzus alapú szavazás követelménye, tehát a minősített vagy annál is magasabb többség igénye, amely biztosítja, hogy a szigorú politikai konszenzus nem politikai, hanem szakmai, de mindenképpen pártatlan döntést hoz. Ebben az

esetben a közjog nem egy új hatalmi ágat konstituál, ahogy azt jelentősége lehetővé tenné, hanem egy politikailag semleges autonóm entitást hoz létre.

Szellemi élet és kultúra

A második potenciálisan „demoralizáló” tényező *a szellemi élet és a kultúra*. „Itt van először a tudomány jelentőségének minden eddigi mértéket meghaladó növekedése az állami élet számára. Ez a veszély a tudományos állásfoglalásoknak az államot befolyásoló hatása mellett főként és túlnyomóan „a tömegműveltség eszközeinek a kiterjeszkedése”, tehát a legtágabb értelemben vett média miatt merül fel. Ennek az oka éppen az, hogy a demokratikus alapon felépülő társadalomban, a gondolat szabadságának elvével párhuzamosan, folyamatosan érvényesül a polgári és demokratikus ideológia propagandisztikus tálalása és az antidemokratikus médiumok kiszorítása. „Ez egyrészt a tömegkultúrát az államhatalmi célokkal függőségi viszonyba hozza, másrészt az államhatalmat saját propagandájának a rabjává teszi.” Az első a privát autonómiát sérti, a másodikra vonatkozóan pedig Bibó a nemzetszocializmus példáját idézi, „mely kénytelen volt elhinni saját propagandáját, ha nem akart végleg megakadni, viszont a saját propagandáját követve nyílegyenesen ment bele a maga nagy történelmi katasztrófájába.”²⁸

Egy „valamilyen tudományos vagy kulturális »államhatalom«” igen komoly veszélyforrás, hiszen pro forma nem, de tartalmilag a népszuverenitás elvét sérti, hiszen ignorálhatja a pártatlan tájékoztatáshoz való jogot, hiszen a népnek, tehát a szavazópolgárnak belátása és nem befolyásoltsága szerint kell döntenie. Így hasonlóan, mind az egyén méltósága, mind a társadalom jól informáltsága érdekében a tudománynak, a kultúrának és a médiának „éppen úgy ki kell harcolnia a maga függetlenségét, öntörvényűségét s a hatalomkoncentrációtól való közjogi elválasztását, mint ahogyan ezt a bírói hatalom a történelem folyamán sikerrel kikövetelte a maga részére.”²⁹ A problematikát a jelenre vonatkoztatva meg kell jegyezni, hogy ezen társadalomelméleti terrénum, különös tekintettel a média autonómiájára, nincs közjogi értelemben kellően definiálva, s így mind a hatalmon belülről, mind azon kívülről koncentrációra való törekvéseknek lehet a tárgya. A kulturális és szellemi életnek vannak hatalmi jellemzői, de jellegénél fogva nem lehet hatalmi ág, csupán egy politikától elkülönült autonóm jelenség.

Technokrácia

A harmadik „korrumpálódási veszély”, amit Bibó említ, főként társadalmi, társadalomelméleti jellegű, és a bürokrácia, pontosabban a *technokrácia* fogalma alá vonható. Amennyiben sikerülne megvalósítani a civil társadalom autonómiáját, „a gazdasági és szellemi élet valamilyen önkormányzatát és államhatalmi elválasztását”, még akkor is mind általános igazgatási, mind gazdasági, mind a kultu-

rális igazgatás terén tovább növekednék a szervezés, a szervezettség jelentősége és a benne megtestesült hatalomkoncentráció. Így ebben a kontextusban nem a múlt vaskalapos hivatalnoki rétegére kell gondolnunk, hanem „egy nagyon sikeres, nagyon is eredményes, nagyon is cselekvőképessé szervezetre, amely felé a fejlődés halad, San Franciscótól Kamcsatkáig (...), a nagy szervezők, a menedzserek forradalmára, akik lassan a tőkésnél fontosabb tényezői lesznek az ipari fejlődésnek. (...) A végsőkéig racionalizált üzemszerűségben néhány nagyon képzett szervező és szakember mellett a sekélyesen képzett átlag mind nagyobb mértékben elhárítja magától a fájdalmas és fáradságos betanulás munkáját, és átenged minden irányítást a túlracionalizált nagyüzem szervezőinek és szakembereinek.”³⁰ Megítélésem szerint *a technokrácia nem kimondottan önmagában, hanem a fenti másik két veszélyforráshoz való kapcsolódásában jelent veszélyt, mint ezeknek a nem az állam felől történő koncentráció tényezője.*

Ez az új társadalmi mozgás jelenti tehát a legnagyobb kihívást a kor hatalomelosztása számára. Ez az új elit, amely hasonlóan a korábbiakhoz, önmeghatározását a kor követelményeinek megfelelően mindig új és új, körén kívüli, korábban talán alatta elhelyezkedő génekkel és genetikai kódokkal változtatja, nem veszélyezteti azonban az erkölcsös, célszerű, haladó és helyes berendezkedést egészen addig, amíg nem indul el a társadalomban egy elitista kasztosodás, egy ideológiai exkluzivitás, amikor a nem marxi értelemben vett uralkodó osztály már annak definiálja magát.

Az újkor kihívásai közül tehát éppen ez az utolsó jelenség a domináns faktor, amely a másik kettőnek a motorja. Ennek a motornak két nagy ereje van: az *egzisztencia* és az *információ*. A gazdaságszervezés és a kultúra – ez utóbbiba beleértve a tudományt is – terrénuma az, amely korunk kihívásait adja, s amelyekbe a tradicionális burzsoázia belebukott, s szintén ez a két terület az, amelyet a közjogi gondolkodás nem illesztett bele tényezőrendszerébe. Ahogy a földbirtokok abszolút értékét átvette a tőke, úgy veszi át a tőke értékét egy teljesen új, technokrata érték és ideológia.

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az értelmiség szükségszerűen uralkodó osztállyá válik. Az uralkodó osztály léte feltételez valamiféle uralmi pozíciót, márpedig az európai társadalomfejlődés nagy fordulatai azt mutatják, hogy *a nagy társadalmi átalakulások nem az uralkodó osztály változását jelentik elsősorban, hanem a társadalmi funkciók közötti hangsúlyeltolódást.* A mezőgazdasági funkció rovására teret hódított ipari-kézműves funkció dominanciája nem jelenti önmagában az uralmi funkció teljes cseréjét, sőt, azt láthatjuk, hogy az ipari termelési funkcióra épülő polgári uralom kevésbé uralmi jellegű, mint az arisztokrácia társadalomszervező tevékenysége volt. Az a tény tehát, hogy az értelmiségi funkció domináns lesz a jövő európai társadalmában, nem vonja szükségszerűen maga után az értelmiség uralmát, pontosabban uralmi jellegű dominanciáját.³¹

KONKLÚZIÓK

A hatalommegosztás hagyományos tényezőinek átértékelődése

Ha a hatalommegosztás metakonstitucionális elvét a mai európai társadalomfejlődés igényeihez szeretnénk adaptálni, akkor a következő rendszert konstatálhatjuk.

A *kormány és a parlament kapcsolatában* a korábbi szeparáció helyett egyfajta közeledés, majd hogyanem összeolvadás ment végbe az európai parlamentáris kormányformákban, ami a parlament és a kormány viszonyát technikumkamegosztási kapcsolattá tette. Láthatjuk, hogy a parlament és a kormány intézményi elválasztása értelmét veszítette egy olyan parlamentáris rendszerben, ahol a törvényhozást és a kormányt ugyanaz a politikai akarat vezérli, adott esetben tehát a kormány rendelkezik a legnagyobb befolyással a legisztációs procedúrára.

A *végrehajtás tradicionális funkcióját a közigazgatás tölti be*, amely azonban független kell legyen a politikum befolyásától, csak a jogszerűség és az eredményesség, tehát jogi és szakmai szempontok lehetnek a prioritásai.³² A fentiekben kifejtetteknek megfelelően két csoportra oszthatjuk a közigazgatási tevékenységet, egy quasi bíraskodó, illetve ellenőrző, engedélykibocsátó tevékenységre, amelynek strikt eljárási rendje és garanciái vannak, és egy eredménycentrikus tevékenységre, amelynek teljesítéséhez az eredményesség diszkreciót igényel. Jól láthatjuk, hogy az utóbbi, *sui generis* közigazgatási tevékenységgel kapcsolatban merülnek fel komoly problémák, hiszen az első, tradicionális közigazgatási tevékenység jogilag teljeskörűen leszabályozható. *A diszkrecionális jogkör két szempontból vet fel aggályokat*: egyrészt az *állampolgárok védelmének* aspektusából a közhatalom önkényes gyakorlásával szemben, másrészt a *hatékonyság, célszerűség* iránti – közvetlenül az állam, közvetve pedig az egész társadalom által támasztott igény szempontjából. Ez a dualitás kétirányú ellenőrzést indokol, amelynek módszere nem lehet más mint a *kontrapontozás, az ellenőrzés és a nyilvánosság* kiszélesítése.

„... az állam azon funkcióinak a gyakorlása során, amelyeknek mértéke elsősorban az eredményesség, szakszerűség stb. az állampolgár kiszolgáltatott helyzetbe kerülhet.”³³ Ennek a veszélynek az elkerülésére szolgálhatnának *az emberi és állampolgári jogi külön bíróságok*, amelyeknek a funkciója nem lenne más, mint konkrét, egyedi ügyben hozott közigazgatási aktusoknak az emberi és állampolgári jogok aspektusából történő értékelése, ezáltal egyfajta negatív követelményrendszert állítván fel a diszkrecionális döntésekkel szemben. Ennek garanciális szerepe abban rejlene, hogy a bíróság jogsérelmet állapítana meg konkrét jogszabálysértés nélkül, kizárólag az alkotmány, illetve annak emberi és állampolgári jogi katalógusa alapján. Természetesen egy ilyen rendszer működése *előfeltétele-*

zi egy szerv (ombudsman, ügyészség stb.) *inkvizitórius, illetve eljárásindítási szerepét*, amely hatékonnyá tehetné a jogérvényesülést.

Az állampolgári jogvédelem oldaláról megállapított, pontosabban a joggyakorlat által kialakított *negatív követelményrendszer* mellett a depolitizált közigazgatás meg kell feleljen *az állam által támasztott metajurisztikus igényeknek*, amely egyrészt az *eredményesség*, másrészt a *törvényhozás által meghatározott prioritások* alkalmazását, megvalósítását jelenti, tehát, hogy a közigazgatás a törvényhozás által megállapított keretek között és célok érdekében működjön. Ennek érdekében vagy az állami számvevőszékek, vagy erre a célra létrehozott kontrollszervek járhatnak el, amelyek kezdeményezhetnék a politikum beavatkozását, felügyeleti intervencióját.

Míg tehát az állampolgári jogvédelmi kontroll a jogszerűség szempontját érvényesíti konkrét ügyekben, addig a célszerűségi-gazdaságossági kontroll az eredményesség követelményét juttatja érvényre absztrakt módon.³⁴ Míg azonban a bíróságok által alkalmazott klasszikus szerkezetű jogi normák és a jogorvoslati rendszer lehetővé teszik az objektív társadalmi igazság megvalósulását, addig a közigazgatási normák esetén – ide nem értve a quasi bíráskodást lehetővé tevő konkrét közigazgatási jogi normákat – fokozott, hierarchián belüli és kívüli ellenőrzésre, ellenpontozásra, visszacsatolásra, korrekciós mechanizmusokra van szükség. Ezekre természetesen minden konkrét, tehát egyedi ügyekben történő hatalomgyakorlás – így a bírói tevékenység esetén is (l. jogorvoslat-hoz való jog) – szükség van, azonban más mértékben és más módon.

Míg a közigazgatás és a politikum kapcsolatát illetően azt mondhatjuk, hogy nem szerencsés ezek összeolvadása, addig a *bíróság és a politikum* viszonylatában azt konstataálhatjuk, hogy a bíróságnak egyenesen autonómiát kell biztosítani. Ebben az esetben sem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a bíró is a jogszabályi korlátok között tölti be funkcióját, tehát ez az autonómia mégiscsak feltételez valamiféle alá-fölé rendeltséget. Alapvetően azt mondhatjuk, hogy míg a közigazgatás *végrehajtja a jogot*, addig a bíróság *alkalmazza* azt, és éppen ezzel magyarázható ez utóbbinak a politikumtól való erőteljesebb függetlensége, illetve ennek lehetősége. A bírói függetlenség alkotmányos alapelveinek a közvetlen, konkrét oka természetesen nem ez a jogelméleti megfontolás, hanem a civil társadalom és a politikai állam elválásának konkrét megvalósulása, illetve az eziránti igény.

Társadalmi professzionalizálódás és neutrális szakmai szervek

A professzionalizálódásnak azonban van a közigazgatás és a bíróság szerepének ártértékelése mellett egy nagyobb hozadéka. A posztindusztriális társadalomban a közhatalom gyakorlásának olyan kérdései is megjelennek, amelyek professzionális jellegükből kifolyólag kisebb mértékben politikai és nagyobb mértékben

szakmai kérdések. Azt is mondhatjuk, hogy ezeknek a döntéseknek a meghozatalában a politikum erőteljes befolyása épphogy káros, aminek az az oka, hogy a politikum érték meghatározó funkciót tölt be, és így nem képes adekvát választ adni tisztán professzionális kérdésekre.

Ezeket a társadalmi döntéseket olyan politikailag neutrális szervek hozzák, illetve kellene, hogy hozzák, amelyek ugyan nem szakadnak el a politikumtól, tehát a népszuverenitástól – olyan értelemben, hogy ebből származtatják működésük tág kereteit – ezeken a kereteken belül azonban saját szakmai döntéseiket hozzák, természetesen a politikum ellenőrzése és széleskörű nyilvánosság mellett.

Ilyen politikailag neutrális szakmai szervek tekinthetők az alkotmánybíróságok, a média- és a versenyfelügyelet, a jegybankok, az állami számvevőszékek, illetve a tudományos élet autonóm működésének intézményei, az akadémiák és az egyetemek. Működésük alapvető kerete egy vagy több jogilag megfogalmazott elv, mint például a gazdasági verseny szabadsága, illetve ennek immanens piaci korlátoktól való megóvása, ezeknek a versenykorlátozásoknak a felszámolása, az alkotmányos értékek érvényesítése, az önálló monetáris politika, az autonóm, politikamentes tudományos élet. Ezeknek az intézményeknek a működése magas jogforrási szinten szabályozott, oly módon azonban, hogy a társadalom meghatározott alapértékeinek az érvényesítése tekintetében szinte teljes diszkréciót élveznek.

Politikum és professzionalizmus

A közigazgatás, a bíróságok és a neutrál-professzionális szervek működésével kapcsolatban azt láthatjuk, hogy *a jogi közeg érték közvetítő szerepe közös jellemzőjük, azonban éppen az a differencia specifikájuk, hogy milyen módon, milyen keretek között hajtják végre, vagy alkalmazzák ezt a jogi közveget.*

Bibó megállapítása szerint „a nagy határfokú eredményességre képes közigazgatási apparátus (...) azt a veszedelmet rejti magában, hogy elhomályosodik annak tudata, mire szolgál egyáltalán ez az eredményesség. Az eredményesség addig érték, amíg maga is a társadalmi értékszempontok szilárd uralma alatt áll. A közigazgatási apparátus eredményességének és határfokának tehát parancsolóan előírja, hogy ezzel az apparátussal vetekedő, sőt nagyobb társadalmiléktani erővel létezzék egy célkitűző, iránymegszabó, értékszabályozó apparátus is, mely eleven kapcsolatban van a közösség szükségleteivel, érvényesen megtudja állapítani a célmegvalósulás irányelveit, és érvényesen képes tisztázni a társadalmat irányító végső értékeket is. Ezzel pedig lényegileg a törvényhozó és végrehajtó hatalom elválasztásának modern megfogalmazásához jutottunk el.”³⁵

Megítélésem szerint ez a gondolat a fentiekben említett mindhárom szervtípust is érinti, bár igaz, hogy a törvényhozó hatalomtól más és más távolságban

vannak. Míg a bíróságok tradicionálisan autonóm státuszt töltenek be, addig a neutrál-professzionális szervekkel kapcsolatban az ilyen jellegű igények és megoldások később alakultak ki. Tevékenységére tekintettel, a közigazgatás távolodhat el a legkevésbé a politikum befolyásától. Itt a professzionizálódás csupán a teljes személyi elkülönüléssel, magasan képzett és magas társadalmi presztízzsel rendelkező tisztségviselői kar kiépítésével és az irányítás kizárólag jogi eszközökkel történő megvalósításával lehetséges. A jogszerű és eredményes működés a quasi bíráskodási, ellenőrzési, engedélyezési stb. tevékenységen kívüli közigazgatási tevékenység tekintetében akkor valósul meg, ha a politikum nem olyan absztrakt módon befolyásolja a közigazgatási tevékenységet, mint a bíróságokét, a jogi eszközök azonban nem érik el a teljes konkretizáltság fokát. Mindez természetesen nem jelentheti a diszkrecionális jogkörök kiszélesítését, és így a jogbiztonság csökkentését, csupán azt, hogy a közigazgatási jogi normák megalkotásánál – az érték meghatározó szempont kivételével – a politikai szempontok másodlagosak a szakmaiakkal szemben. Ez úgy valósulhat meg, hogy az absztrakt normákat konkretizáló szabályokat a közigazgatás alkotja meg a bíróságok és a politikum tevékeny felügyelete mellett, és amennyiben ezekkel a normákkal szemben a politikum nem támaszt kifogást, akkor azok társadalmi legitimációs hatást élveznek. Márpedig ez jelentené a hatalommegosztás elvének valódi érvényesülését a jelen társadalmi valóságában, hiszen a jogállamiság követelményét is magában foglalva ma is igényként merül fel, hogy a törvényeket ne az – tehát ne ugyanaz az akarat – hajtja végre, illetve alkalmazza, amely azokat hozta. *Egy demokratikus társadalomban el kell választani egymástól az érték meghatározó és az érték megvalósító funkciót.*

Társadalmi verseny elmélete

A neutrál-professzionális szervek működésével végső soron visszajutunk a *bibói teljesítményalapú társadalom* fogalmához. Annak megvalósításához, hogy a társadalom a jobb teljesítményt kedvezőbben értékelje, mint a rosszabbat, társadalmi versenyre van szükség. *A posztindusztriális társadalomnak tehát a társadalmi verseny az optimális berendezkedése.* A társadalmi verseny fő területei a politika, a gazdaság és a kultúra. A *politikai verseny* által valósul meg, hogy a politikai pártok egyenlő esélyekkel küzdenek a szavazatokért, ennek során a kompetitív pártlogika alapján próbálják meg kialakítani azt az optimális programcsomagot, társadalmi cselekvéstervet, amit a társadalom összességében optimálisnak tart. A *gazdasági verseny* által valósul meg, hogy minden termelő arra törekszik, hogy lehető legjobb minőségű terméket a lehető legkisebb költségekkel termelje meg. A *kulturális versenynek két szférája* van. Az egyik működési elvét tekintve a gazdasági verseny szerint működik: *média, populáris kultúra*. Bizonyos értelemben a gazdasági verseny körébe vonható a *média* is: amíg a hírérték határozza meg az

egymással versengő médiumok kommunikációs prioritásait, addig nem fenyeget az információáramlás részéről koncentráció, és nem jön létre összefonódás a politika és a média között. Hasonlóan a gazdasági verseny logikája alapján működik a *pop-art*, a populáris művészet, tehát a kultúrának az a része, amely szellemi fogyasztási cikkeket gyárt, és amelynek működését a fizetőképes kereslet határozza meg. A *kultúra tudományos szférája* tekintetében egy autonóm tudományos közösség léte és a tudományos kérdések tekintetében szuverén értékítélete jelenti azt a keretet, amely megvalósítja a versenyt ebben a szférában. Egy tudományos kérdésre adott hipotetikus válasz ugyanúgy verseng azért, hogy az akadémikus közönség akceptálja, mint ahogy egy termelő verseng azért, hogy egy terméket a fogyasztók megvegyenek. A társadalom végül azt a tudományos elméletet, illetve terméket értékeli kedvezőbben, amit az arra hivatott közönség (tudományos közösség, fogyasztók) előnyben részesít.

A társadalmi verseny fogalma nem jelent mást, mint a teljesítményalapú társadalom megvalósulását, illetve annak zálogát. A társadalmi verseny elve szerint működő társadalomban nem fenyegetnek a hatalomkoncentrációnak Bibó által említett jelenségei.

SZAKIRODALOM

- Arisztotelész: *Politika*. Ford.: Szabó Miklós. Budapest, Gondolat Könyvkiadó, 1984.
- Balogh Zsolt: A hatalommegosztás dimenziói. = *Jogtudományi Közöny*. 1990/1.
- Beard, Charles: *Az Egyesült Államok alkotmányának gazdasági értelmezése*. Budapest, Európa, 1988.
- Bibó István: A bírói és a közigazgatási funkció szociológiájához. = *Társadalomtudomány*. 1941/1.
- Bibó István: A kapitalista liberalizmus és a szocializmus-kommunizmus állítólagos kiegyenlíthetetlen ellentéte. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 4. kötet. Budapest, Magvető, 1986.
- Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 2. kötet. Budapest, Magvető, 1986.
- Bibó István: Az európai társadalomfejlődés értelme. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 3. kötet. Budapest, Magvető, 1986.
- Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 1. kötet. Budapest, Magvető, 1986.
- Bibó István: Kényszer, jog, szabadság. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 1. kötet. Budapest, Magvető, 1986.
- Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998.
- Blás P. Elemér: Személyi és dologi társadalomszemlélet. = *Társadalomtudomány*. 1940/2.
- Concha Győző: Anglia alkotmánya. = *Újkori alkotmányok*. 2. kötet. Budapest, 1888.
- Constant, Benjamin: *Az alkotmányos politika tana*. Budapest, Trattner–Károly, 1862.
- Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog: általános rész*. Budapest, Osiris, 1999.

- Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996.
- Friedrich A. Hayek: *The constitution of liberty*. Chicago, Gateway Edition, 1960.
- Gneist, Rudolf: *A jogi állam*. Budapest, MTA, 1875.
- Gombár Csaba: *Politika címszavakban. Elemi politika fogalmak értelmezése*. Budapest, ELTE, 1983.
- Habermas, Jürgen: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Gondolat, 1971.
- Hamza Gábor: Cicero De re publicája és az antik állambölcselet. = Cicero: *De re publica*. Budapest, Akadémiai, 1997.
- Hamza Gábor: Cicero De re publicája és az antik államfogalom. = *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Szerk.: Mezey Barna. Budapest, Osiris, 1998.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: *A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlat*. Budapest, Akadémiai, 1971.
- Holló András [et al.]: *A hatalmi ágak megosztása. /Alkotmányjogi füzetek./* Budapest, ÉGSZI, 1989.
- Horváth Barna: *Angol jogelmélet*. Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., 2001.
- J. Merry: *Five branch government. The full measure of constitutional checks and balances*. Urbana – Chicago – London, University of Illinois Press, 1980.
- Kállay István: Hatalommegosztás és városi rendiség. = *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Szerk.: Mezey Barna. Budapest, Osiris, 1998.
- Kelsen, Hans: *Tiszta jogtan*. Ford.: Bibó István. Budapest, Rejtjel, 2001.
- Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris, 1998.
- Kulcsár Kálmán: *Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái*. Bevezető előadás. A tekintélyuralomtól a demokráciáig. Nemzetközi konferencia A Magyar Tudományos Akadémia és az Igazságügyi Minisztérium szervezésében. Budapest, 1989. április 25-27.
- Lenin, Vlagyimir Iljics: Állam és forradalom. = *Összes művei*. 33. kötet. Budapest, Kossuth, 1965.
- Locke, John: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Budapest, Gondolat Könyvkiadó, 1986.
- Lukács József: Megjegyzések Max Weber vallásszociológiai tanulmányaihoz. = Max Weber: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest, Gondolat, 1982.
- Marx, Karl: A polgárháború Franciaországban. = Marx, Karl – Friedrich Engels: *Válogatott művek*. 1. kötet. Budapest, Kossuth, 1963.
- Max Weber: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest, Gondolat, 1982.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat: *A törvények szelleméről*. 1. kötet. Ford.: Csécsy Imre – Sebestyén Pál. Budapest, Akadémiai, 1962.
- Nagy Ernő: *Magyarország közjoga*. (Államjog). Budapest, 1897.
- Nagyné Szegvári Katalin: Az ókori görög állam és jog. = *Egyetemes állam- és jogtörténet. Ókor – feudális kor*. Szerk.: Rácz Lajos. Budapest, Hvg-Orac, 1998.
- Polübiosz: A római államrendről. = *Görög történetírók*. Szerk.: Ritoók Zsigmond. Budapest, Európa, 1988.
- Rácz Attila: *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Budapest, Akadémiai, 1972.
- Rácz Lajos: A hatalomkorlátozás tendenciái a középkori magyar politikai-jogi kultúrában. = *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Szerk.: Mezey Barna. Budapest, Osiris, 1998.

- Rousseau, Jean-Jacques: Társadalmi szerződés. = *Értekezések és filozófiai levelek*. Ford.: Kis János. Budapest, Magyar Helikon – Európa, 1978.
- Ruszoly József: *Alkotmánytörténeti tanulmányok*. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1991.
- Samu Mihály: *Hatalomelmélet. Különös tekintettel az államra*. Budapest, Korona Kiadó, 2000.
- Sári János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, Osiris, 1995.
- Sári János: A hatalommegosztásos eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történelmi irányai. = *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Szerk.: Mezey Barna. Budapest, Osiris, 1998.
- Sári János: A hatalommegosztásos intézményesülés fejleményeiről. = *Politika – Tudomány*. 1988/1.
- Sári János: A hatalommegosztásról. Bibó István Államtudományi felfogásáról. = *Társadalmi Szemle*. 1989/5.
- Sári János: Alkotmányozó hatalom és hatalommegosztás. = *Magyar Jog*. 1991/10.
- Sári János: Államfői hatalom és felelősség. = *Társadalmi Szemle*. 1991/8-9.
- Sári János: Közép-európai alkotmányok 1994: a tagadás tagadása. = *Jogtudományi Közlöny*. 1994/6.
- Stipta István: Az ókori görög állam- és jogfejlődés. = *Általános jogtörténet*. Szerk.: Horváth Pál – Révész T. Mihály. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1994.
- Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. = *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Szerk.: Mezey Barna. Budapest, Osiris, 1998.
- Tocqueville, Alexis: *A demokrácia Amerikában*. Budapest, Gondolat, 1983.
- Wilson, Woodrow: A közigazgatás tanulmányozása. = *Közigazgatástudományi antológia*. [Okta-tási anyag.] Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1996.
- Zlinszky János: A jogállamiság történelmi kezdetei: Róma. = *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Szerk.: Mezey Barna. Budapest, Osiris, 1998.
- Zlinszky János: *Ius publicum*. Budapest, Osiris, 1998

JEGYZETEK

- ¹ Kiindulópontját az a bibói hatalommegosztásos koncepció jelenti, amely Bibó István társadalomtudományi munkásságának egyik leghíresebb, ha nem a leghíresebb gyöngyszeme, és amelyet 1947-ben akadémiai székfoglalóként prezentált („*Az állambatalmak elválasztása egykor és most?*” In: Bibó István: Válogatott tanulmányok. II. kötet. Magvető, Budapest, 1986. 367-398.). Ha azonban ezt a hatalommegosztás-koncepciót vizsgáljuk, nem kerülhetjük el, hogy Bibó más társadalomtudományi írásaival kontextusban értelmezzük a székfoglalóban lefektetett téziseket. „Bibó nem az akadémiai székfoglaló hatalommegosztásos koncepciójával robbant be a politikai gondolkodásba, hanem abban a vitában elfoglalt álláspontjával, amely a *Magyar Zoltán* 1942-ben megjelent közigazgatási tankönyve, illetve az ott kifejtett nézetei körül alakult ki.” Sári János: A hatalommegosztásról. Bibó István államtudományi felfogásáról. In: *Társadalmi Szemle* 1989. 5. sz. 11. o. A „*Jogszerű*”

közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom” c. tanulmányban (Bibó István: Válogatott tanulmányok. I. kötet. Magvető, Budapest, 1986. 271-294.) már megtalálhatjuk a bibói koncepció csíráit, illetve abban a végrehajtó hatalom elhelyezését. Másrészt fontos ezt a hatalommegosztásos koncepciót az európai társadalomfejlődési paradigma kontextusában elhelyezni, különösen akkor, ha az előbbi perspektíváit taglaljuk. („*Az európai társadalomfejlődés értelmé*” In: Bibó István: Válogatott tanulmányok. III. kötet. Magvető, Budapest, 1986. 5-124.; „*A kapitalista liberalizmus és a szocializmus-kommunizmus állítólagos kiegyenlíthetetlen ellentéte*” In: Bibó István: Válogatott tanulmányok. IV. kötet. Magvető, Budapest, 1986. 759-782.)

- ² Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. = *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Szerk.: Mezey Barna, Budapest, Osiris, 1998. 96-97.
- ³ „A *common law* az alapvető jogok forrása, ami közmeggyőződésből, tehát szokásból, a bíró alkotta jogból, továbbá a régi jogtudósok munkáiból táplálkozik.” Concha Győző: Anglia alkotmánya. = *Újkori alkotmányok*. 2. kötet. Budapest, 1888. 17.
- ⁴ Montesquieu: *A törvények szelleméről* című művében funkcionálisan határozza meg a bírói hatalmat: a bűncselekmények megbüntetését és a magánosok jogvitáinak az eldöntését jelenti. Vö.: Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. = *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Szerk.: Mezey Barna. Budapest, Osiris, 1998. 127.
- ⁵ Nem hiába mondja *Sir Edward Coke*, hogy a valódi szuverén a bíró, aki a *common law* alapján ítélkezik. „A gondolat annyira erőteljesnek bizonyult, hogy a hatalommegosztás teoretikusai a parlamentet nem is tekintették a kötetlen törvényhozás szervének, hanem csak olyan „technikai” szervezetet láttak benne, amely a nép jogait a *common law* szokásainak (customs) megfelelően biztosítja. (...) Nem véletlen, hogy a hatalommegosztás legjelesebb angol gondolkodói a törvényhozás és a végrehajtás funkciója, »hatalmi ága« mellett a bíráskodást külön nem is említik. A *common law* szemlélet objektív racionalitásától inspirálva úgy vélték ugyanis, hogy a bíráskodás mögött semmiféle elkülöníthető, partikuláris elv – a dolog lényegét tekintve: érdek – nem állhat, és éppen emiatt a bíráskodás nem is rendelkezhet az önálló hatalom tulajdonságaival.” *Im.* 95-96. Vö.: Horváth Barna: *Angol jogelmélet*. Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., 2001. 5-20.
- ⁶ Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. = *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Szerk.: Mezey Barna, Budapest, Osiris, 1998. 106.
- ⁷ Habermas, Jürgen: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Gondolat, 1971. 293. Idézi: Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998. 74-77., 205-206.
- ⁸ Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 2. kötet. Budapest, Magvető, 1986. 380-381. Vö.: Blás P. Elemér: Személyi és dologi társadalomszemlélet. = *Társadalomtudomány*. 1940/2. 149.
- ⁹ Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 2. kötet. Budapest, Magvető, 1986. 382-385. „A monarchiai hatalomban úgymond két megkülönböztetés van, a végrehajtó hatalom, felruházva tényleges előjogokkal, és a királyi hatalom, amely a múltnak emlékei és a vallás hagyományai által tartatik fenn. A három politikai hatalomnak a végrehajtó, törvényhozó, bírói hatalmak, mindannyi mozdonyok, melyeknek össze kell hatni, mindeniknek saját körében (...), de ha e mozdonyok pályájukból kimentek, összeütköznek és egymást megakasztják, kell olyan erőnek lenni,

mely azokat helyökre visszavezesse. Ezen erő nem lehet e mozdonyok egyikében, mert az arra szolgálna nékie, hogy a többit megsemmisítse, szükséges, hogy az a körön kívül álljon, hogy az némileg semleges legyen, hogy mindenütt lehessen alkalmazni, hol alkalmazása szükséges: és hogy a bajoktól óvjon, a sérelmeket orvosolja, anélkül, hogy ellenséges legyen.” Constant, Benjamin: *Az alkotmányos politika tana*. Budapest, Trattner–Károlyi, 1862. 12-13.

¹⁰ Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 2. kötet. Budapest, Magvető, 1986. 385. Vö.: Rácz Attila: *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Budapest, Akadémiai, 1972. 22.

¹¹ Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 1. kötet. Budapest, Magvető, 1986. 287.

¹² Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 2. kötet. Budapest, Magvető, 1986. 385-386.

¹³ *Im.* 386-387.

¹⁴ Rousseau, Jean-Jacques: Társadalmi szerződés. = *Értekezések és filozófiai levelek*. Ford.: Kis János. Budapest, Magyar Helikon – Európa, 1978. 181.

¹⁵ Bibó István: Az európai társadalomfejlődés értelme. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 3. kötet. Budapest, Magvető, 1986. 62.

¹⁶ 2. § (3) bekezdés: „A társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni.”

¹⁷ Bibó István: Az európai társadalomfejlődés értelme. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 3. kötet. Budapest, Magvető, 1986. 33.

¹⁸ *Im.* 78.

¹⁹ *Im.* 49.

²⁰ *Im.* 77.

²¹ Sári János: A hatalommegosztásos eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történelmi irányai. = *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Szerk.: Mezey Barna. Budapest, Osiris, 1998. 127.

²² Vö.: Gneist, Rudolf: *A jogi állam*. Budapest, MTA, 1875. 206.

²³ Sári János: A hatalommegosztásos eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történelmi irányai. = *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Szerk.: Mezey Barna. Budapest, Osiris, 1998. 75.

²⁴ Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 1. kötet. Budapest, Magvető, 1986. 273-274.

²⁵ Ennek értelmében „egy bizonyos hatalmi szervezet, mely meghatározott célokat hivatott és akar elérni, e célok megvalósítását, központi beindítását és a végrehajtó közegig való közvetítését képes olyan módon megszervezni és megvalósítani, hogy kitűzött céljait egészen a legkonkrétabb részletekig magas hatásfokon és a kiindulási intenciók minimális elhajlásával viszi keresztül és valósítja meg.” *Im.* 288-289.

²⁶ *Im.* 291.

²⁷ Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 2. kötet. Budapest, Magvető, 1986. 393-394. Ennek a problematikának a fel-

merülése főként a klasszikus, tiszta piacgazdasági formák megrendülése után következett be, hiszen mind a keynes-i, mind a New Deal-i mechanizmust szigorúan ellenőrizni kell, hiszen itt nemcsak az állami közérdek sorsáról, hanem a nemzetgazdaságról, tehát a politikai rendszer alapjáról van szó. A politika a két világhégés között megakadályozta a gazdaságpolitikán kívüli, kívülről való túlkonzentrálódást, de szükség van olyan garanciákra is, amelyek a politikumból kiinduló gazdasági koncentrációknak határt szabnak, pontosabban megakadályozzák.

²⁸ *Im.* 394.

²⁹ *Im.* 395.

³⁰ *Im.* 395-396.

³¹ „... a modern társadalom, amely nagyjából már teljesen ledobta magáról a születési arisztokrácia ballasztját, és részben ledobta és egészében ledobni kívánja az ugyancsak születési jellegű vagyoni arisztokrácia ballasztját, nem igényli ezek helyébe egy másféle szelekción alapuló politikai arisztokrácia, uralkodó osztály vezetését sem, mert egyáltalán nem igényel uralkodó osztályt, hiszen az erőszak csökkentése és felszámolása egyben az uralom csökkentését és felszámolását is jelenti; tehát a modern társadalom a teljesítmények bizonyos szabadon mozgó elitjét igényli csak, de nem arisztokráciákat, nem uralkodó osztályokat és nem a társadalom vezetését hivatalból igénylő csoportokat.” Bibó István: *Az európai társadalomfejlődés értelme.* = Bibó István: *Válogatott tanulmányok.* 3. kötet. Budapest, Magvető, 1986. 60. „A társadalom értelmiségivé válásával kapcsolatban nagyon fontos azt leszögezni, hogy mi sem könnyebb, mint azt a nagyon jelentős változást, ami- ben a hivalgó feudális urat, majd a helyébe lépő kereskedőt és ipart űző polgárt végül a szervező és alkotó értelmiség váltja föl, mi sem könnyebb, mint ezt a fordulatot úgy fel- fogni és úgy megszervezni, hogy ez az értelmiség válik uralkodó réteggé.” *Im.* 78-79.

³² Wilson, Woodrow: A közigazgatás tanulmányozása. = *Közigazgatástudományi antológia. Oktatási anyag.* Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1996. 39-52. A közigazgatásról mint új és különálló hatalmi ágról Lásd: Sári János: A hatalommegosztásos intézményesülés fejlemé- nyeiről. = *Politika – Tudomány.* 1988/1. 56-64. A közép-európai alkotmányok is a közigazgatásnak a végrehajtó hatalmon belüli elkülönülését mutatják. Lásd: Sári János: Közép-európai alkotmányok 1994: a tagadás tagadása. = *Jogtudományi Közöny.* 1994/6. 273-286.

³³ Sári János: A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmá- nyos rendszerek belső logikája. Budapest, Osiris, 1995. 156.

³⁴ Vö.: *Im.* 162.

³⁵ Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. = Bibó István: *Válogatott tanulmányok.* 1. kötet. Budapest, Magvető, 1986. 293.