

Összes ellenvetésem dacára az én alapelvem az, hogy a többség akarata mindig győzedelmeskedik. Ha tehát a többség jóváhagyja a javasolt egyezmény minden részletét, én jó szívvel csatlakozom majd, annak reményében, hogy később módosítják, valahányszor rájönnek, hogy rosszul működik. Hiszem, kormányaink évszázadokon át erényesek maradnak, legalábbis mindaddig, amíg főként mezőgazdaság-központúak; s ez mindaddig így lesz, amíg szabad földek találhatók Amerika bármely részén. Amint azonban az emberek nagyvárosokban zsúfolódnak össze, miként Európában, kormányaink ugyanolyan korrupctakká válnak majd, mint az európaiak. Legfőképpen abban reménykedem, hogy figyelmet fognak szentelni az átlagember oktatásának és nevelésének, meg lévén győződve arról, hogy a legnagyobb biztonsággal az ő józan eszükre támaszkodva óvhatjuk meg a szabadság kellő mértékét.

Igencsak kifárasztottam Önt ez alkalommal értekezésemmel, így már csak őszinte nagyrebcsülésemmel és ragaszkodásommal egészíteném ki, amellyel, kedves Uram, maradok az Ön szerető barátja és szolgálja,

Thomas Jefferson

P. S. Törvényeink bizonytalansága, instabilitása valóban mérhetetlenül komoly veszedelem. Úgy vélem, jó lenne, ha alkotmányunk biztosítaná, hogy egy törvény betervezése és elfogadása között mindig legyen egy tizenkét hónapos várakozási időszak; ezután kellene javasolni a törvény elfogadását egyetlen szó változtatása nélkül; és ha a körülmények folytán a törvény haladéktalan elfogadása indokoltnak látszik, akkor egyszerű többség helyett legyen szükség mindkét Ház kétharmadának szavazatára.

JAMES MADISON AZ ALKOTMÁNYRÓL

Balabán Péter fordítása

THE FEDERALIST, 47. sz.
1788. január 30.

New York állam népéhez

Miután áttekintettem a javasolt kormányzat általános formáját és a kormányra ruházandó hatalom összességét, rátérek e kormányzat szerkezetének vizsgálatára, valamint annak az elemzésére, hogy e hatalom miként oszlik meg a kormányzatot alkotó részek között.

Az alkotmány tiszteletre méltó ellenzőinek egyik legalapvetőbb kifogása szerint ez az alkotmány megsérti azt a politikai alaptételt, amelynek értelmében a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ágak különállóak, szétválasztandók. A szövetségi kormány struktúrája – szerintük – egyáltalán nem veszi tekintetbe a szabadság e nagyon lényeges biztosítékát. A különböző hatalmi ágak úgy osztoznak el és úgy keverednek, hogy nem érvényesül sem a szimmetria, sem a forma szépsége, és az építmény néhány fontos alkotóeleme annak a veszélynek van kitéve, hogy összeroskad más részeinek aránytalanul nagy súlya alatt.

Nincs alapvetőbb politikai igazság, s nincs olyan sem, amit a szabadság felvilágosult patrónusainak tekintélye jobban fémjelezne, mint az, amelyiken az említett ellenvetés alapul. Ha minden hatalom, a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom egyazon kézben összpontosul – legyen az egyetlen személy, kevesek vagy sokak kezében, legyen e hatalom öröklődő, önjelölt, vagy alapuljon akár választáson –, akkor azt joggal tekinthetjük a zsarnokság definíciójának. Ha tehát a szövetségi alkotmány valóban megvádolható a hatalom ilyen összpontosításával vagy az ilyen összpontosítás veszélyét hordozó hatalmi összefonódással, nincs is szükség további érvekre a rendszer egyetemes elutasításához. Meggyőződésem azonban, hogy mindenki számára világossá válik: ez a vád nem támasztható alá, s az alapelveket, amelyekre épül, félreértik és rosszul alkalmazzák. Annak érdekében, hogy helyes álláspontot alakítsunk ki erről a fontos tárgykörrel, ajánlatos megvizsgálni, hogy a szabadság oltalmazása végett milyen értelemben kell a három jelentős hatalmi ágat elkülöníteni és szétválasztani.

A bölcs tekintély, akit ebben a témában mindig idéznek és tanulmányoznak, nem más, mint a hírneves Montesquieu. Ha nem is ő a politikai tudomány e felbecsülhetetlen értékű alaptételének szerzője, annyi érdeme kétségtől van, hogy ő tárta fel és ő ajánlotta a legeredményesebben az emberiség figyelmébe. Elsősorban tehát igyekezzünk megállapítani, hogyan is értette Montesquieu ezt a dolgot.

A brit alkotmány Montesquieu számára az volt, mint Homérosz a didaktikus eposz-költők számára. Ezek a költők a halhatatlan dalnok éltművét tökéletes modellnek tekintették, amelyből az eposz művészetének alapelvei és szabályai levezetendők, s amelynek alapján minden hasonló mű megítélendő: nos, Montesquieu, e nagy politikai kritikus, minden jel szerint az angol alkotmányt tekintette ilyen mintának, avagy – hogy az ő kifejezésével éljünk – a politikai szabadság tükrének, és – elemi igazságok formájában – meg is határozta e rendszer jellegzetes alkotóelemeit. Hogy biztosak lehessünk abban, mit is akart mondani, menjünk vissza a forrásig, amelyből alaptételét eredeztette.

Ha csupán egy futó pillantást vetünk a brit alkotmányra, máris észre kell vennünk, hogy a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói ágazatok egyáltalán nincsenek teljes mértékben szétválasztva és elkülönítve. A végrehajtó magisztrátus szerves része a törvényhozó hatalomnak. Kizárólag az ő joga szerződéseket kötni idegen uralkodókkal, s e szerződések, mielőtt megkötöttek, bizonyos megszorításokkal törvényerővel bírnak. A végrehajtó hatalom nevezi ki a bírói testület minden tagját, az mozdíthatja el őket a parlament két házának felszólítására, s ha tanácsot óhajt kérni tőlük, a bírói testület tagjai alkotják egyik alkotmányos tanácsadó testületét. A törvényhozás egyik ága a végrehajtó hatalom első emberének fő alkotmányozó testülete: a közjogi felelősségre vonás és az azt követő elmozdítás, leváltás esetén a bírói hatalom egyetlen letéteményese; minden más esetben pedig a legfőbb fellebbviteli fórum. Maguk a bírák is kapcsolatban állnak a törvényhozói ágazattal, gyakorta részt vesznek ugyanis a törvényhozó testület tanácskozásaiban, jöllehet szavazati jog nélkül.

E tényekből – amelyeket Montesquieu figyelembe vett – világos a következtetés: amikor Montesquieu azt mondja, hogy „ha a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben összpontosul, nincsen szabadság”, vagy amikor azt mondja, hogy akkor sincsen szabadság, „ha a bírói hatalom nincsen elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalomtól”, nem azt gondolja, hogy ezeknek a hatalmi ágaknak semmiféle részleges befolyása ne lehessen egymás ténykedéseire, vagy ne gyakorolhassanak semmiféle ellenőrzést egymás ténykedései felett.

Mint szavaiból kivehető, s főképpen, amint fölhozott példája szemlélteti, nyilván úgy értette a dolgot, hogy ott, ahol az egyik hatalmi ág teljes jogkörét ugyanazok gyakorolják, akik a másik ág teljes jogkörét is, csorbát szenvednek a szabad alkotmány alapelvei. Ez lett volna a helyzet a Montesquieu tanulmányozta alkotmány esetében, ha a király, a végrehajtó hatalom legfőbb letéteményese, birtokában lett volna a teljes törvényhozó hatalomnak, vagy a bírászkodás legfelső irányításának is, vagy ha a teljes törvényhozó testületnek birtokában lett volna a legfőbb bírói vagy a legfőbb végrehajtó hatalom. Ilyesmi azonban nem található az említett alkotmány fogyatékosai között. A magisztrátus, amely a teljes végrehajtó hatalmat képviseli, maga nem alkothat törvényt, jöllehet bármelyik törvényt megvétőzhatja, s nem ítélezhet személyesen, jöllehet ő nevezi ki az igazságszolgáltatás tisztségviselőit. A bírának nincsenek előjogaik a végrehajtó hatalomban, jöllehet a végrehajtó hatalmi ág hajtásai, és nincs törvényhozói funkciójuk, jöllehet a törvényhozó testületek kikérhetik a tanácsukat. A teljes törvényhozó testület nem bírászkodhat, jöllehet két ágának együttes döntésével a bírakat eltávolíthatja hivatalukból, és jöllehet az egyik ág végső fokon bírói hatalommal bír. Továbbá: a teljes törvényhozó testületnek nincs semmiféle végrehajtó hatalma, jöllehet egyik ága alkotja a legfőbb végrehajtó hivatalt, és másik ága, a harmadik ág vádemelése nyomán, esetleg el is ítélteti a végrehajtó ágban dolgozó valamennyi beosztott hivatalnokot.

Az érvek, amelyekkel Montesquieu alátámasztja alapelvét, még jobban megvilágítják, miként értette a dolgot. *„Ha a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben egyesül, nincsen szabadság, írja, mivel attól lehet tartani, hogy az ilyen uralkodó vagy az ilyen testület zsarnoki törvényeket fog hozni, s azokat zsarnoki módon fogja végrehajtani.”* Továbbá: *„Akkor sincsen szabadság, ha a bírói hatalom nincsen elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalomtól. Ha a bírói hatalom a törvényhozói hatalomhoz kapcsolódnék, az állampolgárok élete és vagyona feletti hatalom önkényes lenne, mert a bíró is törvényhozó volna. Ha a bírói hatalom a végrehajtó hatalomhoz lenne kapcsolva, a bírónak elnyomó hatalma lenne.”** Ez érvek egyikének-másikának a magyarázata más passzusokban megtalálható: de már a fenti rövid megállapítások is kelőképpen megvilágítják, hogyan értelmezzük e hírneves szerző híres alapelvét.

Ha mármost megvizsgáljuk az egyes államok alkotmányát, azt találjuk, hogy jöllehet igen határozottan, sőt némelyik esetben minden fenntartás nélkül tartalmazták ezt az axiómát, egyetlenegy olyan példár sem találunk, amelyben az egyes hatalmi ágakat teljesen szétválasztanák és elkülönítenék. New Hampshire, amelynek alkotmánya utoljára készült el, úgy látszik, teljes mértékben tudatában volt, hogy lehetetlen és nem is célszerű e hatalmi ágak mindennemű összefonódását elkerülni. New Hampshire alkotmánya a doktrínát a következőképpen árnyalta: *„...a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom annyira különítendő el és függetlenítendő egymástól, amennyire egy szabad kormányzat természete lehetővé teszi; vagy amennyire ez összeegyeztethető azzal a kapcsolatrendszerrel, amely az alkotmány egész szövedékét az egység és a barátság kötelességében összetartja.”* New Hampshire állam alkotmánya ennek megfelelően nem egy tekintetben összemosza a szóban forgó hatalmi ágakat. A szenátus, amely a törvényhozó hatalom egyik ága, ugyanakkor törvényszék is, amely a közjogi vádemelést és a hivatali elmozdítást tárgyalja. Az elnök, aki a végrehajtó hatalom első embere, egyúttal a szenátus elnökségi tagja (vagy: a szenátus elnöke), s amellet, hogy egyenjogúan szavaz minden kérdésről,

* Montesquieu: A TÖRVÉNYEK SZELLEMEÉRŐL. Akadémiai Kiadó, 1962. Ford.: Csécsy Imre, Sebestyén Pál.

szavazategyenlőség esetén az ő voksát fogadják el döntőnek. A törvényhozó testület évenként választja a végrehajtó hatalom legfőbb emberét, és évente ugyanez a testület választja – saját tagjai közül – a végrehajtó hatalom szervét, vagyis a kormányt. Az állam nem egy tisztségviselőjét szintén a törvényhozó hatalom nevezi ki, a bírói hatalom tagjait pedig a végrehajtó hatalmi ág.

Massachusetts állam alkotmánya a szabadságról szóló alapvető cikkelyt illetően elégséges, bár nem ennyire hangsúlyos óvatossági rendszabállyal élt, ami kimondja, hogy „a törvényhozói ág soha ne gyakorolja se a végrehajtói, se a bírói hatalmat; a végrehajtó hatalom soha ne gyakorolja se a törvényhozó, se a bírói hatalmat; és a bírói soha ne gyakorolja se a törvényhozó, se a végrehajtó hatalmat”. Ez a deklaráció pontosan megfelel az értelmezésünk szerinti Montesquieu-elvnek, s ezt az alkotmányozó gyűlés tervezete egyetlen vonatkozásban sem sérti meg. Nem megy messzebbre, mint hogy tiltja, hogy bármelyik hatalmi ág gyakorolja bármelyik másik ág jogköreit. Ugyanez az alkotmány, amelynek ez a bevezetése, megengedi a hatalmi ágak valamelyes összefonódását, s a szenátus, amely része a végrehajtó hatalomnak, egyben törvényszék is, ha a végrehajtó vagy a bírói hatalom valamelyik tisztségviselője ellen közjogi vádemelés van folyamatban. A bírói testület tagjait a végrehajtó hatalmi ág nevezi ki, és ugyanez mozdíthatja el őket a törvényhozás két házának felszólítására. Végül: bizonyos számú kormánytisztségviselőt évente a törvényhozó hatalmi ág nevez ki. Mivel a tisztségekre, kivált a végrehajtó hatalom tisztségeire való kinevezés természeténél fogva a végrehajtó hatalmi ág feladata, az alkotmány szerkesztői – legalábbis az utóbbi pontot illetően – megsértették a maguk szabta előírást.

Nem tárgyalom Rhode Island és Connecticut alkotmányát, mivel a forradalom előtt keletkeztek, sőt még mielőtt a most vizsgált alapelv a politikai érdeklődés előterébe került volna.

New York állam alkotmánya semmilyen nyilatkozatot nem tartalmaz e tárgyban, de világos, hogy a különböző hatalmi ágak nem megfelelő összefonódásának veszélye tudatában szerkesztették meg. Mégis: lehetővé teszi, hogy a végrehajtó magisztrátus részben ellenőrizhesse a törvényhozó testületet, mi több, hasonló joggal ruházza fel a bírói testületet, s azt is engedélyezi, hogy a törvényhozó és a bírói testület közösen gyakorolja a törvényhozás feletti ellenőrzést. A törvényhozó hatalom kinevezéseket intéző testületében a végrehajtó hatalommal együtt nevezik ki mind a végrehajtó, mind a bírói ágazat tisztségviselőit. Ami a közjogi vádemelés nyomán előadódó ügyeket tárgyaló és a tévedések helyrehozásával foglalkozó törvényszéket illeti, az a törvényhozó hatalom egyik házából és a bírói testület legfőbb tagjaiból áll.

New Jersey állam alkotmánya az előbbieknél is jobban vegyíti a különböző hatalmi ágak jogköreit. A kormányzót, vagyis a végrehajtó hatalom legfőbb letéteményesét, a törvényhozó hatalom nevezi ki: a kormányzó az állam kancellárja vagy megbízottja; tagja a legfőbb fellebbviteli bíróságnak, és ugyanakkor a törvényhozó hatalom egyik ágának szavazati joggal bíró elnöke. Ugyanez a törvényhozó ágazat a kormányzó végrehajtó tanácsadó testületeként működik, s a kormányzóval együtt fellebbviteli bíróságot alkot. A bírói testület tagjait a törvényhozó testület nevezi ki, és a törvényhozás egyik háza mozdíthatja el őket, a másik ágazat vádemelése nyomán.

Pennsylvania alkotmánya értelmében az elnököt, a végrehajtó hatalom első emberét évente választják, s a szavazásban a törvényhozásnak döntő szerepe van. A végrehajtó tanáccsal együttműködve az elnök nevezi ki a hatalom bírói ágának tagjait, és ő alakítja ki azt a törvényszéket, amely a bírói és a végrehajtó hatalom tagjainak közjogi

vád alá helyezését tárgyalja. A legfelsőbb bíróság bírait s a békebírókat a törvényhozó hatalom is elmozdíthatja, s a végrehajtó hatalmat megillető kegyelmi jogkör bizonyos esetekben ugyancsak a törvényhozó hatalomra ruházható át. A végrehajtó tanács tagjai ex officio egyszersmind békebírák az állam egész területén.

Delaware államban a végrehajtó hatalom fejét a hatalom törvényhozói ága választja meg évenként. A törvényhozás két házának elnökei egyben a végrehajtó hatalmi testület alelnökei. A legfelső fellebbezési bíróság hét tagból áll: a végrehajtó hatalom első emberéből, hármat a törvényhozás egyik háza nevez ki, hármat a másik. A többi bíró kinevezésében a törvényhozó hatalom együttműködik a végrehajtó hatalom vezetőjével. A legtöbb államban a törvényhozás tagjai békebírák is lehetnek. Delaware államban viszont a törvényhozó hatalom egyik házának tagjai ex officio békebírák: ugyanez a helyzet a végrehajtó tanács tagjaival is. A végrehajtó hatalmi ág fő tisztségviselőit a törvényhozás nevezi ki, a törvényhozás egyik háza pedig közjogi vádemelés esetén mintegy bíróságként tárgyalja a fő tisztségviselők ügyeit. A törvényhozás felszólítására minden tisztségviselő elmozdítható.

Maryland állam minden megszorítás nélkül tette magáévá a Montesquieu-doktrínát, kinyilvánítva, hogy a kormányzat törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmi ágazatai egyszer s mindenkorra elkülönítendőek és elválasztandók egymástól. Ennek ellenére a marylandi alkotmány szerint a végrehajtó hatalom fő tisztségviselőjét a törvényhozó hatalom nevezheti ki, a bírói hatalmi ág tagjait pedig a végrehajtó hatalom.

Virginia állam alkotmánya még határozottabban szól e témáról. Virginia alkotmánya szerint „a törvényhozói, a végrehajtói és a bírói hatalmi ág elkülönítendő és szétválasztandó, hogy egyik se gyakorolhassa egyidejűleg egynél több hatalmi ág jogköreit: a kivétel csupán az, hogy a megyei törvényszékek bírái beválaszthatók a törvényhozás valamelyik részlegébe”. De nemcsak erről az alsó fokú bíróságok tagjaira vonatkozó kifejezett kivételről olvashatunk. Hanem arról is, hogy a legfőbb tisztségviselőt – végrehajtó testületével együtt – a törvényhozás nevezi ki: hogy a törvényhozás két tagja, a törvényhozás tetszése szerint, háromévenként elmozdítható, s hogy a fő végrehajtó és bírói hatalmi tisztségekbe szintén a törvényhozó hatalom jelöltjei kerülnek. A végrehajtó hatalom kegyelmezési előjogát egy esetben ugyancsak a törvényhozó hatalom gyakorolja.

Észak-Karolina alkotmánya, amely kinyilvánítja, hogy „a kormányzat törvényhozó, végrehajtó és legfőbb bírói hatalma egymástól egyszer s mindenkorra elkülönítendő és szétválasztandó”, ugyanakkor megállapítja, hogy nemcsak a végrehajtó hatalom első emberét, hanem a végrehajtó és a bírói hatalmi ág fő tisztségviselőit is a törvényhozó testület nevezi ki.

Dél-Karolinában az alkotmány megengedi, hogy a törvényhozó testület válasszon, mégpedig a törvényhozó testületből, tisztségviselőt a végrehajtó magisztrátus tiszteré. A törvényhozás nevezi ki a bírói testület tagjait is, beleértve a békebírókat és a seriffeket; ugyancsak a törvényhozás nevezi ki a végrehajtó hatalmi ág tisztségviselőit, le egészen az állam hadseregének és hajóhadának kapitányaiig.

Georgia állam alkotmányában, amely kinyilvánítja, hogy „a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom különálló és szétválasztandó, oly módon, hogy egyik se gyakorolja a másik illetékességébe tartozó jogköröket”, azt találjuk, hogy a végrehajtó hatalmi ág tisztségviselőit a törvényhozás nevezi ki, és hogy a végrehajtó hatalom kegyelmezési előjogát végső fokon szintén a törvényhozás gyakorolja. Még a békebírókat is a törvényhozás nevezi ki.

Amikor idézem ezeket az eseteket, amelyekben nem különítették el és nem válasz-

tották szét szigorúan a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ágakat, nem szeretnék olyan színben feltűnni, mintha az egyes állami kormányzatok szervezetét védelmembe venném. Jól tudom, hogy az említett alkotmányok amellet, hogy sok kitűnő alapelvet alkalmaznak, magukon viselik a sietség bélyegét s még inkább a tapasztalat hiányát. Több mint nyilvánvaló, hogy egyes esetekben a vizsgált alapelvet a különböző hatalmi ágak túlságos összefonódásával, sőt túlzott koncentrációjával megsértették, s hogy egyik esetben sem gondoskodtak megfelelő előírásokról, amelyek a gyakorlatban megvalósították volna a papíron felvázolt szétválasztást. Azt kívántam megmutatni, hogy a vádat, amely szerint a javasolt alkotmány megsérti a szabad kormányzás szent alapelvét, sem az alapelv szerzőjétől származó értelmezés nem igazolja, sem pedig az Amerikában ez idáig alkalmazott értelmezés. Következő értekezésünkben folytatjuk e nagyon érdekes téma elemzését.

Publius

THE FEDERALIST, 48 sz.
1788. február 1.

New York állam népéhez

Mint legutóbbi értekezésemben kimutattam, az ott vizsgált fontos politikai elv nem követeli meg a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom teljes mértékű szétválasztását. Az alábbiakban igyekszem kimutatni: ha e hatalmi ágak nem kapcsolódnak össze oly mértékben, hogy egymás alkotmányos ellenőrzésére képcsek legyenek, akkor a gyakorlatban nem érvényesülhet megfelelőképpen az a szétválasztás, amelyet a szabad kormányzat lényegeként a szóban forgó alapelv megkövetel.

Abban mindenki egyetért, hogy egy-egy hatalmi ág jogköreit közvetlenül és teljesen semmiképpen sem szabad valamelyik másik hatalmi ágnek irányítania. Hasonlóképp nyilvánvaló, hogy egyik hatalmi ágnek sem szabad, sem közvetlenül, sem közvetve a többi ágazat felett azok működését megsemmisítő befolyással rendelkeznie. Tagadhatatlan, hogy magában a hatalomban benne rejlik a hatásköri túllépés lehetősége, és hogy eredményesen meg kell akadályozni a számára megszabott korlátok átlépésében. Tehát, miután elméletben szétválasztottuk a természetük szerint törvényhozóinak, végrehajtóinak és bíróinak minősíthető hatalmi ágakat, a soron következő és rendkívül nehéz feladat az, hogy mindegyik hatalmi ágazatnak gyakorlati biztosítékot nyújtsunk a többiek beavatkozásával szemben. Milyenek kell lennie ennek a biztosítéknak – ez a megoldandó nagy probléma.

Elegendő lesz-e az alkotmányban pontosan megjelölni e hatalmi ágak határait, és ezekre a pergamenkorlátokra bízni a védelmet a hatalom hatásköri túllépésének szelme ellen? Az amerikai alkotmányok megszerkesztőinek legtöbbször a jelek szerint főképpen ebben a biztonsági intézkedésben bízott. De a tapasztalat azt bizonyítja, hogy ennek az intézkedésnek a hatékonyságát rendkívüli módon túlbecsülték, és hogy elengedhetetlen szüksége van megfelelőbb védelemre a kormányzat gyöngébb elemeinek az erősebbekkel szemben. A törvényhozói ág mindenütt kiterjeszti tevékenységi szféráját, s minden hatalmat a maga lendületének büvkörébe von.

Koziárságaink alapítói oly bölcssek, hogy nincs kellemesebb feladat, mint rámutatni a tévedésekre, melyeknek áldozatul estek. Az igazság tisztelete viszont arra kötelez bennünket, hogy megjegyezzük: az alapítók – úgy tűnik – egyetlen pillanatra sem feledték, mennyire veszélyezteti a szabadságot az örökölhető tisztség túlméretezett és mindent megkaparintó előjogrendszere, amelyet az örökölhető törvényhozó

hatalmi ágazat támogat és erősít. A törvényhozó hatalom jogbirtoklásának veszélyére azonban, úgy látszik, soha nem gondoltak, tehát arra, hogy ha a törvényhozás minden hatalmat egy kézbe gyűjt, annak ugyanolyan zsarnoksághoz kell vezetnie, mint amilyen a végrehajtó hatalom jogbirtoklásából fakad.

Az olyan öröklődésen alapuló kormányzati rendszerben, ahol kiterjedt és számos előjog összpontosul az uralkodó kezében, a végrehajtó hatalmi ágazatot joggal tekintik veszélyforrásnak, és olyan féltő gonddal figyelik, amilyenek el is kell töltenie a szabadság védelmezőit. A demokráciában, amelyben nagyszámú ember személyesen gyakorolja a törvényhozói funkciókat, és ahol ezek az emberek képtelenek a rendszeres tanácskozássra és lépéseik összehangolására, szükségképpen és folyamatosan ki vannak téve a végrehajtó hatalom becsvágyó intrikáinak, tehát ismét félni lehet a zsarnokságtól, amely az annak kedvező szükségállapot esetén ugyancsak a végrehajtó hatalomból indul ki. A képviselői alapon szervezett köztársaságban viszont, ahol a végrehajtó hatalmat gondosan korlátozzák – mind a hatalom mértékét, mind időtartamát tekintve –, s ahol a törvényhozó hatalmat olyan testület gyakorolja, amelynek a nép felett gyakorolt feltételezett befolyását a maga erejébe vetett rendíthetetlen bizalom támasztja alá, ez a testület elegendően nagyszámú ahhoz, hogy átérze a tömegeket mozgató szenvedélyeket, de mégsem olyan nagyszámú, hogy képtelen legyen e szenvedélyek célját nyomon követni, mégpedig az értelm, az ész megszabta eszközökkel. Az embereknek minden éberségüket és elővigyázatosságukat e hatalmi ág becsvágyó törekvéseinek megfékezésére kell összpontosítaniuk.

A mi kormányzatainkban a törvényhozó hatalom más korulmányokból eredezteti felsőbbiségét. Mivel a törvényhozó hatalom alkotmányos jogkörei egyszerre széles körűek és kevésbé alkalmasak a pontos, éles határookra, ez a hatalmi ág rendkívüli adottsággal rendelkezik ahhoz, hogy bonyolult és közvetett intézkedésekkel könnyebben álcázza a többi hatalmi ág elleni hatásköri túllépéseit. A törvényhozó testületekben nemritkán csupán árnyalatnyi megkülönböztetések vagy apró fogások kérdése, hogy egy-egy intézkedés túllépi-e vagy sem a törvényhozói szférát. Másfelől, mivel a végrehajtó hatalom működését szűkebb határok között tartják, s mert ez a hatalmi ág természeténél fogva egyszerűbb és világosabb, a bírói hatalom pedig – a leírás alapján – sokkal kevésbé meghatározott, ezeknek a hatalmi ágaknak jogbirtoklása azonnal elárulná magát, és azonnal megghiúsulna. Ez azonban még nem minden. Mivel egyedül a törvényhozó hatalom nyúlhat bele az emberek zsebébe – egyes alkotmányokban ez az illető állam kizárólagos joga, s a többi alkotmány szerint is uralkodó befolyással bír a törvényhozás a többi hatalmi ág anyagi javadalmazására –, a másik két hatalmi ág nagymértékben függ a törvényhozástól, s ez megkönnyíti az utóbbi hatásköri túllépéseit az előbbiekkal szemben.

Itt kifejtett nézeteim igazságát illetően saját tapasztalatainkra hivatkoztam. Ha egyedi bizonyítékokkal kellene alátámasztanom ezt a tapasztalatot, szinte vég nélkül sorolhatnám őket.

Tanúnak hívhatnék minden olyan állampolgárt, aki valaha részt vett a közigazgatásban, vagy csupán figyelemmel kísérte annak folyamatait. Bőséges igazolásokat gyűjthetnék az Unió minden államának dokumentumaiból és archívumaiból. Tömörebb, ám ugyanakkor elégséges bizonyítékként azonban hadd hivatkozzam két állam példájára: e példákat két kifogásolhatatlan tekintély támasztja alá.

Az első példa Virginiaé. Mint láttuk, ez az állam kifejezetten leszögezte alkotmányában, hogy a három fő hatalmi ágat nem szabad összekeverni. Ezt a tételt Mr. Jef-

feron tekintélye és szakértelme támasztja alá: Jefferson nemcsak jól ismeri a kormányzat működését, hanem egy időben Virginia kormányzója volt. Hogy megismerhessük a tárgykörben szerzett tapasztalatai nyomán leszűrődött elgondolásait, idézzünk egy hosszabb részt NOTES ON THE STATE OF VIRGINIA (JEGYZETEK VIRGINIA ÁLLAMRÓL) című, igen érdekes írásából (195. o.): „A kormányzat minden hatalma – a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom – a törvényhozó testületben csúcsosodik ki. Ha a jogkörök ugyanabban a kézben összpontosulnak, akkor ezt despotikus kormányzásnak nevezünk. Nem változtat a helyzeten, ha e jogköröket több kéz gyakorolja, nem pedig egyetlenegy: 173 despotia természetesen éppoly elnyomó, mint egyetlenegy. Akik kételkednek ebben, gondoljanak csak a velencei köztársaságra. Ahogyan az sem segít, ha a despotákat magunk választottuk. Nem a választott despotizmus kormányformájáért harcoltunk: mi egy olyan kormányformáért harcoltunk, amely nemcsak a szabadság elvein alapul, hanem amelyben a kormányzati jogkörök úgy oszlanak meg és egyensúlyozódnak egymás között, hogy egyikük se léphesse túl a törvényes határokat anélkül, hogy a többi ne korlátozza és fékezze eredményesen e törekvéseiben. Ezért az alkotmányozó gyűlés, amely megszavazta a kormányzati rendet, úgy alkotta meg a kormányzatot, hogy a törvényhozó, a végrehajtó és a hatalmi ág elkülönítessék és szétválasszassék, mégpedig avégett, hogy egyetlen személy se gyakorolhassa egyidejűleg egynél több ágnek a jogköreit. A szóban forgó hatalmi ágak közé azonban nem emeltek korlátokat. A törvényhozó hatalomtól függ, vajon a bírói és a végrehajtó hatalom tagjai megmaradnak-e hivatalukban, illetve megtarthatják-e tisztsegeiket. Ha tehát a törvényhozás gyakorolja a végrehajtó és a bírói hatalmat, nemigen találkozik ellenzéssel: vagy ha mégis, akkor az ellenállás nem lehet hatékony, mert ebben az esetben az eljárás a törvényhozó testület határozatának formáját öltheti, amely határozat kötelezi a többi hatalmi ágot is. Ennek megfelelően sok esetben olyan jogokról döntenek, amelyek voltaképpen a bírói hatalom vitáinak tárgykörébe tartoznának: és a végrehajtó hatalom irányítása az egész ülészak folyamán szokásossá és mindennaposá válik.”

Másik példamul Pennsylvania államát választom: a tekintély pedig, amelyre hivatkozom, az 1783-ban és 1784-ben ülésező Cenzorok Tanácsa. E testület tevékenységének egy része abból állt, miként erről az alkotmány intézkedett, hogy „megvizsgálja, minden részében csorbítatlan maradt-e az alkotmány, s vajon a hatalom törvényhozó és végrehajtó ága teljesítette-e kötelességét a nép oltalmazójaként, vagy pedig más és nagyobb hatalmakat sajátított-e ki vagy gyakorolt, mint azokat, amelyekre az alkotmánytól felhatalmazást kapott”. E megbízatás teljesítése közben a testület szükségképpen összehasonlítani kényszerült mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom eljárásait e hatalmi ágak alkotmányos jogköreivel, s a felsorolt tényekből, amelyek többségét a két testület a tanácsban valóságosnak ismerte el, kitűnt, hogy a törvényhozás különféle fontos esetekben kirívó alkotmány sértést követett el.

Számos törvényjavaslatot úgy szavaztak meg, hogy látható kényszerűség nélkül megszegették a szabályt, mely szerint minden közérdekű törvényjavaslatot előzőleg (a szavazás előtt) nyomtatásban meg kell jelentetni a nyilvánosság számára, jóllehet ez az elővigyázatossági rendszabály az alkotmány egyik legfőbb előírása a törvényhozás túlkapásainak megakadályozására.

Nem egy esetben megsértették az esküdtstzéki tárgyalás alkotmányos alapelvét, s a törvényhozás olyan jogkört sajátított ki, amelyet az alkotmány nem ruházott rá. Bitrolta például a végrehajtó hatalom jogköreit. Holott a bírák jövedelmének megállapítását az alkotmány kifejezetten rögzíti, alkalomadtán különbözőképpen állapították meg, s a bírósági testületre tartozó ügyeket gyakran vonták a törvényhozás hatáskörébe és döntési szférájába.

Azok, akik részleteket szeretnének látni a felsorolt esetekről, tanulmányozzák a testület nyomtatásban megjelent jegyzőkönyveit. Néhány jogsértésről megállapíthatják, hogy a háború okozta különleges körülményeknek tulajdoníthatók. Többségük azonban egy rosszul megszervezett kormányzati rendszer spontán megnyilvánulásainak tekinthetők.

A jelek szerint a végrehajtó hatalom sem ártatlan: meglehetősen gyakran sértette meg az alkotmányt. E tekintetben azonban három megjegyzést kell tennünk. *Először:* az ilyen esetek jelentős részét vagy közvetlenül a háborús kényszer idézte elő, vagy a Kongresszusnak, illetve a hadsereg főparancsnokának a javaslata nyomán alakultak ki. *Másodszor:* a legtöbb esetben összhangban állt a törvényhozó hatalom kinyilvánított vagy jól ismert véleményével. *Harmadszor:* Pennsylvániában a végrehajtó hatalom különbözik a többi államtól tagjai létszámának tekintetében. Ebből a szempontból legalább annyira hasonlít törvényhozó testületre, mint végrehajtó tanácsra. S amint a törvényhozás működése mentesül az egyéni felelősség szabta onkorlátozástól, önmérséklettől s az ebből fakadó kölcsönös példából és együttes befolyásból eredő bizalomtól, a felhatalmazás nélkül hozott intézkedéseket természetesen könnyebben kockáztatják meg, mint ott, ahol a végrehajtó hatalmat egyetlen ember – vagy néhány személy – irányítja.

Ezekből az észrevételekből joggal vonhatom le a következtetést, hogy nem eleendő papíron megvonni a hatalmi ágak alkotmányos határait a hatáskori túllépésekkel szemben, amelyek e hatáskori túllépések következtében az összes kormányzati hatalom zsarnoki összpontosításához vezetnek.

Publius

THE FEDERALIST, 49. sz.
1788. február 2.

New York állam népéhez

A legutóbbi értekezésben idézett NOTES ON THE STATE OF VIRGINIA szerzője olyan alkotmánytervezetet mellékel értékes munkájához, amelyet egy alkotmányozó gyűlés elé kellett volna terjeszteni. A Virginia állam alkotmányát létrehozni hivatott gyűlést 1783-ra tervezték, akkor kellett volna összehívnia a törvényhozó testületnek. Az alkotmánytervezet, mint minden, ami Jefferson tollából származik, fordulópont: eredeti, átfogó, nagyvonalú és pontos gondolkodást tükröz, s ez annál figyelemre méltóbb, mivel egyaránt mutatja a köztársasági kormányforma iránti odaadó ragaszkodást és azoknak a veszélyes tendenciáknak a felvilágosult áttekintését, amelyekről a kormányzatot meg kell védeni. Az egyik elővigyázatossági rendszabály, amelyet javasol és amelyre támaszkodik mint a gyöngébb hatalmi ágak végső biztosítékára, valószínűleg teljességgel Jefferson leleménye, s mivel szorosan kapcsolódik jelen vizsgálódásunkhoz, nem szabad figyelmen kívül hagynunk.

A javaslat a következő: „Valahányszor a kormányzat három ága közül kettőnek a véleménye megegyezik szóban, mégpedig a testületek összes tagjának kétharmadnyi szavazattöbbségével, hogy az alkotmány módosításához vagy az alkotmánysértések orvoslásához elengedhetetlen az alkotmányozó nemzetgyűlés, akkor az alkotmányozó gyűlést e célból össze kell hívni.”

Mivel a hatalom egyetlen legitim forrása a nép, s mivel az alkotmány, amelynek alapján a kormány a hatalmát gyakorolja, a néptől származik, minden jel szerint tökéletes összhangban van a republikánus teóriával az, hogy nemcsak akkor folyamodunk ugyanazon eredeti hatalomhoz, amikor szükségesnek látszik a kormányzati jog-

körök bővítése, szűkítése vagy átalakítása, hanem akkor is, ha a hatalmi ágak egyike beleavatkozik a többi ág alkotmányban rögzített hatáskörébe. Mivel a hatalmi ágak – közös megbízatásuk értelmében – tökéletesen össze vannak hangolva, nyilvánvaló, hogy egyikük sem hivatkozhat arra, hogy kizárólagos vagy magasabb rendű joga van a hatalmi ágak közötti határok megállapítására. És hogyan akadályozzuk meg az erősebb fél hatásköri túllépését, és hogyan orvosoljuk a gyongébbik sérelmeit, ha nem magához a néphez fordulunk? A nép, amely a hatalmat átruházta, csakis a nép nyilváníthatja ki a felhatalmazás igazi értelmét és kényszerítheti ki megtartását a gyakorlatban.

Annai bizonyos, hogy ez az érvelés igen erőteljes: biztosítani kell, hogy a nép döntéséhez vezető alkotmányos út fontos és rendkívüli esetekben ki legyen jelölve és nyitva maradjon. Ám úgy látszik, áthághatatlan akadályai vannak annak, hogy minden esetben a néphez folyamodjunk, amikor gondoskodni kell arról, hogy az egyes hatalmi ágakat alkotmányos kereteik közé szorítsuk.

Először is: az intézkedés nem terjed ki az olyan esetekre, amikor két hatalmi ág szövetkezik a harmadik ellen. Ha a törvényhozó hatalom, amelynek számos eszköz áll rendelkezésére a többi ág működésének befolyásolására, képes megnyerni a maga számára a két másik ág közül az egyiket vagy akár annak egyharmadát, a fennmaradó ágnak semmi haszna sem származik ebből az orvoslásra szánt intézkedésből. Nem akarok azonban hosszan elidőzni ennél az ellenvetésnél, mivel sokak szerint ez inkább az alapelv módosítása ellen szól, mintsem a voltaképpen alapelv ellen.

Másodszor: az alapelv jellegéből fakadó ellenvetésnek tekinthető, hogy mivel mindahányszor a néphez folyamodunk, ez a kormányzat fogyatékoságaként értelmezhető, s az efféle néphez folyamodás gyakori ismétlődése nagymértékben megfosztaná a kormányt attól a tekintélytől, amellyel az idő mindent megajándékoz, s amely nélkül talán még a legbölcsebb és legszabadabb kormányzatoknak sem lenne meg a szükséges stabilitásuk. Ha igaz, hogy minden kormány a közvéleményre épít, nem kevésbé igaz, hogy minden egyén véleményének súlya és a vélemény gyakorlati hatása az egyén magatartására nagymértékben függ attól, hogy – szerinte – még hány ember osztja ezt a véleményt. Az ember érvelése, mint az ember maga, félénk és óvatos, ha magára marad, és annak arányában lesz kellőképpen szilárd, erősíti kellő önbizalom, hogy hányan társulnak hozzá. Ha a véleményt alátámasztó példák régi keletűek és számosak, akkor, a tapasztalat szerint, tudjuk, két eredménnyel járnak. Filozófusok országában a tétel figyelmen kívül hagyható: a felvilágosult ész szava az emberek elméjébe vésti a törvények tiszteletét. De a filozófusok országának eljövetele éppoly kevésbé remélhető, mint a Platón óhajtott filozófus-királyoké. És minden más országban a legésszerűbb kormány is előnynek – s korántsem felesleges előnynek – fogja elkönyvelni, ha maga mellett tudja a közösség előítéleteit.

Igen veszélyes, ha indulatait felkeltve megzavarjuk a népesség nyugalma, és ez a veszély még az előbbinél is nyomatékosabban figyelmeztet arra, hogy nem szabad gyakran kikérni az egész társadalom döntését alkotmányos kérdésekben. Jóllehet értünk el sikereket intézményes kormányzati formáink fölülvizsgálatában – s ez az amerikai nép erényét és ítélőképességét dicséri –, be kell vallanunk, hogy a kísérletek túlságosan kényesek ahhoz, hogy fölöslegesen szaporítsuk őket. Hadd emlékeztessünk rá, hogy minden létező alkotmány olyan veszélyek közepette alakult ki, amelyek elfojtották a rendet és az egyetértést leginkább fenyegető indulatokat, egyszersmind a nép hazafias vezetői iránt érzett lelkes bizalmának légkörében keletkezett, amely vi-

szont a jelentős országok kérdésekben szokásos nézeteltéréseket fojtotta el. Ezek az alkotmányok amaz új, a régivel ellentétes formák iránt érzett egyetemes lelkesedés közepette jöttek létre, amelyet a régi kormányzattal szembeni ellenérzés és felháborodás váltott ki, s ezért a tervezett változtatásokat, a kiküszöbölendő visszasságokat általában kísérő pártoskodás ezenközben nem játszhatott szerepet. A várható jövőbeli helyzetek nem nyújthatnak egyenértékű biztonságot a fenyegető veszélyekkel szemben.

A legnyomósabb ellenvetés azonban az, hogy az efféle döntések – mármint hogy a néphez forduljunk – valószínűleg nem eredményeznék azt, amit el akarunk érni, mármint a kormányzat alkotmányos egyensúlyát. Mint láttuk, a köztársasági kormányzatokban a törvényhozás hajlamos rá, hogy hatalmát a többi hatalmi ág rovására terjessze ki. Rendszerint tehát a végrehajtó és a bírói hatalom fordul a néphez. De akár az egyik oldal teszi, akár a másik, vajon mindkettőnek egyenlő haszna származna-e a kísérletből? Vizsgáljuk csak meg eltérő helyzetüket. A végrehajtó és a bírói testületnek kevés tagja van, s személyesen a nép csupán néhányukat ismerheti. A bírói hatalom tagjai kinevezésük módja, valamint tiszttségük jellege és időtartama miatt túlságosan távol vannak a néptől ahhoz, hogy osztozhatnának gondjaiban. A végrehajtó hatalom tagjait általában irigylük az emberek, működésük elhalványul, és népszerűtlenek. A törvényhozó hatalom tagjai viszont sokan vannak. Nagy a szóródásuk, és sűrűn fordulnak meg a nép között. Vérségi és rokoni, baráti és ismeretségi kötelékeik a társadalom legbefolyásosabb részének jelentős hányadát fogják át. Közéleti megbízatásuk jellege azzal jár, hogy személyes befolyást gyakorolhatnak az emberekre, és közvetlenebb, úgyszólván bizalmi oltalmazói a nép jogainak és szabadságának. Mindezen előnyök birtokában aligha feltételezhető, hogy az ellentétes félnek egyenlő esélye volna a kedvező végeredményre.

De nemcsak arról van szó, hogy a törvényhozó hatalom képviselhetné a legsikeresebben a maga ügyét a nép körében, hanem arról is, hogy valószínűleg önmagukat nevezné ki bírónak. Ugyanaz a befolyás, amelynek révén a törvényhozó testületbe választották tagjait, helyet biztosítana számukra az alkotmányozó gyűlésben is. Ha nem is mindegyikkel, de valószínűleg épp elég sokukkal ez lenne a helyzet, és különösen azokkal a vezető emberekkel, akiktől az ilyen testületekben úgyszólván minden függ. Röviden: az alkotmányozó gyűlés főként olyan emberekből állna, akik egykori vagy jelenlegi, esetleg várományos tagjai egy olyan hatalmi ágazatnak, amelynek magatartása vád tárgya volt. Következésképpen annak a kérdésnek eldöntésében vennének részt, amely rájuk vonatkozik.

Olykor megtörténhet, hogy a végrehajtó és a bírói hatalom kevésbé kedvezőtlen körülmények között folyamodna a néphez. Például, amikor a törvényhozás jogbitorlása oly kirívó és oly váratlan, hogy nincs is mód a félreértésre. A törvényhozáson belül egy erős csoport esetleg a többi hatalmi ág mellett foglalhat állást. A végrehajtó hatalom esetleg a nép különösen kedvelt emberének a kezébe kerül. Ilyen esetben a közösség döntése talán kevésbé fordítható a törvényhozó hatalom javára. Azt azonban soha ne várjuk, hogy a kérdés igazi érdemeinek megfelelő döntés születik. A döntés elkerülhetetlenül a már létező csoportok szemlélete vagy éppen a felmerült probléma miatt szerveződő csoportok szemlélete szerint alakul. A döntés természetesen függne a kiemelkedő, a közösségre nagy befolyással bíró személyektől is. És a döntést éppen azok mondanák ki, akik előmozdították vagy netán ellenezték azokat az intézkedéseket, amelyekre a döntés vonatkozik. A nép indulata, nem pedig józan belátása ítél tehát.

Holott csakis a nép józan megfontolásának kellene ellenőriznie és szabályoznia a kormányt. Az indulatokat viszont a kormánynak kellene helyes mederbe terelnie és korlátok közé szorítania.

Mint az előző értekezésben megállapítottuk, az írott alkotmányban foglalt pusztá kinyilatkoztatások korántsem elegendők, hogy korlátozzák, megfelelő jogi kereteik közt tartsák az egyes hatalmi ágakat. Úgy látszik, az, hogy alkalmanként a néphez folyamodjunk, nem helyes, nem is célravezető eljárás. Azzal nem foglalkozom, hogy mennyire megfelelők a fent említett tervezetben foglalt egyéb intézkedések vagy előírások. Némelyikük kétségkívül józan politikai elveken alapul, s mindegyiküket rendkívüli leleménnyel és pontossággal fogalmazták.

Publius

THE FEDERALIST, 50. sz.
1788. február 5.

New York állam népéhez

Némelyek véleménye szerint ahelyett, hogy *alkalmanként* fordulnánk a néphez – hiszen ez ellen könnyű ellenvetéseket felhozni –, az lenne a megfelelő eljárás, ha *szabályos időszakonként* tennénk ezt, mert ez lenne a helyénvaló és megfelelő eljárás az alkotmánysértés megakadályozására és korrigálására.

Felhívom a figyelmet: a célszerű eszközök tanulmányozása során arra szorítokozom, mennyire alkalmasak ezek arra, hogy az egyes hatalmi ágakat a kellő határok között tartva *érvényltszerezzenek* az alkotmánynak anélkül, hogy mint az alkotmány módosítását elősegítő eszközökre figyelmet fordítanék rájuk. Első pillantásra az, hogy meghatározott időközönként folyamodjunk a néphez, majdnem annyira elfogadhatatlannak látszik, mint az, hogy alkalmanként forduljunk hozzá. Ha ezeket a periódusokat rövid időszak választja el egymástól, akkor a felülvizsgálandó és korrigálandó intézkedések nagyon is új keletűek, és összefonódnak mindazon körülményekkel, amelyek lerontathatják vagy eltorzíthatják az alkalmankénti korrekciók eredményeit. Ha viszont ezeket a periódusokat hosszú idő választja el egymástól, akkor ugyanez az észrevétel alkalmazható az újabb intézkedésekre is, s igaz ugyan, hogy a távolság elősegíti a többi intézkedés tárgyilagos áttekintését, de ez az előny elválaszthatatlan a mérleg másik serpenyőjében található hátrányoktól. *Először*: a közösség elítélő véleményének távoli kilátása igen gyöngye korlátozást jelentene ahhoz, hogy a jelenlegi indítékok alapján javasolt hatalmi túlkapásokat megfékezze. Elképzelhető-e, hogy egy száz vagy kétszáz tagú törvényhozó testület, amely valamilyen számára fontos célra törekszik, s e cél érdekében át- meg áttöri az alkotmány szabta korlátokat, útközben megtorpanjon, mert attól tart, hogy magatartását tíz, tizenöt vagy húsz év múlva rosszallni fogják? *Másodszor*: a visszaélések kártékony következménye gyakran már jóval a korrigáló intézkedés alkalmazása előtt bekövetkezett. *Végül*: ha nem ez volna a helyzet, akkor a visszaélések régiek és tartósak lennének, mélyen meggyökereszkedtek volna, és nehezen lehetne kiirtani őket.

Az egyik államban megpróbálták felülvizsgálni az alkotmányt, részben avégett, hogy orvosolják az új keletű alkotmánysértéseket, de más célból is. 1783-ban és 1784-ben Pennsylvániában ülésezett a Cenzorok Tanácsa, és a testület egyik célja – mint láttuk – az volt, hogy megvizsgálja, „*vajon megsértették-e az alkotmányt, és vajon a hatalom törvényhozó és végrehajtó ága jogsértést követett-e el egymás ellen?*”. Ez a fontos és újszerű politikai kísérlet több szempontból is komoly figyelmet érdemel. Megeshet, hogy nem tekintik tökéletesen meggyőzőnek, mivel némileg különleges körülmények között

végrehajtott, egyedi kísérletről van szó. Ám az általunk tárgyalt esetre vonatkoztatva olyan tényekre irányítja a figyelmet, amelyek – hadd jegyezzem meg – teljes értékű és kielégítő módon szemléltetik érvelésemet.

Előszór: a Cenzorok Tanácsát alkotó urak nevéből kitűnik, hogy legtevékenyebb és vezető embereik közül jó néhány aktív és vezető egyénisége volt az államban már a korábbiakban is létező politikai csoportosulásoknak.

Másodszor: minden jel szerint a tanácsnak ugyanezen legtevékenyebb és vezető tagjai a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágaknak is igen akív és befolyásos emberei voltak a megvizsgálandó időszakban: sőt pártfogói vagy ellenzői azoknak az intézkedéseknek, amelyeknek próbája maga az alkotmány. A Cenzori Tanács tagjai közül ketten az állam alelnökei voltak, többen pedig a végrehajtó tanács tagjai az előző hét évben. Egyikük a képviselőház elnöke volt, mások a törvényhozó testület neves tagjai voltak ugyanebben az időszakban.

Harmadszor: a jegyzőkönyvek minden egyes oldala tanúsítja mindezen körülményeknek a tanácskozások hangulatára gyakorolt hatását. A Cenzorok Tanácsa az ülészek alatt két határozottan elkülönülő és egymással élesen szemben álló részből állott. Ezt a tényt maguk a tagok is elismerik, sőt el is panaszojkák. Ha nem ez lett volna a helyzet, akkor az ülészek jegyzőkönyve kielégítő képet mutatna. De minden önmagában véve jelentéktelen vagy egymással össze nem függő kérdésben változatlanul mindig ugyanazok a nevek szerepelnek a két ellentétes oldalon. Minden elfogulatlan szemlélő – a tévedés kockázata nélkül és anélkül, hogy a szemben álló pártokról vagy a pártok tagjairól ítélnék – arra a következtetésre jut, hogy a döntéseket sajnos az indulat, nem pedig a megfontoltság uralta. Amikor emberek hűvös fejvel és szabadon gondolják végig az egyes problémákat, némely kérdésekben óhatatlanul eltér a véleményük. Amikor azonban közös indulatok irányítják őket, a vélemények – ha ugyan megérdemlik ezt a nevet – mindig egybehangzók.

Negyedszer: legalábbis problematikus, hogy a szóban forgó testület döntései sok esetben nem értelmezik-e helytelenül a hatalom törvényhozó és végrehajtó ága közötti határokat, ahelyett, hogy az alkotmányban meghatározott megszorításokat és korlátozásokat alkalmazzák.

Ötödözör: soha nem értesültem arról, hogy a Cenzorok Tanácsának az alkotmány kérdéseiben hozott döntései – akár helyesen, akár helytelenül fogalmazódtak meg – bármiképpen befolyásolták volna a törvényhozói értelmezés gyakorlatának változását. Sőt ha nem tévedek, egy esetben az éppen ülészek törvényhozás elvetette a Cenzori Tanács értelmezését, és valójában győzelmet is aratott a vitában.

Ez a döntőnöki testület tehát már a vizsgálataival is bizonyítja a kór létezését, példájával pedig az orvoslás elégtelenségét.

Ezt a konklúziót nem érvénytelenítheti az az állítás, hogy az állam, ahol a kísérletet véghezvitték, válságos helyzetben volt, és hogy már jóval korábban is heves pártharcok dúltak polgárai között. Feltételezhető-e ugyanis, hogy bármely eljövendő hét éves időszakban a szóban forgó állam pártoktól mentes lesz? Vagy feltehető-e, hogy bármely más állam, ugyanebben vagy bármely más adott periódusban mentes lesz a pártoskodástól? Ilyen helyzetet sem feltételeznünk, sem kívánunk nem szabad, mert a pártok kiiktatásából szükségképpen a közbiztonságáért érzett általános riadalom vagy pedig a szabadság halála következik.

A nehézségek olyan elővigyázatossági rendszabály esetén sem hárulnának el, amely a nép választotta és az előző kormányzat tevékenységét vizsgálni hivatott testületekből

eleve kizárna minden olyan személyt, aki az adott időszakban a kormánnyal kapcsolatban állt. A fontos feladat ilyenkor valószínűleg olyan emberekre hárulna, akik, bár kisebb képességűek, más tekintetben jobban megfelelnek. Mert bár nem működhetek közre személyesen a kormányzatban, és ezért nem voltak résztvevői a megvizsgálendő intézkedéseknek, minden valószínűség szerint kapcsolatba kerültek az intézkedésekben érdekelt pártokkal, és a pártok támogatásával esett rájuk a választás.

Publius

THE FEDERALIST, 51. sz.
1788. február 6.

New York állam népehez

Végül milyen megoldáshoz folyamodjunk tehát, ha a gyakorlatban meg akarjuk valósítani az egyes hatalmi ágak szétválasztását, miként ez az alkotmányban elő van írva? Az egyetlen helyes válasz a következő: minthogy a külsőleges, formális intézkedések elégtelennek találtattak, a kormányzat belső szerkezetét kell úgy felépíteni, hogy az alkotóelemek, kölcsönös összefüggéseik révén, a számukra kiszabott helyen megfelelő egyensúlyban tartsák egymást. Teljes mértékben nem fejthetem ki ezt a fontos gondolatmenetet, de megkockáztatok néhány általános észrevételt, amely talán jobban megvilágítja a problémát, és lehetővé teszi, hogy helyesebb ítéletet alakítsunk ki az Alkotmányozó Nemzetgyűlés indítványozta kormányzat alapelveit és szerkezetét illetően.

Ha meg akarjuk teremteni a megfelelő alapokat a kormányzati hatalom különféle ágazatainak egymástól elkülönített és elválasztott jogköreinek gyakorlásához – amelyet mindenki, legalábbis bizonyos mértékben, a szabadság megőrzése szempontjából lényegesnek ismer el –, akkor nyilván minden hatalmi ágnek saját akarattal kell rendelkeznie, és ezért úgy kell azokat létrehozni, hogy az egyes ágazatok tagjainak a lehető legkevesebb szerepe legyen a többi ág tagjainak a kinevezésében. Ha szigorúan ragaszkodnánk ehhez az alapelvhez, elengedhetetlen volna, hogy a legfőbb végrehajtó, törvényhozó és bírói posztok tisztségviselőinek kinevezése egyetlen autoritás forrásából eredjen, nevezetesen a népből, s ez megkövetelné, hogy a kinevezések egymástól hermetikusan elzárt csatornákon keresztül bonyolódjanak le. Meglehető, az egyes hatalmi ágak ilyen felépítése nem lenne olyan nehéz a gyakorlatban, mint amilyennek első pillantásra látszik. Bizonyos nehézségek azonban fölmerülnének, mint ahogyan többletköltségek is a kinyitkezés során. Ezért el kell fogadni néhány eltérést az alapelvtől. Különösen a bírói hatalmi ágazat kiépítésének esetében valószínűleg célszerűtlen szigorúan ragaszkodni az alapelvhez, e hatalmi ág tagjainál ugyanis alapvető fontosságúak a sajátságos szakmai követelmények, és elsődleges szempontnak kell lennie, hogy a választás módja biztosíthassa ezeket a szakmai követelményeket; másodszor pedig azért, mert az egy életre szóló megbízatás s a kinevezés ebben a hatalmi ágban ilyen természetű lévén, annak hamarosan meg kell semmisítenie a függőség bármilyen érzését ama hatalom iránt, mely őket e tisztséggel felruházta.

Hasonlóképpen nyilvánvaló, hogy az egyik hatalmi ág tagjainak a lehető legkisebb mértékben kellene függniük a többi hatalmi ág tagjaitól a tisztségeikkel kapcsolatos járandóságuk tekintetében. Ha a végrehajtó hatalom fő tisztségviselője vagy a bírák ebben a vonatkozásban nem volnának teljesen függetlenek a törvényhozó hatalomtól, akkor függetlenségük minden egyéb tekintetben is csupán névleges volna.

A hatékony biztosíték az ellen, hogy az egyes hatalmi ágak fokozatosan ugyanazon hatalmi ágban koncentrálódnak, mégiscsak az, hogy megadjuk a hatalmi ágak irányítóinak a szükséges alkotmányos eszközöket és személyes indítékokat arra, hogy ellenálljanak a többiek hatásköri túllépéseinek. Mint minden hasonló esetben, a védelmi intézkedéseknek itt is arányban kell állniuk a támadás veszélyeivel. Egy ambíció kell ellenálljon egy másik ambíciónak. Az emberi érdekek kapcsolódnia kell a helyi alkotmányos jogokhoz. Tekinthejtük akár az emberi természet tükörképének, hogy ilyen eszközökre legyen szükség a kormányzat visszaéléseinek megfékezésére. Mert mi mond többet az emberi természetről, mint maga a kormányzat? Hiszen ha az emberek angyalok volnának, semmilyen kormányzatra nem lenne szükség, s ha angyalok kormányoznák az embereket, sem a kormány belső, sem külső ellenőrzésére nem volna szükség. Az olyan kormányzati rendszer kialakításában, amelyben emberek kormányoznak, igazgatnak más embereket, a nagy nehézség a következő: először képessé kell tenni a kormányzatot arra, hogy irányítsa és ellenőrizze a kormányzottakat, továbbá, hogy kötelezően ellenőrizze önmagát. A függés a néptől kétségkívül elsődleges kontroll a kormányzat felett, de a tapasztalatok arra tanították az emberiséget, hogy kiegészítő óvintézkedések is szükségesek.

Ellentétes, versengő érdekekkel pótolni a magasabb rendű indítékok hiányát – ez a politika nyomon követhető az emberiség köz- és magánügyeinek egész rendszerén. Különösen a hatalom minden alárendelt szétosztásában látni való ez, ahol az állandó cél az, hogy úgy válasszák szét és rendezzék el a hivatalokat, hogy az egyik ellenőrizze a másikat, s hogy minden ember egyéni érdeke legyen a köz javainak őrzése. Az elővigyázatosság e leleményei nem kevésbé szükségesek a legfőbb állami hatalmak megszólásában.

Nem lehet azonban minden hatalmi ág számára az önvédelem egyenlő hatalmát biztosítani. Köztársasági kormányformában szükségképpen a törvényhozó hatalom uralkodik. Ez zavart orvoslandó, a törvényhozást különböző ágazatokra kell osztani, és – eltérő választási módokkal, a cselekvés különböző alapelveivel – olyanná alakítani őket, hogy oly kevésbé kapcsolódjanak egymáshoz, amennyire csak közös funkcióik természete és közös függőségük a társadalomtól megengedi. A veszélyes hatásköri túllépések elleni védelemhez talán még további óvintézkedések is szükségessé válnak. Mivel a törvényhozó hatalom súlya megköveteli az efféle megosztást, a végrehajtó hatalom – gyengesége miatt – erősítést kívánhat. Első pillantásra úgy látszik, a végrehajtó hatalom fő tisztségviselőjét abszolút vétőjoggal kellene felfegyverezni a törvényhozással szemben. De tökéletes biztonságot talán ez sem nyújtana, és önmagában elegendő sem lenne. Szokványos esetekben nem gyakorolnák kellő eréllyel, rendkívüli esetekben viszont esetleg gyalázatos módon visszaélnének vele. Az abszolút vétónak ez a fogyatékossága vajon nem orvosolható-e a gyöngébb hatalmi ág és az erősebb hatalmi ág gyöngébb ágazata közötti olyan különleges kapcsolattal, amely az utóbbit az előbbi alkotmányos jogainak támogatására készíti, anélkül hogy túlságosan eltávolodna a saját hatalmi ágának jogaitól?

Ha az alapelvek, amelyekre ezek az észrevételek támaszkodnak, helyesek – és meggyőződésem, hogy azok –, és ismérvként alkalmazzák őket az egyes államok alkotmányaira és a szövetségi alkotmányra, akkor megállapítható, hogy ha az utóbbi nem felel meg tökéletesen a fenti ismérveknek, az egyes államok alkotmányai sokkal, de sokkal nehezebben állják ki a próbát.

Ezenkívül még két megjegyzés alkalmazható főleg Amerika szövetségi berendezésére, s ez érdekes szemszögből világítja meg a rendszert.

Először: ha egyetlen köztársaságról van szó, ott a nép átruházta összes hatalmat egyetlenegy kormányzat hatáskörébe utalják: a nép a kormányzatot különálló és elválasztott ágazatokra osztva védekezik a jogtiprások ellen. Amerika összetett, több államból álló köztársaságában a nép átruházta hatalom először is két különálló kormányzat között oszlik meg, aztán mindkét kormányzat hatalmát ismét felosztják a különálló, szétválasztott hatalmi ágazatok között. Ennélfogva a nép jogait kettős biztosíték védi. A különböző kormányzatok egymást ellenőrzik majd, ugyanakkor mindegyik magát is ellenőrizni fogja.

Másodsor: egy köztársaságban rendkívül fontos, hogy a társadalmat ne csupán a vezetők elnyomása ellen oltalmazzák, hanem hogy a társadalom egyik részének a másik rész igazságtalan eljárásaival szemben is védelmet nyújtsanak. Az állampolgárok különböző osztályainak szükségképpen eltérők az érdekei. Ha a többséget valamilyen közös érdek egyesíti, akkor a kisebbség jogai nem lesznek biztonságban. E veszedelem ellen csak kétféle módon lehet védekezni. Az egyik: megteremteni a társadalomban a többségtől, vagyis magától a társadalomtól független akaratot. A másik lehetőség: annyiféle eltérő érdekű állampolgárt tömöríteni a társadalomban, hogy a társadalom többségének jogtalan szervezkedése ne csak valószínűtlen legyen, hanem egyenesen kivihetetlen. Az első módszer az örökösödéson vagy önkinevezésen alapuló kormányzatok esetében érvényesül. Ez a legjobb esetben is csak kétes biztonság, mivel a társadalomtól független hatalom éppoly könnyen teheti magáévá a többségi párt igazságtalan nézeteit, mint a kisebbségi párt jogos érdekeit, és még az is lehetséges, hogy mindkét fél érdekei ellen fordul. A második módszert az Egyesült Államok szövetségi kormánya példázza majd. Itt ugyan minden hatalom a társadalomtól származik és tőle függ, de magát a társadalmat az állampolgárok oly sokféle osztálya és érdeke osztja meg, hogy az egyének jogait vagy a kisebbség jogait nem fogja veszélyeztetni többségi érdek irányította szervezkedés. Minden szabad kormányzatnak éppúgy biztosítania kell az állampolgári jogokat, mint a szabad vallásgyakorlás jogát. A biztosítékot az első esetben az érdekek sokfélesége, a másodikban a szekták sokfélesége szolgáltatja. A biztonság mértéke mindkét esetben az érdekek, illetve a szekták sokféleségétől függ. Mindezt pedig vélhetően az ugyanazon kormányzat fennhatósága alá tartozó ország mérete és a lakosság száma határozza meg. Ez a felfogás a republikánus kormányzat minden őszinte és megfontolt hívének egy megfelelő federális rendszert kell sugalljon. Mert látni való, hogy minél több körülhatárolt konföderációra vagy államra osztható az unió területe, annál könnyebb a többség elnyomó szándékú szervezkedése. Ebben az esetben a köztársasági kormányforma legjobb biztosítékai eltűnnek, és könnyűszerrel megnyirbálhatók a minden rendű és rangú állampolgár jogai. Következésképp arányosan növelni kell a kormányzat valamelyik részének stabilitását, szilárdságát és függetlenségét, mert ez az egyetlen biztosíték, más nincsen. A kormányzat igazi célja az igazságosság. A polgári társadalomnak is ez a célja. Mindig az igazságosság elérésére törekedtek, és arra is fognak törekedni mindaddig, míg eléri ezt a célt, vagy amíg a szabadság elvész útközben. Egy olyan társadalomban, amelyben az erősebb csoport könnyen egyesíteni képes erőit, és el tudja nyomni a gyöngébbet, éppúgy eluralkodhat az anarchia, mint a természetes állapotban, ahol a gyöngébbik embert semmi sem oltalmazza az erősebbik erőszakos föllépésétől. És miként ez utóbbi esetben helyzetük bizonytalansága még az erősebbeket is arra készíti, hogy engedelmessékedjenek egy

kormánynak, amely nemcsak a gyengéket védi, hanem őket magukat is, a fent említett társadalomban hasonlóképpen az anarchia veszélye fokozatosan arra indítja az erősebb csoportokat vagy pártokat, hogy olyan kormányt akarjanak, amely minden csoportot megvéd, a gyengébbeket is, az erősebbeket is. Nem lehet kétséges: ha Rhode Island államot elválasztanák a Konföderációtól, és magára hagynák, akkor a jogbizonytalanság a szűk határok közé szorított népi kormányzásban a pártutó többség olyan ismétlődő elnyomó tevékenységében nyilvánulna meg, hogy rövidesen éppen azok követelnének a néptől teljesen független hatalmat, akiknek igazságtalan kormányzása tette szükségessé e hatalom uralmát. Az Egyesült Államok nagy kiterjedésű köztársaságában, amely az érdekek, pártok, szekták sokaságát foglalja magában, az egész társadalmat átfogó többségi koalíció ritkán támaszkodhatna más alapelvekre, mint az igazságosságra és a közjóra. S minthogy a kisebbséget kevésbé veszélyezteti a többségi akarat, bizonyára kevésbé lesz ürügy arra, hogy a kisebbség biztonságát úgy garantálják, hogy a többségtől, azaz magától a társadalomtól független akaratot érvényesítsenek a kormányzatban. Ez éppen annyira bizonyos, mint amennyire az ellentétes nézetek dacára is nyilvánvaló, hogy minél nagyobb a társadalom – a kezelhetőség határain belül –, annál alkalmasabb az önkormányzatra. És – a köztársaság ügyének szerencséjére – a kezelhetőség határai a föderális alapelv mértékletes, megfontolt módosításával nagymértékben tágíthatók.

Publius

François Furet

AMERIKA FELFEDEZÉSE

Ádám Péter fordítása

Tocqueville rendkívüli eredetisége abban rejlik, hogy ő fedezte fel Amerikát a politikai gondolkodás történetében: 1831-ben, huszonhat éves fejjel vállalkozik a nevezetes utazásra, és 1835-ben közzeadja a *DE LA DÉMOCRATIE EN AMÉRIQUE* első részét, majd öt évre rá a másodikat. Harmincesztendőskorára már híres ember, a XIX. század Montesquieu-je, s mindennek csak egy utazás az ára, olyan utazás, amely aligha jutott volna eszébe nagy elődjének. Őt már nem a különféle rendszerek tipológiája izgatja. Ő már nem Arisztotelészt akarja kiegészíteni az európai államok elemzésével, hanem a modern demokráciát kívánja tanulmányozni (mégpedig ott, ahol akadálytalanul kifejlődhetett, vagyis Európa „függelékében”), mégpedig azzal a céllal, hogy összehasonlítsa a XVIII. század végének viharában megszületett francia demokráciával.

Mert Tocqueville-nak már akkor ott volt fejében a nagy ötlet, amelynek hírnevét köszönhetette, amikor – még fiatalon – hajóra szállt. Ezt – igaz, évekkel később – ő maga mondta, abban a Kergorlayhoz írt levélben, amelyet 1835-ben, vagyis a könyv első kötetének megjelenésekor intézett barátjához. Tocqueville itt azt fejtegeti, hogy – mi-