

Opponensi vélemény Balázs Zoltán „A hatalmi ágak elválasztásának elve. A klasszikus felfogás” című MTA doktori értekezéséről

Balázs Zoltán 210 oldal terjedelmű munkája a szerző 2016-ban megjelent angol nyelvű monográfiájának (*The Principle of the Separation of Powers: A Defense*) magyar nyelvű fordítása. A munka részben politikai filozófiai, részben politológiai, részben absztrakt alkotmányjogi megfontolásokat tartalmaz. Jelen opponencia elsősorban ez utóbbiakra reflektál.

I. A montesquieu-i hármass felosztást (amelyet Balázs Zoltán is kiindulópontnak tekint) ugyan mind a mai napig gyakran emlegetik alkotmányelméleti munkákban, de a különféle jogrendekben létező alkotmányjogi szabályok csak kevésbé magyarázhatóak ezzel. A kifogások sokrétűek. (a) Az első kifogás-csoportot a hatalmi ágak sokasodása alkotja. (a.1) Ezen belül is egyrészt beszélhetünk a valós *államszervezeti változások nélkül* felbukkanó új hatalmi ágakról.

(a.1.1) Az egyik ilyen új hatalmi ág az *államfői* hatalmi ág. Ezen elmélet Benjamin Constant (1767–1830) nevéhez fűzhető. Álláspontja szerint az államfő (király) olyan önálló *semleges* hatalmi ág [*pouvoir neutre*] birtokosa (tehát Montesquieu-vel ellentétben úgy véli, hogy nem a végrehajtó hatalom része), amely a másik három hatalmi ág felett állva örökös az alkotmány épségén.¹ Ezt az álláspontot Carl Schmitt újította fel a weimari köztársaság idején.²

(a.1.2) A másik, valós államszervezeti változások nélkül felbukkanó új hatalmi ág az *alkotmányozó* hatalom [*pouvoir constituant*].³ Ez a hatalom a többi hatalmi ág egymás közötti viszonyait szabályozza (megalkotja az alkotmányt, elosztja a hatásköröket).⁴ Ennek a hatalmi

¹ Magyarul: Benjamin Constant: „A királyi hatalom természetéről” in: Benjamin Constant: *A régiek és a modernnek szabadsága* [szerk. Ludassy Mária] (Budapest: Atlantisz 1997) 85–98; ld. még Balogh Zsolt: „A hatalommegosztás dimenziói” *Jogtudományi Közöny* 1990/1. 5.

² Carl Schmitt: „A birodalmi elnök mint az alkotmány őre” [ford. Cserne Péter] in: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből* (Budapest: Szent István Társulat 2003) 260–288. A magyar szakirodalomban Ádám Antal képviseli a „semleges hatalmi ág” eszméjét, lásd Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás* (Budapest: Osiris 1998) 154.

³ A kifejezés a francia forradalom idején bukkant fel, méghozzá a *pouvoir constitué* [alkotmányban meghatározott, „alkotmányozott” hatalom], tehát a többi hatalmi ág ellenpárjaként. Maga az elnevezés Sièyes abbétól ered (*Qu'est-ce que le Tiers Etat?*; V. fejezet), de a fogalom korábbra is visszavezethető (Althusius, Rousseau, Kálvin, ill. az amerikai alkotmány „*We, the People of the United States [...] do ordain and establish this Constitution for the United States of America*” kitételére). Ld. Hans-Peter Schneider: „Die Verfassungsgebende Gewalt” in: Josef Isensee – Paul Kirchhof (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (Heidelberg: C.H. Müller Juristischer Verlag 1992) VII. kötet 7–8; Martin Kriele: *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates* (Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH 1994) 145–149; Claude Klein: *Théorie et pratique du pouvoir constituant* (Paris: Presses Universitaires de France 1996) 7–18. A témához bővebben ld. Egon Zweig: *Die Lehre vom Pouvoir Constituant. Ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution* (Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr [Paul Siebeck] 1909). A hatályos magyar Alaptörvény esetében az alkotmányozás alanya nem egyértelmű a preambulum alapján (a szöveg kezdetén a nemzet vs. a preambulum végén már a polgárok összességéből álló nép).

⁴ Ld. Bibó István: „Az államhatalmak elválasztása egykor és most” in: *Válogatott tanulmányok* (Budapest: Magvető 1986) II. kötet 386–387.

ágak az elismerésével egyesíteni lehetett a hatalmi ágak elválasztásának elméletét a *népszuverenitás* eszméjével – oly módon, hogy az alkotmányozó hatalmat a néppel azonosították.

(a.2) Másrészt beszélhetünk valóban *újólag létrejövő* (tehát Montesquieu idejében nem létező) államhatalmi szervekről (alkotmánybíróság [elsőként: 1920 Ausztria, bár az ötlet már a francia forradalom idején is felmerült *jury constitutionnaire* néven, és Kossuth is szólt róla „alkotmányőrszék”-ként], ombudsman [a 2. világháború után skandináv mintára terjedt el], számvevőszék [XIX. századtól]), számvevőszékek, nemzeti bankok, egész friss fejleményként költségvetési tanácsok, illetve a végrehajtó hatalomtól *önállósuló* korábban is létező szervekről (ügyészség Magyarországon 1949 óta mind a mai napig), az önállóság garanciáinak kiépüléséről (önkormányzatok).

Ezek a jelenségek tulajdonképpen még kezelhetők lennének a Montesquieu-féle hatalmi ágak elválasztásának elméletével, amennyiben azt mondanánk: nem csupán három, hanem nyolc-tíz egymástól elválasztandó hatalmi ággal próbálnánk leírni a Magyarországhoz hasonló berendezkedésű államok államszervezetét.

(b.) A másik probléma azonban olyasmi, amit már nem lehet egyszerűen a triász kibővítésével megoldani. Ez a probléma: a *parlamentarizmus*, ami 1990 óta folyamatosan jellemzi Magyarországot, és amin az új Alaptörvény sem változtatott. Az amerikai szakirodalom, amely az értekezés háttérét adja, ezt elégtelen mértékben elemzi, de Balázs Zoltán szépen reflektál a kérdésre. A parlamentarizmus (témánk szempontjából) annyit jelent: a kormány (tehát a végrehajtó hatalom feje) a parlament (tehát a törvényhozás) bizalmától függ, azaz a parlament (többsége) bármikor leválthatja a kormányt. Ez pedig tulajdonképpen azt jelenti, hogy a parlament többsége és a kormány *összefonódik*. Márpedig Montesquieu alapvető gondolata az volt, hogy ezt a két hatalmi centrumot el kell választani egymástól – azért, hogy egymást korlátozva megakadályozzák, hogy túlhatalom (zsarnokság) jöhessen létre.

Ma az európai államok túlnyomó többségében azonban parlamentarizmus van, tehát a kormány és a parlamenti többség összeolvad – és mégis „zsarnokság”. Ennek oka a következő: a zsarnokság megakadályozásához nem arra van szükség, hogy mereven elválasszunk egymástól minden hatalmi centrumot, hanem az, hogy ne lehessen ellenőrizetlenül hatalmat gyakorolni.⁵ Ehhez természetesen arra is szükség van, hogy ne összpontosuljon túl nagy hatalom egy kézben (*hatalommegosztás*). Ennek a hatalommegosztásnak egyik (szélsőséges) formája a hatalmi ágak elválasztása, de ugyanígy alkalmas a zsarnokság megakadályozására, ha *ellenőrző/felügyelő* szerveket hozunk létre, s azok számára biztosítjuk a *függetlenséget* – s így ellensúlyozható a törvényhozás (többségének) és a végrehajtásnak az összefonódása is.

II. Alkotmányjogi kulcsfogalmakat háromféleképpen lehet megközelíteni: (a) eszmetörténeti szempontból, (b) elvont problémákra adott válaszként (analitikus elemzés, Balázs Zoltán is ezt választotta), (c) történeti kihívásokra adott válaszként (az opponens ez utóbbit szokta

⁵ Vö. Bibó István: „Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom” in: Bibó István: *Válogatott tanulmányok* (Budapest: Magvető 1986) I. kötet 292.

követni írásaiban). Az alábbiakban egy olyan fontos szempontra hívnám fel a figyelmet, amely az analitikus módszer előtt rejtve marad.

A jogállamiság eszméje és az esetenként annak részeként, esetenként avval párhuzamosan ábrázolt hatalmi ágak elválasztása valójában egy válasz volt az abszolutizmusra és az uralkodói szuverenitásdoktrínákra.⁶ Márpedig az uralkodói szuverenitásdoktrínák maguk már *szekuláris* politikai elvek voltak (hiszen a vallásháborúk megoldását tűzték ki célul), a vallási legitimáció hirtelen kifejlesztett elméleti pótlékai, és a hatalmi ágak elválasztásának elve éppígy ebben a szekuláris paradigmában maradt. Ennek tudható be, hogy a gondolat ugyan eljutott a középkorias (vallási) legitimációs struktúrájú államok alkotmányába is, de ott tulajdonképpen alkalmazhatatlan és értelmezhetetlen maradt (noha elvileg akár egy isteni legitimációjú alkotmányos rendszerben is alkalmazható lenne – ha pusztán analitikusan közelítjük meg a kérdést). Több 19. századi oktrojált alkotmány született ebben a szellemben, de ebből a szempontból a leginkább tanulságos (sőt, már-már komikus) a vatikáni alkotmány jelenleg is hatályos 1. cikke: „A pápa a Vatikáni Állam fejeként rendelkezik a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom teljességével.” (Az igencsak rövid alkotmány maradék része kis túlzással arról szól, hogy miként delegál hatalmat a pápa, illetve mi történik, ha beteg vagy meghal; és természetesen maga az alkotmány is egy egyoldalú pápai aktus.) Maga a terminológia, a nyelvezet, a dogmatikai felosztás megjelenik; csak épp a használata marad értelmetlen.

Nem véletlen ezért, hogy egy olyan, a felvilágosodáshoz köthető szimbolikus alkotmányos dokumentumban, mint az 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata lényegében *szekularizált természetjogi tanként* jelenik meg a hatalmi ágak elválasztása: „16. cikk. Az olyan társadalmak, amelyekben a jogok nincsenek biztosítva, és amelyekben a hatalmi ágak nincsenek elválasztva, nem rendelkeznek alkotmánnyal.”

Ez a szekularizált jelleg biztosítja az ugyancsak szekularizált jellegű népszuverenitási tannal való kompatibilitást: a két elv együttesen, egymást támogatva (és egyes pontokon egymást korlátozva) alkotja a modern alkotmányosság két legfontosabb alapját mind a mai napig. Analitikus módszerekkel ez az összefüggés csupán egy lehetséges magyarázat (nem is feltétlenül a leglogikusabb!), de ha problémátörténeti szemüvegen keresztül vizsgáljuk a kérdést, akkor a két elv *szekuláris háttérű összeforrása* kulcsfontosságúvá válik.

III. Érdemes lenne a témát erősebben a magyar tudományos diskurzusba ágyazni, ennek keretében reagálni lenne szükséges Györfi Tamás és Bódig Mátyás mérsékelt államra vonatkozó elméletére,⁷ Sári János bevezető jellegű monográfiájára,⁸ valamint Csink Lóránt nemrégiben megjelent kötetére is.⁹ Fontos feladata ugyanis a Magyar Tudományos Akadémiának, hogy a magyar tudományosságot ne csupán nyelvében, hanem a hazai

⁶ Jakab András: *Az európai alkotmányjog nyelve* (Budapest: NKE 2016) 122–124.

⁷ Bódig Mátyás – Györfi Tamás (szerk.): *Államelmélet* (Miskolc: Bíbor 2002) I–II. kötet. Az alkotmánybíráskodás és a hatalommegosztás viszonyához a magyar szakirodalomból releváns továbbá Paczolay Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés* (Budapest: Rejtjel 2003) és Györfi Tamás: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere. Értekezés a magyar Alkotmánybíróság első tíz évéről* (Budapest: INDOK 2001).

⁸ Sári János: *A hatalommegosztás* (Budapest: Osiris 1995).

⁹ Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz* (Budapest: Pázmány Press 2014).

diskurzus éltetésével is segítse, és ennek fontos része egy MTA doktori disszertáció. Ez nem csupán a szakirodalomra vonatkozik, hanem a magyar alkotmányos gyakorlatra is: a munkából jelen állapotában többet tudunk meg az amerikai „agency” jellegű kormányzati intézmények alkotmányos státusáról az amerikai alkotmányjog fényében, mint a hatalmi ágak elválasztásának magyarországi jogtörténetéről és aktuális helyzetéről. Ez azért sajnálatos, mert a szerző egyébként (magas színvonalon) több alkalommal is foglalkozott kifejezetten magyar alkotmányjogi kérdésekkel.¹⁰ Evvel kapcsolatos megjegyzés: az angol tükörfordítás „alkotmányos felülvizsgálat” (*judicial review*) is korrigálandó „alkotmánybíráskodás”-ra, ami a magyar alkotmányjogi terminológia szerinti kifejezés lenne.

A szerző Bibó István emlékének ajánlja az értekezést, aki akadémiai székfoglaló előadását a hatalmi ágak elválasztásának tanáról tartotta (és a *Politikatudományi Szemle* 2017/3-as számában elemzi is Bibó álláspontját),¹¹ de ezt érdemes lett volna a kötetbe is bedolgozni.

IV. A munka a fentieket leszámítva alapos szakirodalmi feldolgozottságú, gondolatvezetésében kimunkált, színvonalasan érvelő, kérdésfeltevésében több helyen újszerű. Tudományosan kiemelkedő jelentőségű munkáról van tehát szó. A hatalom fogalmára vonatkozó megfontolásai kifejezetten érdekesek (az opponens számára revelatív erejűek).¹² Azzal is teljesen egyet lehet érteni, hogy különféle független intézmények esetében más jellegű igazolás (szabadság vs. hatékonyság) alapozhatja meg azokat, vagyis a függetlenség jogi garanciáinak hasonlósága nem jelent feltétlenül azonos funkciót. Az értekezés (amely feltételezésem szerint kötetként is meg fog jelenni) a magyar alkotmányjogászok számára is állandó hivatkozási pont lesz a jövőben. Ez utóbbi funkciót jelentősen erősítené a magyar szakirodalomra és alkotmányjogra vonatkozó részletesebb reflexió.

A fentiek alapján az értekezést alkalmasnak tartom a nyilvános vitára és a doktori cím odaítélését javaslom.

Salzburg, 2019. február 22.



Univ.-Prof. Dr. Jakab András, DSc

¹⁰ Balázs Zoltán: „Az Alaptörvény, a politikai funkció és az R cikkely” *Fundamentum* 2015/2. 87–94; Balázs Zoltán: „A közérdek az alkotmánybíráskodásban” in: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG Orac 2015) 75–104; Zoltán Balázs: „From the Invisible to the Historical Constitution” in: Ellen Bos – Pócsa Kálmán (szerk.): *Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien* (Baden-Baden: Nomos 2014) 366–381; Balázs Zoltán: „A magyar alkotmányossági trend és a 2010–11-es alkotmányozás” in: Boda Zsolt – Körösi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest: MTA TK PTI 2012) 242–262.

¹¹ Balázs Zoltán: „A hatalmak elválasztása mint politikai elv” *Politikatudományi Szemle* 2017/3. 7–20.

¹² A kérdéskörhöz alkotmányjogi szempontból mostanában lásd pl. Armin von Bogdandy e.a., „From Public International to International Public Law Translating World Public Opinion into International Public Authority” *MPIL Research Paper Series* 2016-2.