

Az államfő szerepe Európában,
különös tekintettel a magyar köztársasági
elnök jogállására

Csink Lóránt

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam és Jogtudományi Kar

Doktori Iskola

Budapest, 2007.

Témavezető:

Dr. Tóth Károly, egyetemi docens

Doktori Iskola vezetője:

Dr. Török Gábor, egyetemi tanár

Köszönetnyilvánítás

A dolgozat megírásához nyújtott segítségéért köszönettel tartozom elsőként konzulensemnek, TÓTH KÁROLYNAK, aki konzulensi kötelezettségeit messze meghaladó mértékben támogatta.

Hasznos és értékes tanácsaiért köszönettel tartozom ÁCS NÁNDORNAK, BITSKEY BOTONDNAK, PACZOLAY PÉTERNEK és TRÓCSÁNYI LÁSZLÓNAK.

Laus viventi Deo

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	6
I. fejezet: A hatalmi ágak elválasztására vonatkozó főbb elméletek. Az államfő szerepe a hatalommegosztásban.....	9
A hatalommegosztás előfutárai	9
John Locke elmélete	12
Charles Montesquieu és Jean-Jacques Rousseau elméletei	14
A hatalommegosztás jelene Magyarországon	15
Az államfő szerepe a hatalommegosztásban	20
Benjamin Constant elmélete	20
Carl Schmitt elmélete	22
II. fejezet: A kormányforma egyes kérdései.....	25
Parlamentarizmus, prezidencializmus	25
A kettős legitimáció.....	29
III. fejezet: Az államfő szerepe a monarchiában	35
Az Alkotmányos és a parlamentáris monarchiák elhatárolási nehézségei.....	35
A Korona.....	37
Benelux államok.....	38
Egyesült Királyság	41
A skandináv királyságok	42
Spanyolország	45
Andorra, Liechtenstein, Monaco, Vatikán.....	47
A monarcha hatásköreinek csoportosítása	49
Következtetés	50
IV. fejezet: Az államfő szerepe a francia és a német államszervezetben	51
Az államfői hatalom kialakulása az V. Köztársaságban.....	52
A francia köztársasági elnök az alkotmány alapján	54
A köztársasági elnök választása	56
Az államfő a weimari alkotmány alapján	57
A bonni alaptörvénnyel bevezetett kancellária-kormányzás.....	59
A szövetségi elnök választása.....	63
A francia és a német modell tapasztalatainak egybevetése.....	64
V. fejezet: A köztársasági elnöki tisztség Közép-Európában. A lengyel, a cseh és a szlovák út.....	67
A hatalmi súlypontok kialakulása	68
A lengyel rendszerváltozás folyamata	69
A cseh és szlovák rendszerváltozás folyamata	71

A lengyel, cseh és szlovák tapasztalatok összegzése	73
A köztársasági elnöki hatáskörök és az ellenjegyzés a vizsgált három államban	75
A köztársasági elnök helyettesítése	78
A kinevezési jogkörök.....	80
A fejezet tanulságainak összegzése	81
VI. fejezet: Az elnöki intézmény kérdése Magyarországon a rendszerváltozás során.....	83
A magyar parlamentarizmus történelmi hagyományai.....	84
Az Ellenzéki Kerekasztal és előzményei.....	86
A Nemzeti Kerekasztal szerepe az államszervezet kialakításában.....	89
A „négyigenes” népszavazás és az Alkotmánybíróság határozata	92
Az MDF – SZDSZ megállapodás.....	95
VII. fejezet: A köztársasági elnök választása	97
A köztársasági elnök megválasztásának rendje Magyarországon	98
Határozatképesség az elnökválasztási eljárásban.....	99
Ki szerzi meg a „szavazatok többségét”?	100
Az érvénytelen szavazatokkal kapcsolatos további kérdések.....	104
Megoldásra váró problémák	105
Kitérő: a szavazás titkossága	108
A köztársasági elnök megválasztásának rendje az Európai Unió tagállamaiban.....	110
A köztársasági elnök megválasztására vonatkozó megoldások.....	112
Közvetlen választás.....	112
Közvetett választás.....	113
A köztársasági elnökkel szemben támasztott feltételek.....	114
Az elnökválasztási tanulságok összegzése.....	116
Az elnökválasztás módjának továbbfejlődési lehetőségei Magyarországon	117
Következtetés	119
VIII. fejezet: A köztársasági elnök jogállása Magyarországon.....	121
A köztársasági elnök jogállása az Alkotmány alapján	121
A köztársasági elnök főparancsnoki jogköre	126
A köztársasági elnök büntetőjogi védelme	130
A köztársasági elnök kapcsolata a Kormánnyal.....	132
A kinevezés kérdése	132
Az ellenjegyzés szerepe.....	135
Az Abh1-hez és az Abh2-höz csatolt különvélemények lényege: megosztott hatáskör	139
A köztársasági elnök kapcsolata az Országgyűléssel.....	141
A köztársasági elnök hatásköreinek csoportosítása.....	148
Az államszervezethez szorosan nem kötődő elnöki hatáskörök	149
A köztársasági elnök indítványa	149
...és az Alkotmánybíróság határozata	151
A határozat értékelése	153
A köztársasági elnök helyettesítése	156
A fejezet tanulságainak összegzése.....	159

IX. fejezet: A köztársasági elnök felelősségének szabályozása	161
A köztársasági elnök jogi felelőssége a magyar Alkotmányban	162
A köztársasági elnök alkotmányjogi felelőssége:.....	163
A köztársasági elnök felelősségre vonásának eljárási szabályai	166
A köztársasági elnök büntetőjogi felelőssége	168
A köztársasági elnök felelősségére vonatkozó európai megoldások	171
A köztársasági elnökkel szembeni eljárás.....	171
Mikor lehet elmozdítani a köztársasági elnököt?	173
A felelősségre vonás egy sajátos esete: a szlovák szabályozás	174
A fejezet tanulságainak összegzése	176
Összegzés: A parlamentáris kormányforma köztársasági elnöke	177
Utóhang	181
Bibliográfia	183
Felhasznált irodalom	183
Internet hivatkozások	189

Bevezetés

Az államfő szerepe nem egységes az egyes államokban. Az egyik tipikus forma a „semleges államfő”, aki nem részese egyik hatalmi ágának sem, a másik pedig a végrehajtó hatalomhoz köthető, aki érdemi befolyással rendelkezik az adott hatalmi ág működése tekintetében. Fogalmilag nem elképzelhetetlen ennél is nagyobb súlyal rendelkező államfő – sőt, gyakorlati példa is van rá – aki, a végrehajtó hatalmon túlmenően más hatalmi ágakat is irányítása alatt tart, de jellemző módon az európai államok a két tipikus forma között helyezik el az államfőt. Ezért a tényleges államfői hatalom igen nagy szórást mutat.

Általános azonban, hogy az államfőnek – akár neutrális, akár birtokosa a végrehajtó hatalomnak – lényeges szerepe van az államszervezetben, és tevékenységével hatással van arra. Evidencia, hogy minden államban kapcsolat van a kormányforma és az államfői tisztség súlya között. E két tényező kölcsönösen hat egymásra. A kormányforma, az állami berendezkedés befolyásolja az államfő jogállására, hatásköreire vonatkozó, többségében alkotmányi szabályokat. Az ezek alapján kialakult államfői hatalom a gyakorlati alkalmazásban nem tekinthető statikusnak, az államfő saját tényeivel „reflektál” az államszervezetre, alakítva ezzel a kormányformát. Ennek igazolására számos példa hozható fel, ezek közül a legszemléletesebb *Charles de Gaulle* Franciaországa, ahol legalább olyan szerepe volt az államfőnek az alkotmány szabályainak kialakítására, mint az alkotmánynak az államfőre. Elismerjük, hogy az ilyen (szélsőséges) esetek csak meghatározott történelmi körülmények között fordulhatnak elő, de általánosságban sem kizárt az államfői visszacsatolás a kormányformára; még semleges államfő esetében sem.

Az államfői intézmény azonban nem csupán a kormányformával, hanem az államformával is összefügg. Eltérő szerepe van a monarcháknak és a köztársasági elnököknek, és ez a különbség a dolgozat számára nem elhanyagolható. A királyságokra általánosan jellemző a tradíció meghatározó szerepe, és éppen ezért az államfő szimbolikus jelentősége is nagyobb. Ezzel fordítottan arányosan azonban az uralkodó alkotmányjogi szerepvállalása csökkenő tendenciát mutat. Skandináviában, a Benelux államokban és különösképpen az Egyesült Királyságban a királyság intézménye organikusan fejlődött, ez államokban az alkotmányos kontinuitás gyakorlatilag töretlen. Kivételt képez ez alól Spanyolország, ahol egy sajátos történelmi helyzetben a demokrácia megerősítésének szolgált eszközéül a királyi hatalom.

Franciaország és Németország államszervezeti fejlődésének, és a kialakított modellnek az ismertetése több okból is szükséges. Egyfelől az államfő pozíciójának a meghatározásánál a két végletet jelölték ki, így jól szemléltetik az egyes megoldási típusok sajátosságait. Még nagyobb jelentősége van azonban annak a tényezőnek, hogy e két állam által kialakított modellek mintaértékűnek számítanak, több európai állam ezekre tekintettel, ezek alapulvételével alakította ki államszervezetét.

Különösen igaz ez a közép-európai államokra. Ez államok sajátosságát az adja, hogy a rendszerváltozás során organikus fejlődés helyett történelmileg rövid idő alatt kellett kialakítaniuk államszervezetüket. Ebben több tényező szerepet játszott, ezek közé tartozik a rendszerváltozás ideje, az állam történelmi hagyományai, továbbá nem elhanyagolhatóak az adott politikai körülmények sem.

Ezt az utat járta be Magyarország is. A dolgozat célja, hogy az államfői jogállásra vonatkozó elméleti ismereteket alapul véve gyakorlatias megközelítésben világítson rá a köztársasági elnök alkotmányos szerepére, jogállására, államszervezetben elfoglalt helyére. Ebben a kérdésben központi helyet foglalnak el az Alkotmánybíróság határozatai, amelyek normatív erővel állapították meg az elnöki jogállás egyes kérdéseit. Már most előre bocsátjuk, hogy e vizsgálatunk során nem a köztársasági elnök hatásköreit helyezük előtérbe; azokat mint a jogállással összefüggő tényezőket vesszük figyelembe. Az államfői jogállás ad ugyanis választ arra az alapkérdésre, hogy hol helyezhető el a köztársasági elnök a hatalommegosztás rendszerében.

A köztársasági elnöki jogállás vizsgálatához elengedhetetlen a választás és a felelősség kérdéseinek a vizsgálata. E kérdések csekély érdeklődésre tartanak számot a jogirodalomban. A jogirodalom legnagyobb része a választás és a felelősség kérdését csak mint a kormányformával való kapcsolat egyik elemét tárgyalta (eltérő következtetésekkel), a konkrét alkotmányjogi problémák vizsgálatára méltánytalanul kevés figyelmet szentelt. Éppen ezért szükséges a fennálló anomáliák feltárása, és – lehetőség szerint – megoldása.

A dolgozat központi témája tehát a magyar köztársasági elnök jogállása. Ez azonban aligha érthető meg az európai kontextus figyelmen kívül hagyásával. Vizsgálatunkat nem terjesztettük ki az Amerikai Egyesült Államok államfőjére és államszervezetére, arra tekintettel, hogy annak fejlődése az Európában bevett modellektől már a kezdetektől fogva eltért, és arra kevés hatást gyakorolt. Az Egyesült Államok által kialakított prezidenciális modellt inkább Dél-Amerikában és Afrika egyes államaiban vették át, több-kevesebb sikerrel. Ez azonban nem akadályozza annak, hogy az amerikai tapasztalatokra a dolgozat utalásszerűen hivatkozzon, ha az az európai fejlődés szempontjából jelentőséggel bír, vagy kapcsolat

mutatható ki. Előre bocsátjuk azonban, hogy e dolgozat keretein belül az amerikai modellt axiomatikusnak vesszük, részletes ismertetésétől, jellemzésétől és különösen kritikájától eltekintünk.

Szintén nem foglalkozunk Oroszországgal, és azokkal az államokkal, amelyek államszervezete az orosz modellt alkalmazza (pl. Fehéroroszország). Ennek – a már említetteken túlmenően – az is oka, hogy az államszervezet kérdéseiben sokkal nagyobb szerepe van a kialakított gyakorlatnak, alkotmányos szokásoknak, mint más európai államokban; az államszervezeti fejlődés nem minden esetben az alkotmány szintjén megy végbe.

A tradíció, a történelmi hagyományok figyelembe vétele mellőzhetetlen. Meggyőződésünk azonban, hogy az alkotmánytörténet nem öncélú tudomány, így pusztán a tények ismertetése végett a dolgozat nem részletezi a történelmi sajátosságokat, azokat csak annyiban veszi figyelembe, amennyiben a kialakított, hatályos rendre kihatással voltak.

A munka során a 2007. szeptember 30-ig megjelent jogszabályokat, szakirodalmat és joggyakorlatot vettük figyelembe.

I. fejezet:

A hatalmi ágak elválasztására vonatkozó főbb elméletek. Az államfő szerepe a hatalommegosztásban

A hatalommegosztás előfutárai

Az államhatalmi ágak megosztása a demokratikus államrend jellemző vonása, és alapvető követelménye, a zsarnokság és az önkényes hatalomgyakorlás elleni védekezés fő eszköze.¹ Bár a jogtörténet során általános jelleggel lépett fel az igény, hogy a jogalanyokat szabályozó, felettük rendelkező hatalom ne összpontosuljon egy kézben – bár nem ismeretlenek a hatalommegosztás elvét tagadó elméletek – az elválasztás mértéke, célja és módszere az egyes szerzőknél eltérő volt.

A hatalommegosztás elmélete a jogirodalomban elfogadott tétel szerint az ókori görög társadalomig nyúlik vissza, azzal a lényeges megállapítással, hogy itt hatalommegosztásról még nem beszélhetünk, csupán „munkamegosztás” volt az egyes hatalmakat gyakorló szervek között. *Arisztotelész Politika* című művében jogalkotó, végrehajtó és igazságszolgáltató funkciókat különböztet meg – előre vetítve a három klasszikus hatalmi ágat. „Az alkotmány minden egyes formájának három tényezője van, és e három tényező szempontjából kell a becsületes törvényhozónak megállapítania, hogy mi hasznos az egyes alkotmányok számára: ha e három tényező helyesen elrendezett, akkor szükségszerűen az alkotmány is ilyen, és az egyes alkotmányformák is szükségszerűen abban különböznek egymástól, amiben ezen tényezők is. Ezeknek egyike a közügyekről tanácskozó szerv; a második a magisztrátusok, hogy ezek milyenek legyenek, milyen hatáskörrel, s hogy milyen legyen választásuk módja; a harmadik pedig az igazságszolgáltató testület”.²

Tétele szerint az állam a törvényhozó Általános Gyűlésből, a végrehajtásért felelős magisztrátusok testületéből és a bíraskodást ellátó Heliaia-ból állt; ezek együttes működése határozza meg az állam működését. A megkülönböztetéshez figyelembe vette Arisztotelész a normatív és a konkrét eset közti különbségeket. „A törvénynek mindenben uralkodnia kell, az egyes esetekben aztán a vezetők döntenek: az én véleményem szerint ez az alkotmányos kormányzás”.³

¹ LAMM VANDA – PESCHKA VILMOS (főszerk.): *Jogi lexikon*. KJK-Kerszöv, Budapest, 1999. 29. p.

² ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Gondolat, Budapest, 1969. 228. p. Megjegyezzük, hogy Arisztotelész az „alkotmány” fogalmát nem a mai értelemben használta.

³ ARISZTOTELÉSZ, i. m. 209. p.

Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy Arisztotelész osztályozása nem öncélú volt, a feladatok közötti distinkció oka a kormányforma típusának meghatározása volt. Arisztotelész osztályozása két tényezőnek a függvénye. Az egyik a numerikus kritérium, amely a hatalom gyakorlásában részt vevők számát határozza meg, a másik pedig az axiológiai kritérium, ami a hatalomgyakorlás módját, annak jó vagy rossz jellegét jelenti.⁴ A megállapítással azzal a megjegyzéssel értünk egyet, hogy csupán az első (a numerikus) kritérium tekinthető objektívnek, a második kitétel Arisztotelész (illetve a besorolást végző) értékítéletén múlik.

Ezeket a szempontokat alapul véve Arisztotelész hat különböző kormányformát állapít meg, amelyek a következőképp megszerezhetőek:

1. királyság, amelyben a hatalmat egy személy gyakorolja, a közjó érdekében;
2. a türannisz, olyan monarchia, amely csak az egyeduralkodó érdekéért van;
3. arisztokrácia, amelyben kevesen (valamilyen szempont szerint kiválasztottak) gyakorolják a hatalmat, és a hatalomgyakorlás jó célt szolgál;
4. oligarchia, a vagyonosok zsarnoki hatalomgyakorlása;
5. politeia, ami népuralmat jelöl, sok személy gyakorolja a hatalmat, a közjó érdekében; és végül
6. demokrácia, ami a vagyontalanok olyan hatalomgyakorlása, amely nem igazodik a közösség érdekéhez.

A rendszer lényege tehát a különféle hatalmak alanyi megkülönböztetése. Az arisztotelészi tipizálás tartósságát jelzi az is, hogy az általa felvázolt kormányformákat a későbbi gondolkodók is elfogadták. Ezeket alapul véve dolgozta ki rendszerét *Jean-Jacques Rousseau* is, aki azonban – helyesen – a kormányformák közti megkülönböztetést „hajlékonynak és meglehetősen kiterjeszhetőnek” tekintette. Megfogalmazása szerint „van egy pont, amelynél minden kormányforma összeolvad a [felsorolásban] utána következővel, és láthatjuk, hogy e három elnevezés alatt [azaz demokrácia, arisztokrácia és monarchia] a valóságban annyiféle kormányforma lehetséges, ahány polgár egy államnak lehet”.⁵ A tiszta kormányzati rendszerek életképtelenségére már Arisztotelész kortársai is felhívták a figyelmet. *Polybiosz* e megállapítása mellett kitért arra is, hogy a hatalomban részes különböző társadalmi erők között azáltal keletkezik egyensúly, hogy kölcsönösen ellenőrzik, korlátozzák egymást, így azután egyik hatalmi tényező sem tehet szert túlzottan nagy hatalomra. Ezt a gondolatot az amerikai szerzők a *checks and balances* elv lényegével

⁴ ARISZTOTELÉSZ, i. m. 166–167. pp.

⁵ ROUSSEAU, JEAN-JACQUES: *A társadalmi szerződés*. Kriterion, Kolozsvár, 2001. 103–104. pp.

azonosnak tartják.⁶ A tiszta kormányformák a gyakorlatban tehát nem működnek, csak az ezek keveredésével létrejött vegyes kormányforma tekinthető működőképesnek.⁷

A jogirodalom azonban nem egységes abban a kérdésben, hogy az arisztotelészi csoportosítás melyik szempontja a döntően meghatározó. *Holló András* a tipizálás szervezetszociológiai elemeit emeli ki, megfogalmazása szerint Arisztotelész nemcsak az államhatalom, hanem a politikai hatalom viszonylatában (ugyanis e kettő nem is vált el egymástól) fogalmazza meg intézményi, szervezeti biztosítékait.⁸ *Bibó István* kiindulópontja a kormányforma jó vagy rossz jellegének a megkülönböztetése, és ezért a morális tényezőt emeli ki a hatalmi ágak arisztotelészi megkülönböztetésénél.⁹ *Veress Emőd* szintén az arisztotelészi rendszerezés erkölcsi elemeit emeli ki, megjegyzi, hogy „Arisztotelész államformatana (sic!) empirikus megfigyelésen alapszik, a hatalommal való visszaélésnek az ellenszere elsősorban a hatalmat gyakorló személy vagy személyek erkölcsé. Így az arisztotelészi államelmélet igen távoli előképe a hatalmi ágak elválasztásának”.¹⁰

A hatalom felfogásában a morális tényező szerepet játszott a középkor keresztyén irodalmában is. *Szent Ágoston*¹¹ a *De civitate Dei* (Isten városa) című munkájának fő gondolata, hogy a hatalom demoralizál, (mivel a dicsőség és uralomvágy zsarnokká teszi az embert) így morális cél kell a hatalom igazolásához.¹² Szent Ágoston a római *Julian* császárt hozza fel példának, „akinek kiváló képességét megrontotta az uralomvágyból fakadó istentelen és megvetendő kíváncsiság”.¹³ Más megvilágításban, de szintén az erkölcs oldaláról közelítette meg a hatalomgyakorlás kérdését *Aquinói Szent Tamás*. Nézete szerint a hatalom alapjában véve „jó”, mivel a földi törvények az isteni törvény leképeződései – az isteni törvény pedig esszenciájánál fogva nem lehet „rossz”. Amennyiben a földi törvények mégis rosszak, akkor az a törvényalkotó uralkodó zsarnoksága miatt van.

Megfogalmazása szerint „az ember is tud bűn nélkül rosszat tenni: amikor ti. úgy teszi a rosszat, hogy a jót akarja, mivel hogy Isten is így cselekszik. [...] Ez a helyzet, ha rosszat

⁶ Polybiosz gondolatát idézi: SÁRI JÁNOS: Fejezetek a hatalommegosztás történetéből. *Társadalmi Szemle* 1990/10. 71. p.

⁷ TAKÁCS ALBERT: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. *Jogtudományi Közöny* 1993/6–7. 210. p.

⁸ HOLLÓ ANDRÁS: Elméletttörténeti alapvetés, avagy az igazságos kormányzás eszméje. In. *A hatalmi ágak megosztása*. Alkotmányjogi füzetek. Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1990. 4. p.

⁹ BIBÓ ISTVÁN: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In. *Bibó István összegyűjtött munkái*. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Bern, 1982. 541. p.

¹⁰ VERESS EMÖD: A hatalommegosztás aktualitása. *Magyar Kisebbség* 2005/3–4. 237 p.

¹¹ Bár Szent Ágoston az ókorban élt és alkotott, művei a középkori egyházi és világi gondolkodásra voltak hatással, ezért a középkori szerzőkhöz sorolható.

¹² AURELIUS AUGUSTINUS: *A pogányok ellen Isten városáról írt huszonnégy könyve*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, Budapest, 1942. 329. és köv. pp.

¹³ AURELIUS AUGUSTINUS: i. m. 335. p.

kívánsz az egyházat romboló zsarnoknak, amennyiben jót kívánsz az egyháznak a zsarnok ártalmatlanná tétele által, ezért írja a 2Mak: »Isten legyen áldott mindenben, aki kiszolgáltatta az istenteleneket« (1, 17).¹⁴ Megjelenik tehát Aquinói Szent Tamásnál a zsarnokelűzés gondolata; az isteni törvényt rosszul transzformáló uralkodó eltaszítható.

Szent Ágoston és Aquinói Szent Tamás (közel egy évezred időbeli eltéréssel) a hatalom erkölcsi elemét domborítják ki, és ennyiben követik Arisztotelész gondolatmenetét. A hatalmi ágak elválasztása azonban műveikben a munkamegosztás szintjén sem jelenik meg.

John Locke elmélete

A mai értelemben vett hatalommegosztásnak első letéteményese *John Locke*. Meghatározása szerint „a törvényhozó hatalom az a hatalom, amelynek joga van megszabni, hogyan használják fel az állam erejét a közösségnek és tagjainak megvédésére. De mivel rövid idő alatt megalkothatóak azok a törvények, amelyeket állandóan kell alkalmazni, és amelyek állandóan érvényben kell maradniuk, nincs szükség arra, hogy a törvényhozó szerv állandóan működésben legyen, nem lévén állandó tennivalója. [...] De mivel a törvényeknek, amelyeket egyszer, mégpedig rövid idő alatt megalkottak, állandó és maradandó érvényük van, állandóan alkalmazni kell és állandóan figyelembe kell venni őket; ennél fogva kell, hogy legyen egy állandóan működő hatalom, amely gondoskodik a megalkotott és továbbra is érvényben lévő törvények végrehajtásáról”.¹⁵ A törvényhozó és végrehajtó hatalmakon kívül Locke egy ún. föderatív hatalmat is megkülönböztetett: „Minden államban van egy másik hatalom is, amelyet természetesnek nevezhetünk, mert ez felel meg annak a hatalomnak, amellyel természetes módon minden ember rendelkezett, mielőtt tagjává lett volna a társadalomnak. [...] Ez a hatalom magában foglalja a háború és béke tartalmát, továbbá az államon kívüli személyekkel és közösségekkel való szövetségkötések és egyéb egyezségek hatalmát, amit – ha tetszik – nevezhetünk föderatív hatalomnak”.¹⁶

A végrehajtó és a föderatív hatalmak közötti megkülönböztetés lényege leginkább úgy ragadható meg, hogy az előbbi a törvények társadalmon belüli végrehajtását szolgálja, az utóbbi pedig a közösség külső biztonságának és érdekének a védelmét. Nem tartoznak a végrehajtó hatalomhoz a felségjogok sem, bár a két kategória összefügg. A föderatív hatalomnak a felségjogokkal együtt történő kiemelése és megkülönböztetése a későbbi

¹⁴ AQUINÓI SZENT TAMÁS: *Előadások a Tízparancsolatról*. Seneca, Pécs, 1993. 205. p.

¹⁵ LOCKE, JOHN: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat, Budapest, 1986. 142–143. pp.

¹⁶ LOCKE, i. m. 143. p.

fejlődés során különös jelentőségre tesz szert a kormányzati tevékenység növekedése, illetve ennek a közigazgatástól való elkülönülése következtében.¹⁷

Locke elméletének jelentősége, hogy tételét nem erkölcsi tényezők vagy szervezetszociológiai megfontolások hatására alakítja ki, hanem a társadalmi szerződést veszi alapnak. Ez leginkább a föderatív hatalom idézett megfogalmazásánál érhető tetten. Véleményünk szerint a hatalmi ágak megosztása csak korlátozottan érvényesült Locke rendszerében. Az elválasztást ugyanis csak a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között tartja szükségesnek az „emberi gyarlóság” miatt, a végrehajtó hatalom és a föderatív hatalom egymástól független gyakorlása szerinte kizárt.¹⁸

Az érdek-összefonódás eme kizárását tartja központi elemnek *Sári János* Locke hatalommegosztási tételét értékelve: „a XVII. században a hatalommegosztás »kormányzati technikává« vált, lényege, hogy olyan módon lehessen általános érvényű szabályt csinálni, hogy ebből a folyamatból az egyéni érdekek – legyen szó monarchiáról vagy az egyes állampolgárok érdekeiről – kirekeszthetők legyenek”.¹⁹

Alaptalan lenne felvetni Locke elméletével szemben, hogy nem biztosított önálló helyet a bíráskodásnak a hatalmi ágak között. Locke a bíráskodást a hatalom részének tekintette, amelyre szükség van a természeti állapot elhagyásához. A hatalom szükségességét ugyanis a természeti állapotból való elmozdulással igazolta, ott ugyanis „[először] nincs olyan érvényes, rögzített és ismert törvény, amelyet közös beleegyezéssel elfogadtak volna, és amelyről elismernék, hogy a jó és a rossz mértéke, valamint a köztük felmerülő összes nézeteltérés eldöntésének közös mértéke. [Másodszor] nincs olyan ismert és elfogulatlan bíró, aki az érvényes törvénynek megfelelően, tekintéllyel el tudná dönteni az összes vitákat. [Harmadszor] hiányzik az a hatalom, amely megalapozná és alátámasztaná a helyes ítéleteket, és biztosítaná kellő végrehajtását”.²⁰

Locke tehát a hatalom részének a törvényhozást, a bíráskodást és a végrehajtást tekintette, azonban nem tekintette ezeket hatalmi ágaknak.²¹

A bíráskodás tehát a természeti állapottól való elmozdulás szükséges eleme, de nem önálló hatalmi ág. A föderatív hatalom viszont épp fordítva; önálló hatalmi ág, de közvetlenül

¹⁷ SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris, Budapest, 1995. 32. p.

¹⁸ LOCKE, i. m. 142. és 144. pp.

¹⁹ SÁRI JÁNOS: *Fejezetek a hatalommegosztás... 70. p.*

²⁰ LOCKE, i. m. 127. p.

²¹ Az ebben az összefüggésben említett végrehajtó hatalom nem azonosítható a hatalmi ágként megjelölt végrehajtó hatalommal. Itt ugyanis nem a törvényeket végrehajtó (adminisztratív) hatalomról van szó, hanem a bírósági döntéseket végrehajtó hatalomról.

a természeti állapotból következik, így értelemszerűen nem értékelhető az attól való elmozdulás elemeként.

Mindezek alapján központi mondanivalójának a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elméleti és gyakorlati elválasztását tartjuk. A törvényhozás gyakorlatára vonatkozó híres tétele (King in Parliament) a kölcsönös hatalom-korlátozásra utal, és emiatt egyes szerzők Locke-ot a *checks and balances* rendszer előfutárának tartják.²²

Charles Montesquieu és Jean-Jacques Rousseau elméletei

Az európai kontinensen általánosan elfogadott hatalommegosztási elmélet *Charles Montesquieu* nevéhez fűződik, aki a törvényhozás, végrehajtás, bírászkodás klasszikus triászát különböztette meg.

„Örök tapasztalat viszont, hogy minden ember, akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen; ezt addig teszi, amíg korlátokba nem ütközik. [...] Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak.²³ Az elmélet jelentősége, hogy nem csupán megkülönböztette ezeket a hatalmi ágakat, hanem nála merült fel a legélesebben a hatalom megosztása, az egy kézben összpontosulás kizárása is. Ha ugyanis a különböző hatalmak ugyanazoknak a társadalmi erőknél a kezében vannak, akkor az intézményi hatalommegosztás nem funkcionál rendeltetése szerint.²⁴

Sári összegzése szerint Montesquieu elméletének két legfontosabb pontja a hatalmi viszonyok jognak való alávetése, valamint az állami szervek, illetve az állami funkciók törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás szerinti meghatározása.²⁵

A rendszer politikai elméleti alapokra támaszkodik, és a tekintetben gyakorlatias, hogy a rendi társadalom kérdéseinek megoldására keresi a választ. Montesquieu a rendi társadalom alapján vázolta fel rendkívül jelentős elméletét, ugyanakkor nem kínált egyértelmű funkció-megosztást. Ez a tény kizárja Montesquieu eszméinek egyszerű átvételét a mai korra, mivel más hatalomkorlátozó elvekre volt szükség akkor, és más hatalomfékező megoldások

²² SÁRI JÁNOS: Fejezetek a hatalommegosztás... 73. p.

²³ MONTESQUIEU, CHARLES: *A törvények szelleméről*. Osiris-Attraktor, Budapest, 2000. 245. p.

²⁴ Sári János összegzése a Montesquieu-féle hatalommegosztásról. SÁRI JÁNOS: Fejezetek a hatalommegosztás... 75. p.

²⁵ SÁRI JÁNOS: A hatalommegosztás történelmi dimenziói... 37. p.

alkalmazhatóak ma, amikor ezek a tényezők mind számban, mind határfokban jelentősen megnövekedtek.²⁶

Bár a későbbi elméletek²⁷ Montesquieu rendszerét több tekintetben meghaladták, ez vált a hatalommegosztás fogalmának elvi alapjává. Ennek fő oka, hogy Montesquieu-nél jelent meg elsőként a három klasszikus állami funkció hatalmi ágként, és ő választotta el ezeket élesen először.

A törvényhozó és végrehajtó hatalom megkülönböztetését Rousseau is elismerte, aki azonban a hatalommegosztás intézményét tagadta. Rousseau a népszuverenitás elvét alapul véve a „legfőbb hatalom” szükségességét vallotta (amelyet a néppel azonosított), amely oszthatatlan és elidegeníthetetlen. A társadalmi szerződésben megfogalmazott tétele szerint „ha a nép feltétlen engedelmességet ígér, ezzel a tettével megszűnik népnek lenni, amely pillanatban valaki mint úr lép fel, nincs többé főhatalom, és attól kezdve a politikai testület megsemmisült”.²⁸ Rousseau újítása, hogy a törvényalkotót nem a törvény szerkesztőjével (megszövegezőjével) azonosítja, nem a szerkesztő alkotja a jogot, hanem az a nép (főhatalom), amely a törvényt kifejezetten vagy hallgatólagosan elfogadta. Így bár megkülönböztet törvényhozó és végrehajtó hatalmakat (a kettő közötti relációt az erő és az akarat viszonyával jellemezte), de az előbbit a népre, az utóbbit egy szűkebb testületre bízta; ezért elképzelhetetlen az egyensúly a két hatalom között.²⁹ Rousseau tétele úgy összegezzhető, hogy elkülönül ugyan a törvényhozó és a végrehajtó hatalom, de hatalommegosztásról nem lehet szó, mivel e kettő mind szervezeten, mind funkcionálisan hierarchikusan elrendezett.³⁰

Rousseau főhatalomról vallott felfogásának kritikájaként értékelhető *Carl Schmitt* megállapítása, aki szerint a politikai valóságban nem létezik a természet törvényszerűségeinek biztonságával működő és ellenállhatatlan legfőbb vagy legnagyobb hatalom.³¹

A hatalommegosztás jelene Magyarországon

A hatalommegosztás mai kialakulására nagy hatással volt *Bibó István* 1947-ben elmondott akadémiai székfoglalója, amelyben – gyakorlatias megközelítésben – arra a kérdésre kereste a választ, hogy milyen modern tartalommal lehet megtölteni az államhatalmak elválasztásának

²⁶ PETRÉTEI JÓZSEF: Jogállam és hatalommegosztás. In. *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből.* JPTE, Pécs, 1996. 24. p.

²⁷ Különösen PETRÉTEI, i. m.

²⁸ ROUSSEAU, i. m. 49–50. pp.

²⁹ Vö. ROUSSEAU, i. m. 68. és köv., illetve 91. és köv. pp.

³⁰ SÁRI JÁNOS: *Fejezetek a hatalommegosztás...* 77. p.

³¹ SCHMITT, CARL: *Politikai teológia.* ELTE ÁJK, Budapest, 1992. 8. p.

elvét. Elméletének lényege, hogy a történeti fejlődés során új (a Montesquieu-i klasszikus triászt meghaladó) hatalmi ágak jöttek létre. Ezek közé sorolta a gazdaságot, tekintettel arra, hogy az államhatalom a modern gazdasági fejlődés következményeképp sokkal szélesebb gazdasági tevékenységet folytat, a szellemi életet és a kultúrát, a tudomány növekedése miatt, valamint a bürokráciát. Ez utóbbit – az eltérő ideológiai megközelítés ellenére – megvalósultnak látta mind az Egyesült Államokban, mind a Szovjetunióban, az előbbiben a bürokráciát a „managerek forradalmaként”, az utóbbiban a „racionalizált üzemszerűség” megvalósulásaként értelmezte.³² Bibó elmélete nemhogy nem vált meghaladottá az idők során, hanem igazságtartalma még inkább felerősödött. Különösen igaz ez a gazdaság és a bürokrácia tekintetében; a gazdaság államra gyakorolt (formális és informális) szerepe még jobban felerősödött, szintén elvitathatatlan a közigazgatás jelentősége az ügyintézés tekintetében.

Az elmélet kétségtelenül gyakorlatias jelentőségű, nem vitatjuk, hogy az előbbieket ne lennének jelentősek az államszervezetben, és ne rendelkeznének olyan „hatalommal”, amely kihatással van mind az egyénekre, mind az állami szférára. Ezek a hatalmak azonban mégsem azonosíthatóak a klasszikus törvényhozó, végrehajtó, bírói (kiegészülve az államfői hatalommal és az alkotmányozó) hatalommal, ugyanis ez utóbbiak nem pusztán „hatalmak”, hanem közhatalmak; közjogi súlyuknál fogva (és nem gyakorlati szerepük következtében) befolyásolják az államszervezet működését.

A jelenlegi magyar jogrendszerben a hatalommegosztást normatív jelleggel az Alkotmánybíróság fogalmazta meg. A 31/1990. (XII. 18.) AB határozat (amely az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezésre vonatkozó hatáskörének elvi alapjait állapította meg) kijelentette, hogy „messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának az elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve”.³³ Ezt követően a hatalmi ágak elválasztásának elve, mint rendező elv töretlenül érvényesült az Alkotmánybíróság gyakorlatában.

Ennek kritikáját fogalmazta meg *Pokol Béla*, aki elutasítja a hatalommegosztást. Az angol parlamentarizmus modelljét alapul véve megállapítja, hogy nem a hatalom megosztása jelenti a garanciát, „hanem az, hogy a teljhatalommal rendelkező kormány leváltható, a szabad sajtó révén a visszaélései nyilvánosságra kerülhetnek, és ez a szavazatok százezreit viheti el tőle, végső soron a bukását okozza, és csak a törvénynek alávetettsége valósul

³² BIBÓ, i. m. 556–558. pp.

³³ ABH 1990, 136, 137.

meg”.³⁴ Megemlíti, hogy az Alkotmány sem tesz említést a hatalmi ágak elválasztásáról, így az Alkotmánybíróság idézett döntésének nincs alkotmányos alapja, sőt, épp a parlamenthez koncentrálódó hatalom a főszabály.³⁵

Pokol érvelésével szemben felvethető *Takács Albert* tézise, miszerint a hatalommegosztás nem jogi norma, hanem alapelv; dogmatikai szerkezete önálló (jogi) normativitást nem eredményez.³⁶ Ez a megállapítás összecseng Montesquieu-ével is, aki a hatalommegosztással összefüggésben vezérelvekről írt (azok természetének részletezése nélkül).³⁷

A magunk részéről egyetértünk a szerzők többsége által axiomatikusnak vett hatalommegosztás létevel. A hatalommegosztást tagadó érvekkel szembeni ellenérvek mellé még azt hozzuk fel, hogy ugyan az Alkotmány valóban nem deklarálja a hatalmi ágak elválasztásának elvét, de azt ténylegesen alkalmazza, azzal, hogy megállapítja az egyes ágak, állami szervek hatásköreit, és azt, hogy egyik hatalmi ág sem jogosult a másik hatáskörét elvonni. E rendszertani értelmezésen túlmenően a hatalmi ágak elválasztása a magyar jogban a teleologikus értelmezéssel is igazolható. A rendszerváltáskor az alkotmányozó az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (2) bekezdésében meghatározott jogállását úgy módosította, hogy az a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolja, a korábban szereplő „népszuverenitásból eredő összes jogot” kitételrel szemben. Az „összes” szó kihagyása bizonyítja, hogy az alkotmányozó szakítani kívánt a hatalom egységét hirdető marxista elmélettel, és a „hatalmak szétosztásában” látta a demokrácia egyik biztosítékát.

Az Alkotmánybíróság a későbbi gyakorlatában a hatalmi ágak elválasztását az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból vezette le. Ezt a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat foglalta össze a legrészletesebben: *„Bár az Alkotmány az államhatalmi ágak elválasztásának elvét szövegszerűen nem tartalmazza, az az alkotmánybíróági gyakorlatban a magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró alkotmányi rendelkezések, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetlenségi rendelkezések. A hatalommegosztást, a hatalmi ágak elválasztásának elvét az Alkotmánybíróság a jogállam önállóan érvényesülő tartalmi elemének tekinti. [...] Az*

³⁴ POKOL BÉLA: Gondolatok a hatalommegosztásról. In. *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, 2000. 435. p.

³⁵ POKOL, i. m. 436. p.

³⁶ TAKÁCS, i. m. 264. p.

³⁷ MONTESQUIEU, i. m. 71. p.

államhatalmi ágak elválasztása a demokratikus jogállamban az állam legjelentősebb funkcióinak szervezeti, hatásköri és működési elkülönülését jelenti. A hatalmi ágak közötti közjogi viszony egyrészt jelenti, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványát, másrészt azt is, hogy a demokratikus jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben, ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Az elv lényeges elemeinek rendeltetése a hatalomkoncentráció, a korlátlan, önkényes állami hatalomgyakorlás megelőzése, a hatalmi központok kölcsönös korlátozása, egyensúlyozása és szabályozott együttműködése.”³⁸ A magunk részéről egyetértünk azzal, hogy a jogállam és a hatalommegosztás összefüggő kategóriák (mint a tartalmi alkotmányosság „kellékei”), de azzal nem, hogy a jogállam „tartalmi eleme” volna a hatalommegosztás. A hatalommegosztás nem részhalmaza a jogállamiságnak, a két kategória egyenrangú, együtt biztosítják az alkotmányosságot.

Petrétei József szerint a jogállamiság az állam közhatalmi tevékenységének korlátait rögzíti, amely szerint az állami beavatkozás mértékét a jog határozza meg. Különbséget tesz formális és materiális jogállam között, és mivel az utóbbihoz feltétlenül hozzátartozik, hogy minden szerv a saját jogkörét gyakorolja, a törvényhozó sem rendelkezik korlátlan kompetenciával.³⁹

Ezen túlmenően a jogállamiság és a hatalommegosztás kapcsolata logikai értelmezéssel is levezethető. Meglátásunk szerint a jogállamiság, mint tágabb kategória magába foglalja a demokratikus államszerveződés valamennyi garanciáját, amelyek közül vitathatatlanul a hatalommegosztás az egyik. Így megállapítható, hogy *a maiore ad minus* a jogállamiság többek között a hatalmi ágak elválasztását is jelenti.

A törvényhozó, végrehajtó és bírói ágak közötti hatalommegosztás tehát adott az Alkotmány szintjén; ez mind a történeti, mind a rendszertani, mind a logikai értelmezéssel levezethető. Nem elhanyagolható azonban Pokol hatalommegosztást tagadó elmélete sem, a kormány és a parlament politikai összefonódása miatt (azaz amiatt, hogy a parlamentáris köztársaságokban, mint Magyarország, a kormány rendelkezik a parlamenti többséggel). Emiatt elismerjük, hogy politológiailag vitatható a hatalommegosztás gyakorlati megvalósulása, alkotmányjogilag viszont a hatalmi ágak elválasztása aligha megkérdőjelezhető.

³⁸ ABH 2005, 504, 516–517.

³⁹ PETRÉTEI, i. m. 8–9. pp.

A hatalmi ágak elválasztására vonatkozó elméletek továbbfejlődését az jelenti, hogy nem csupán horizontális szinten lehet megkülönböztetni a hatalmi ágakat, hanem vertikális szinten is.⁴⁰ A horizontális szintű megkülönböztetés a klasszikus hatalommegosztást (a törvényhozó, végrehajtó, bírói hatalmak triászát) jelenti, amelynek fő jellemzője, hogy azonos szinten helyezkednek el, mindegyik a központi állami hatalom valamelyik részét gyakorolja. Ezzel szemben azonban léteznek más szintek is, amelyek ugyanúgy ellensúlyát képezhetik nemcsak az egyes hatalmi ágaknak, hanem a központi hatalomnak, mint egészeknek.

Ilyen ellensúlyként léphetnek fel a központi hatalommal szemben a helyi önkormányzatok, a szakmai testületek, föderatív államok esetében a tagállamok, vagy valamely nemzetközi szövetség tagállamai.

A vertikális hatalommegosztás az amerikai jogdogmatika terméke, így nem véletlen, hogy a hatalommegosztás lényegét a fékek és egyensúlyok rendszerében látja. Az kétségtelen ugyanis, hogy az előbb felsoroltak korlátozzák az állami (központi) hatalmat. Mégis úgy látjuk, hogy nem azonos például a viszony a helyi önkormányzat és a központi hatalom (tehát a vertikális hatalommegosztás egyes szintjei) között, illetve a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom (azaz a horizontális hatalommegosztás szintjei) között. Ez utóbbiakra ugyanis nem csupán az a tétel igaz, hogy korlátozzák egymást, hanem az is, hogy nem eltérő jellegű funkciókat gyakorolnak, nem veszik át a másik hatásköreit. Ez a helyi önkormányzat és a központi hatalom viszonylatában nem áll meg; a helyi önkormányzat is gyakorol jogalkotási, végrehajtási feladatokat.

Összegezve: ha a hatalommegosztást olyan intézményként definiáljuk, amely szerint az egyes állami funkciókat – a hatalom koncentrációjának elkerülése céljából – más hatalmi ágak gyakorolják, és ezek az ágak egymást fékezik és ellensúlyozzák, azt állapíthatjuk meg, hogy a vertikális hatalommegosztás csak a második kritériumot (az ellensúlyozást) teljesíti, az elsőt (az eltérő funkció gyakorlását) nem. Ez nem jelenti azt, hogy a vertikális hatalommegosztás elvetendő volna, csak azt, hogy a hatalommegosztásról alkotott fogalmak átértékelése, újraértelmezése válik szükségessé.

A vertikális hatalommegosztás hazai elméletének új dimenziót nyitott Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz. Különösen a jogalkotás, de a végrehajtás és a bírászkodás szintjén is (vertikálisan) megoszlanak a hatáskörök a Közösség és a tagállam között. E vertikális hatalommegosztást árnyékolják a párhuzamos, megosztott, konkuráló hatáskörök, amelyeket mind a Közösség, mind a tagállam gyakorolhat.⁴¹

⁴⁰ Lásd: PETRÉTEL, i. m. 25–28. pp.

⁴¹ CHRONOWSKI NÓRA: A hatalommegosztás. In. *Európai Alkotmányjog*. PTE ÁJK, Pécs, 2002. 24–26. pp.

Az államfő szerepe a hatalommegosztásban

Benjamin Constant elmélete

Dolgozatunk szempontjából kiemelkedő jelentőségű *Benjamin Constant* elmélete, mivel nála jelenik meg elsőként a végrehajtó hatalomtól elkülönült államfő, mint önálló hatalom. A korábbi szerzők a végrehajtó hatalom, a hatalommegosztás előtti elméletek pedig az egész (osztatlan) hatalom élén helyezték el az államfőt.

Constant szerint „a monarchiai hatalomban, ugymond, két megkülönböztetett hatalom van, a végrehajtó hatalom, felruházva tényleges, pozitív előjogokkal, és a királyi hatalom, mely a múltnak emlékei és a vallás hagyományai által tartatik fen[n]”.⁴²

„A három politikai hatalmak, mint eddig ismertettek, a végrehajtó, törvényhozó és bírói hatalmak, mindannyi mozdonyok, melyeknek össze kell hatni, mindegyiknek saját körében, az egyetem mozgalomhoz, de ha e mozdonyok pályájukból kimentek, összeütkeznek és egymást megakasztják, kell oly erőnek lenni, mely azokat helyükre 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* (kiemelés – Cs. L.) neutrális, semleges legyen, hogy mindenütt lehessen alkalmazni, hol alkalmazása szükséges; és hogy a bajoktól óvjon, a sérelmeket orvosolja a nélkül, hogy ellenséges legyen”.⁴³ „[Az államfőnek] semmiképpen sem az az érdeke, hogy az egyik hatalom megdöntse a másikat, hanem az, hogy mind támogassák egymást, egyetértsenek és összhangban működjenek”.⁴⁴ Erre tekintettel Constant öt hatalmi ágat határozott meg: (1) királyi hatalom, (2) végrehajtó hatalom, (3) tartós képviseleti hatalom, (4) közvélemény képviseletének a hatalma, (5) bírói hatalom.

Az államfő kezdetben minden hatalmi ágat uralt, a parlamentarizálódás során a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalom kikúszott (sic!) az államfő kezéből és az a független bíróságokra tevődött át. Az államfő legtovább a végrehajtó hatalomban tartotta pozícióit, ám a XIX. század parlamentarizálódása és a XX. század közjogtörténete során itt is fokozatosan területeket veszített, és „középen”, a három klasszikus hatalmi ág csúcán, ám

⁴² CONSTANT, BENJAMIN: Az alkotmányos hatalmak. In. *Az alkotmányos politica tana*. Trattner-Károlyi, Pest, 1862. 12. p.

⁴³ CONSTANT, i. m. 13. p.

⁴⁴ CONSTANT, BENJAMIN: *A régiek és a modernek szabadsága*. Atlantisz, 1997. 86–87. p.

azokba bele nem folyva, az „uralkodik, de nem kormányoz” pozíciójában találta meg a helyét.⁴⁵

A Constant-féle modell kritikáját fogalmazta meg *Hans Kelsen*. Álláspontja szerint Constant két részre osztja a végrehajtó hatalmat, egy aktívra és egy passzívra, és ez utóbbinak a gyakorlását bízza az államfőre. Úgy látja azonban, hogy az uralkodó „passzivitása” nem lehet teljes, mert jogai vannak az „aktív” végrehajtó hatalommal szemben.⁴⁶

Holló András megfogalmazása szerint a neutrális hatalmat megtestesítő államfő nem veszi át a három hatalmi ág egyetlen (saját) hatáskörét sem, de rendelkezik mindhárom hatalmi tényező viszonylatában annak működését befolyásoló hatáskörökkel.⁴⁷ Sári János pedig a Constant-i államfői modell kritikáját fogalmazza meg: „A parlamentáris kormányzati rendszer a törvényhozás és a kormány tengelyére épül. Közöttük [...] a hatás és ellenhatás, fékek és egyensúlyok bonyolult, ugyanakkor rendkívül kifinomult rendszere működik. Annak következtében azonban, hogy a parlamentarizmus egyik meghatározó eleme a többségi elv, egy külső államfői beavatkozás mindkét tényezővel, tehát a parlamenttel is és a kormánnyal is szembe találná magát”.⁴⁸

A magunk részéről annyiban értünk egyet Holló András megállapításával, hogy nem kizárt fogalmilag, hogy a semleges államfőnek hatáskörei legyenek a törvényhozás, végrehajtás, bíraskodás tekintetében. Ennek ellenkezőjét maga Constant sem állította (ezért van különös hangsúly a „némileg” szó szerepeltetésén), sőt, említést tesz a király szentesítési jogáról (kapcsolat a törvényhozással) és a miniszter „letételéről” (kapcsolat a végrehajtó hatalommal).

Az államfő „zavarelhárító” szerepe, mellyel helyreállítja a hatalmi ágak (Constant megfogalmazásában: mozdonyok) működését, már önmagában beavatkozás a törvényhozás, végrehajtás működésébe. Ezért álláspontunk szerint teljesen neutrális államfői hatalom nem létezik, a semlegességnek nem az a lényege, hogy az államfő nem rendelkezik jogkörökkel a törvényhozásban, végrehajtásban, hanem hogy nem veheti át más hatalmi ág szerepét. Ezért nem gondoljuk azt, hogy a kelsen-i kritika megalapozatlanná tenné Constant tételét. Igaz ugyan, hogy az államfőnek vannak feladatai, hatáskörei a végrehajtó hatalom tekintetében, és ilyen megközelítésben aktív, de a hatalom *gyakorlása* tekintetében passzívnak tekinthető, és

⁴⁵ SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: A parlamentáris kormányrendszer államfője. *Politikatudományi Szemle* 2005/3–4. 115. p.

⁴⁶ KELSEN, HANS: Ki legyen az alkotmány őre? In: Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 293. p.

⁴⁷ HOLLÓ, i. m. 5. p.

⁴⁸ SÁRI JÁNOS: A hatalommegosztás elve (kormány, államfő). In: *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 16. p.

csak államszervezeti zavar esetén „aktivizálódik”. Az aktív és passzív végrehajtó hatalom közti megkülönböztetés találó, bár Constant az államfőt nem a végrehajtó hatalmon belül, hanem a hatalmi ágakon kívül helyezte el.

Fontosnak tartjuk továbbá leszögezni, hogy Constant sem vallotta a végrehajtó hatalom és az államfői hatalom eltérő eredetét, csak e hatalmak eltérő személyek általi gyakorlását. Megfogalmazása szerint „a végrehajtó hatalom a királytól jó, de nem a király gyakorolja, ugyanúgy, ahogy a »képviselő hatalom« nem a nép, noha a néptől ered”.⁴⁹ A constanti rendszerben „a miniszteri hatalom, noha a királyi hatalom folyománya, valójában mégis tőle elkülönülten létezik; és lényegi, alapvető különbség van a felelős hatalom és a sérthetlenséggel felruházott hatalom között. [...] A királyi hatalom (ezen az államfőét értem, viseljen bármilyen címet) semleges hatalom. A minisztereké tényleges hatalom”.⁵⁰

A parlamentarizmus viszonyai között az államfő számára már kezdettől fogva nem kínálkozik sok jogkör. Itt ugyanis a kormányzati tevékenység tengelyében a parlament és a kormány áll.⁵¹ Ez a tétel összefügg az államfő felelőtlenségével, valamint azzal a ténnyel, hogy az államfő „uralkodási” jogából a „kormányzás” kikerült.

Carl Schmitt elmélete

Constant-hoz hasonlóan a semleges államfő modelljét vázolta fel Carl Schmitt is, a weimari alkotmányt alapul véve. Szintén az államfő zavarelhárító szerepét domborította ki: „Az [államszervezetben bekövetkező] nézeteltéréseket vagy a különböző vélemények felett álló erősebb politikai hatalom, azaz egy magasabb rangú harmadik fél szünteti meg – aki azonban ekkor nem az alkotmány őre volna, hanem az állam szuverén ura; vagy egy nem fölé- hanem mellérendelt szerv, azaz egy semleges harmadik fél simítja el, illetőleg oldja fel. Ez az utóbbi a semleges hatalmi ág, a *pouvoir neutre et intermédiaire* értelme, mely nem a többi alkotmányos hatalmi ág fölé, hanem melléjük van rendelve, egyúttal azonban sajátos hatáskörökkel és beavatkozási lehetőségekkel rendelkezik”.⁵²

Constant-nál határozottabban emeli ki, hogy a *pouvoir neutre* nem jelenti a konkrét jogosítványok hiányát, sőt, a hatalmi ágakkal kapcsolatos jogköröket – a sérthetlenség és a privilegizált helyzet mellett – az államfői semleges hatalom biztosítékának tartja.⁵³

⁴⁹ CONSTANT, BENJAMIN: Az alkotmányos... 17. p.

⁵⁰ CONSTANT, BENJAMIN: A régiek és a modernek... 86. p.

⁵¹ SÁRI JÁNOS: A hatalommegosztás történelmi dimenziói... 192. p.

⁵² SCHMITT, CARL: A birodalmi elnök, mint az Alkotmány őre. In. Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 260. p.

⁵³ U. o. 262. p.

A XX. század közepéig a német dogmatika a semleges államfő eszméjét, az „uralkodik, de nem kormányoz” tételt nemigen fogadta be; nem értették a *régner* [uralkodik] és a *gouverner* [kormányoz] közti különbségtételt, mivel az *autoritas* és a *potestas* közti különbség feledésbe merült.⁵⁴ A német monarchák a két intézményt egyidejűleg gyakorolták, így 1918-ig ténylegesen erősebb volt az államfői hatalom, sőt a Weimari Köztársaságban is az államfő szerepe volt a leginkább hangsúlyos.

Kelsen az uralkodó, mint semleges hatalom intézményét nem fogadta el. Álláspontja szerint ha az uralkodó az államhatalom nagy részét birtokolja, kizárt, hogy semlegesség kizárólagos fóruma legyen. Ezért Carl Schmitt konstitucionalista tanát ideologikusnak tartotta.⁵⁵ Ennek megfelelően Kelsen az „alkotmány őrének” nem az államfőt, hanem egy új intézményt, az alkotmánybíróságot tekintette. Erre vonatkozóan Schmitt cáfolata az, hogy a bíróság megfelelő működése előfeltételezi az államélet normális menetét, rendkívüli helyzetben azonban számos jogszabályt felfüggesztenek, így ilyen esetben hiányoznak a bíróságok által alkalmazandó normák. Schmitt tétele nem vitatta a bíróságok, illetve az alkotmánybíróság azon feladatát, hogy a törvények alkotmányosságát normális helyzetben felülvizsgálja, azonban szerinte mindenképpen az elnöki hatalom mellett szót, hogy az elnök, a bíróságoktól eltérően, rendkívüli helyzetben, szükség esetén képes a törvények fölé emelkedni, amihez a demokratikus felhatalmazást a néptől kapta közvetlen választás révén.⁵⁶

Pokol Béla szerint Schmitt felértékeli az államfő szerepét, akit a weimari alkotmány szerint a nép közvetlenül választ meg, és így a nép egységének kifejezője. Kelsen ezt tagadja: a jelöltek közül kis többséggel is választhatnak államfőt, így hibás a közvetlen nép általi választásból levonni azt a következtetést, hogy ő ténylegesen a nép egységének kifejezője lenne. A weimari alkotmány is csak a szimbolikus egység kifejezőjeként fogalmazza meg a szerepét, és ezt túlozza el Schmitt a tartalmi egységet kifejező szerep irányába.⁵⁷

Az államfő valóban nem tekinthető az alkotmány kizárólagos őrének, már csak azért sem, mert tevékenysége csak az egyik alkotmányi összetevőre, az államszervezetre terjed ki. A kelsen kritikája elfogadása azonban nem jelenti a semleges államfő eszméjének a megkérdőjelezését. Lehetséges tehát a hatalmi ágakon kívüli államfői szerep, amelynek birtokosa nem gyakorolja egyik hatalmat sem, de szükség esetén „aktivizálódik”, és részt vesz a zavar elhárításában.

⁵⁴ SCHMITT, CARL: A birodalmi elnök... 263–264. pp.

⁵⁵ KELSEN, i. m. 291. és 294. pp.

⁵⁶ PACZOLAY PÉTER: Ki az alkotmány őre? In. *Carl Schmitt jogtudománya*. Gondolat, Budapest, 2004. 362–363. pp.

⁵⁷ POKOL BÉLA: Jegyzetek Hans Kelsen és Carl Schmitt vitájához. *Világosság* 2005/10. 83–84. pp.

II. fejezet:

A kormányforma egyes kérdései

Parlamentarizmus, prezidencializmus

A kormányforma szorosan összefügg a hatalmi ágak elválasztásával, azonban nem arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen hatalmi ágak vannak, hanem hogy ezek milyen viszonyban állnak egymással, és ki (mely szerv) jogosult az egyes hatalmi ágakat gyakorolni. A kormányforma a legáltalánosabb meghatározás szerint a hatalommegosztás rendjében létrejövő állami szervek – törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás – struktúráját, működési mechanizmusát, illetve azok egymással való viszonyát jelöli.⁵⁸ Némiképp eltérő, de tartalmilag hasonló megfogalmazásban a kormányformán azt az alkotmányos elrendezést szokás érteni, amely szerint a legmagasabb szintű állami szervek – mindenekelőtt a törvényhozás, az államfő és a kormány – működnek.⁵⁹ E meghatározás mentén szokás megkülönböztetni prezidenciális, félprezidenciális, továbbá parlamentáris kormányformákat, alkotmányos monarchiát és kollegiális kormányformát.

Jelen fejezetben a parlamentarizmus és a prezidencializmus közötti határvonalat elemezzük. A félprezidenciális kormányforma kérdéseivel és a parlamentáris és alkotmányos monarchiák elhatárolási nehézségeiről más fejezetekben foglalkozunk.

Az első két kormányformában meghatározó a köztársasági elnök szerepvállalása; prezidenciális kormányforma esetében az államfő a végrehajtó hatalom kizárólagos birtokosa, félprezidenciális kormányforma esetében ugyan osztozik a végrehajtó hatalmon a kormánnyal, de az érdemi hatáskörök a köztársasági elnöknel vannak, vagy legalábbis „méltó vetélytársa” a kormánynak. Ezekkel szemben a parlamentáris államokban a köztársasági elnök vagy csak formálisan, vagy formálisan sem részese a végrehajtó hatalomnak, az érdemi döntési jogosítványokat az alkotmány a kormányhoz delegálja. Ez azonban nem feltétlenül zárja ki azt, hogy a köztársasági elnöknek érdemi befolyása legyen az állam életére, akár parlamentáris kormányforma esetében is.

⁵⁸ SÁRI JÁNOS: Kormányzás – kormányzati rendszerek – kormányformák. In. Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2003. 259. p.

⁵⁹ KUKORELLI ISTVÁN: A mai magyar kormányforma. *Rubicon* 1997/8. 49. p.

Más szerzők a prezidenciális-parlamentáris tipizálást vagy elvetik, vagy újabb, részletesebb kategóriákat hoznak létre.⁶⁰ Ennek alátámasztására szolgálhat az a tapasztalat, hogy egyre több az egyedi, köztes megoldás az állami berendezkedésre és a hatalmi viszonyok tipizálására, amelyek bizonyos szempontokból prezidenciális, más szempontból parlamentáris jegyeket mutatnak. Továbbá a végrehajtó hatalom-parlament, illetve a köztársasági elnök-kormány viszonyrendszerek tekintetében az egyes parlamentáris államokon belül is lényeges különbségek mutatkoznak.

A végrehajtó hatalmon belüli erőviszonyokat figyelembe véve *Maurice Duverger* négy formációt különböztetett meg:

1. Monokratikus végrehajtó szerv, amelyben a végrehajtó hatalmat egy személy gyakorolja. Nem kizárt, hogy az irányításban többen vesznek részt, ha a döntési jogosultságok egy kézben összpontosulnak, azaz egyvalaki a többi fölött áll.
2. Kollegiális végrehajtó szerv. Ebben a formációban a végrehajtó hatalmat két egyenlő tag gyakorolja. Kiemelkedő fontosságú a két tag tényleges egyenlősége, máskülönben a végrehajtás a monokratikus végrehajtáshoz közeledne.
3. Direktoriális végrehajtói szerv. Ezt a formációt az jellemzi, hogy kis számból álló, kollektív szerv hozza a végrehajtási döntéseket, az egyenlőség elvét figyelembe véve.
4. Dualista végrehajtási szerv, amely a monokratikus és a direktoriális formációk ötvözésével jön létre. A végrehajtó hatalmat egy egyén és egy csoport a mellérendeltség elvét figyelembe véve gyakorolja.⁶¹

A rendszer tehát két tényezőt vesz figyelembe; egyfelől a végrehajtó hatalom gyakorlásában részt vevők számát (egyén vagy csoport gyakorolja a hatalmat), másfelől azt, hogy a kialakult rend egy- vagy kétpólusú-e. Az egypólusú rendszer monokratikus, ha a végrehajtó hatalmat egy személy, és direktoriális, ha személyek csoportja gyakorolja. A kétpólusú rendszer pedig kollegiális, ha két személy, és dualista, ha egy személy és egy csoport osztozik a végrehajtó hatalmon.

Mindez jól tükrözi a végrehajtó hatalom szerkezetét, így alapul szolgálhat a kormányforma meghatározásához. Problematikusnak tartjuk azonban, hogy Duverger feltétlen egyenlőséget követel a kétpólusú rendszer résztvevői között. Ezt azzal támasztja alá, hogy ha

⁶⁰ A tipizálást elveti Kilényi Géza, arra tekintettel, hogy az egyes országok alkotmányfejlődése nem tiszteli a beskatulyázást. [KILÉNYI GÉZA: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. *Magyar Közigazgatás* 1994/10–11. 577.p.]. Részletező kategóriákat hoz létre (illetve részben más szempontokat vesz figyelembe) Maurice Duverger, Matthew Shugart és Kukorelli István. Elméleteiket a következőkben ismertetjük.

⁶¹ DUVERGER, MAURICE: Állam és kormányzat. In. Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 387–389. pp.

valamelyik pólusnak több hatalma van, mint a másiknak, akkor az hierarchikus viszonyt eredményez, és így monokratikus rendszer jön létre. Ezzel szemben úgy látjuk, hogy nem szükségszerű, hogy pontosan ugyanannyi joga legyen a végrehajtó hatalom két résztvevőjének, a hangsúlyt inkább arra helyezzük, hogy a két résztvevőnek *önálló* hatásköre legyen. A végrehajtó hatalmat akkor tartjuk egypólusúnak, ha van olyan szerv (személy), amely (aki) valamennyi, végrehajtó hatalomhoz köthető jogosítvány gyakorlására felhatalmazással rendelkezik. Ha ilyen nincs, akkor a végrehajtó hatalomhoz tartozó hatáskörök feltétlenül megoszlanak, és ez kettős vezetést eredményez. Ez viszont nem szükségszerűen feltételezi a két pólus egyenlőségét.

Mindezekre tekintettel úgy ítéljük meg, hogy abban az esetben beszélhetünk kétpólusú rendszerről, ha a végrehajtó hatalomnak van két olyan tényezője, amelyik önálló hatáskörökkel rendelkezik, és egymás hatásköreit érdemben nem vehetik át, és nem korlátozhatják.

Matthew Shugart – szintén a végrehajtó hatalomból kiindulva – öt kormányformát különböztet meg:

- tisztán elnöki;
- miniszterelnöki-elnöki;
- elnöki-parlamentáris;
- parlamentáris elnökkel;
- tisztán parlamentáris.⁶²

Shugart rendszerében tisztán elnöki kormányformájú az az állam, amelyben az államfő a kormány feje is egyben, ő nevezi ki minisztereit. Ebben a rendszerben az elnök nem tartozik politikai felelősséggel a parlamentnek, nincs helye bizalmatlansági indítványnak vele szemben. A miniszterelnöki-elnöki rendszerben – mint azt a neve is mutatja – a végrehajtó hatalom megoszlik a (miniszterelnök vezette) kormány és a köztársasági elnök között. E két kategória gyakorlatilag megfeleltethető a prezidenciális, illetve félprezidenciális kormányformáknak. Érdekes azonban az elnöki-parlamentáris kormányforma meghatározása. Shugart azokat az államokat sorolja ebbe a kategóriába, amelyekben (szemben a tisztán elnöki rendszerrel) a parlament és (szemben a miniszterelnöki-elnöki rendszerrel) a köztársasági elnök is jogosult felmenteni a kormányt, vagy annak egyes tagjait. Ez a látszólag apró eltérés jelentősen befolyásolja a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kapcsolatát, így ugyanis nincs

⁶² SHUGART, MATTHEW: Of Presidents and Parliaments. *East European Constitutional Review* 1993 Winter 30. p.

egységes intézményes hatalom a kormány felett, mert az elmozdításra mind az államfő, mind a parlament jogosult.

Az utolsó két kategória pedig parlamentárisnak tekinthető, a különbség abban mutatkozik, hogy a „parlamentáris elnökkel” kormányforma esetében a köztársasági elnököt a nép választja közvetlenül, míg a tisztán parlamentáris rendszerben az államfő vagy monarcha, vagy olyan köztársasági elnök, akit a parlament, vagy valamilyen más választói testület választ meg.

Shugart rendszerének érdekessége, hogy a kormányforma-típusok meghatározása során egyszerre veszi figyelembe a végrehajtó hatalmon belüli erőviszonyokat, illetve a végrehajtó hatalom és a parlament kapcsolatát.

Egyetértünk ugyanis *Kilényi Gézával*, aki szerint egyáltalán nem tekinthető axiomaticusnak, hogy a végrehajtó hatalommal szemben erős elnök a törvényhozó hatalommal szemben is erős jogosítványokkal bír.⁶³ Jó példa erre (a későbbiekben részletesen tárgyalásra kerülő) magyar alkotmányos berendezkedés, amelyben a köztársasági elnök végrehajtási jellegű aktusai nem tekinthetőek erősnek, érdemi határozatai többségének érvényességéhez miniszteri ellenjegyzés szükséges, és az Alkotmánybíróság döntése értelmében formálisan sem részese a végrehajtó hatalomnak. Ezzel szemben a magyar köztársasági elnök parlamenttel összefüggő jogkörei nemzetközi összehasonlításban is erősek, különös tekintettel a relatív vétójogra, a törvénykezdeményezés jogára és – meghatározott körülmények fennforgása esetén – a parlament feloszlatásának lehetőségére. Shugart meglátása azonban, miszerint a kormányforma tipizálása során figyelembe kell venni a köztársasági elnök parlamenttel kapcsolatos jogköreit, nem általánosan elfogadott. Más vélemények szerint nem tekinthető prezidenciálisnak a parlamenttel szemben erős, de a végrehajtó hatalomban gyenge hatáskörökkel rendelkező köztársasági elnök. Így nem minősül prezidenciális elemnek a parlament feloszlatásának joga, ilyenkor ugyanis az államfő nem a végrehajtó hatalom jogosítványait veszi át.⁶⁴ Ebből a tételből arra következtetünk, hogy az adott állam csak akkor tekinthető (fél)prezidenciálisnak, ha a köztársasági elnök a végrehajtó hatalomban játszik döntő szerepet. Ha a köztársasági elnöki intézmény semleges, független a klasszikus hatalmi ágaktól, az állam akkor sem prezidenciális, ha az elnöknek egyébként erős jogosítványai vannak. A prezidenciális-parlamentáris választóvonalnál tehát csupán az egyik

⁶³ KILÉNYI, i. m. 577.p.

⁶⁴ SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és másutt. *Társadalmi Szemle* 1994/4. 91–92. pp.

szempont, hogy milyen széles a hatáskör; a másik szempont az, hogy ezt az elnök a végrehajtó hatalom tagjaként, vagy pedig semleges hatalmi ágként gyakorolja.

Kukorelli István szerint a kormányforma lényegét leginkább az mutatja meg, hogy milyen a végrehajtó hatalom felelősségének konkrét alkotmányi megoldása. Az alkotmányok összehasonlító elemzésével öt felelősségi fokozatot különít el:

1. Westminsteri modell, amelyben minden negatív szavazás egyben bizalmatlanságot is jelent. Ez tekinthető a tiszta parlamentarizmus modelljének.
2. Negatív szavazás elve, amelyben csak a fontosabb javaslatok (például költségvetés) feletti szavazás tekinthető a bizalmatlanság megnyilvánulásának.
3. Egyszerű bizalmatlansági indítványon alapuló rendszer.
4. Konstruktív bizalmatlansági indítványon alapuló rendszer.
5. Tiszta prezidencializmus, amikor nincs felelősségi kapcsolat a végrehajtó hatalom és a parlament között.⁶⁵

Az első két kategóriában az önálló és az összekapcsolt bizalmi szavazás mellett egy harmadik is létezik: az implicit bizalmi szavazás. Ez az intézmény leginkább az angol dogmatikában terjedt el. Ez alkotmányjogi értelemben nem minősül bizalmi szavazásnak, mivel nem eredményezi közvetlenül a kormány megbukását – politikailag azonban nem csekélyebb jelentőségű, mint az első két kategória. Implicit bizalmi szavazáson sem a kormány, sem a parlament nem veti fel a bizalom kérdését, de az adott kérdés olyan jelentőségű, hogy a kormány gyakorlatilag nem tud tovább kormányozni.⁶⁶

A kettős legitímáció

Nem egyértelmű továbbá az a kérdés sem, hogy van-e összefüggés a kormányforma és a köztársasági elnök megválasztásának módja között, azaz igaz-e az a tétel, hogy a közvetlenül megválasztott köztársasági elnök szükségszerűen szélesebb hatáskörökkel is rendelkezik-e. Több szerző a prezidenciális rendszer jellemzőjének tekinti, ha az államfőt a nép közvetlenül választja, és a parlamentarizmusénak, ha a köztársasági elnök a törvényhozó hatalom választása útján nyeri el hivatalát.⁶⁷ Ezzel az állásponttal ért egyet *Wiener György* is, aki a

⁶⁵ KUKORELLI ISTVÁN: A mai magyar... 49. p.

⁶⁶ NORTON, PHILIP: Government defeats in the House of Commons: Myth and reality. In: Marshall, Geoffrey (szerk.): *Ministerial Responsibility*. Oxford, Clarendon Press, 1998. 40. p.

⁶⁷ KOPECKY, PETR – MEER KROK PASZKOWSKA, ANIA VAN DEN – MUYZENBERG, MARC VAN DEN: Hatalom és stabilitás, az elnöki intézmény négy közép-európai országban. *Társadalmi Szemle* 1995/7. 77. p.

közvetett elnökválasztást a parlamentarizmus „tisztá” modelljének tekinti,⁶⁸ és – mint arra a korábbiakban utaltunk – Shugart is megkülönböztetést tett a parlamentarizmus azon formái között, amikor az elnököt közvetlenül, illetve amikor a parlament által választják. Hasonló álláspontot fogalmaz meg Kukorelli István is, aki szerint a közvetlenül választott elnöki pozíció elvezethet az elnöki, félelnöki rendszerhez.⁶⁹ Ezzel rokonítható Veress Emőd véleménye is, aki szerint „a közvetlen elnökválasztást nem lehet az államszervezet további demokratizmusának a kérdésére egyszerűsíteni. [...] A közvetlen elnökválasztás az államszervezet egészére, felépítésére, működésére, jogi és politikai viszonyára meghatározó hatást gyakorol”.⁷⁰ Szintén ezt az álláspontot képviseli *Bragyova András*. Hivatkozik arra, hogy „az alkotmányos berendezkedés egyensúlya szoros kapcsolatot teremt a hatáskör és az alkotmányos szerv megalakításának a módja között: minél több jogilag nem kötött (»politikai«) hatásköre van egy alkotmányos szervnek, annál nagyobbak kell lennie a szerv politikai legitimitációjának; ami a hatalommegosztás terminusaiban kifejezve azt jelenti, hogy minél inkább »politikai« egy szerv (a fenti értelemben), annál kevésbé hozhatja létre egy másik szerv, s annál inkább kell függetlennek lennie a többi alkotmányos szervtől. Ennek pedig egy alkotmányos demokráciában csak egy módja van: a választás”.⁷¹ (Ez utóbbival kapcsolatban megjegyezzük: a parlamentáris demokráciákban a kormány sem közvetlen választás útján jön létre, hanem a parlament választásával, vagy az államfő kinevezésével. Mégis a kormány vitathatatlanul olyan politikai szerv, amely a többi alkotmányos szervvel szemben függetlenséget élvez.)

Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Kilényi Géza, akinek meglátása szerint nincs összefüggés a választás módja és az elnöki szék súlya között.⁷² Ezt látszik megerősíteni az a tény, hogy a közvetlen választást alkalmazó államok (az Európai Unió tagállami közül ez idő szerint: Ausztria, Finnország, Franciaország, Írország, Lengyelország, Litvánia, Portugália, Szlovákia és Szlovénia) államfői nem egységes súlyúak államuk alkotmányos berendezkedésében; az előbbi felsorolásban mind prezidenciális jellegű, mind parlamentáris államok megtalálhatóak. Általános igazsággént csak az állapítható meg, hogy a klasszikusan erős elnökkel bíró államokban (pl. Franciaország) a köztársasági elnököt a nép közvetlenül

⁶⁸ WIENER GYÖRGY: Az államfő helye a hatalommegosztás rendszerében. *Jogtudományi Közöny* 1995/6. 256. p.

⁶⁹ KUKORELLI ISTVÁN: Melyik kormányforma veszélyesebb az Elbától Keletre? *Politikatudományi Szemle* 1992/2. 161. p.

⁷⁰ VERESS EMÖD: A szemprezidenciális kormányzati rendszer: a román alkotmányos szabályozás tanulságai. *Collega* 2005/2. 26. p.

⁷¹ BRAGYOVA ANDRÁS: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 108. p.

⁷² KILÉNYI, i. m. 580. p.

választja, míg a tradicionálisan parlamentáris államok (pl. Németország) elnökei a parlamenttől vagy valamilyen választói testülettől kapják megbízatásukat.⁷³

Figyelemre méltó *Szentpéteri Nagy Richard* megállapítása, miszerint a parlamentarizmus logikájába nem illik bele a közvetlen elnökválasztás intézménye, de a parlament általi választás sem, mivel az nem erősíti a köztársasági elnök semlegességét.⁷⁴ Parlamentáris köztársaságoknál ugyanis a köztársasági elnök csak formálisan (vagy formálisan sem) része a végrehajtó hatalomnak, funkciója politika feletti, a hatalmi ágak között mutatható ki, melyhez elengedhetetlenül szükséges a semlegesség, a politikától való távolságtartás. Amennyiben pedig a köztársasági elnököt a nép választja, a jelöltek pártszínekben indulnak, függenek a politikai erőktől – ez pedig a későbbiekben erősen érintheti az elnök függetlenségét. Kétségtelen, hogy azok a köztársasági elnökök, akik felhatalmazásukat közvetlenül a néptől kapták, nagyobb legitimitást éreznek, és akkor is a végrehajtó hatalom részeseinek tekintik magukat, ha ilyen jellegű alkotmányi felhatalmazásuk nincsen.

Így amennyiben a választás módja és a kormányforma közötti kapcsolatot nem csupán az alkotmányos hatáskörök mentén, hanem tágabb, politológiai összefüggésében is vizsgáljuk, nem kerülhetjük meg a kettős legitimáció intézményének vizsgálatát.

A (Shugart meghatározása szerinti) tisztán parlamentáris államban a népszuverenitásból eredő legitimitás csak a parlamentet illetheti meg, mert ez az egyetlen olyan központi szerv, amelyet a választópolgárok közvetlenül választanak meg. Ezekben az államokban a köztársasági elnök és a kormány végső soron a parlamenttől nyeri el megbízatását, így a parlament „előnyben van” velük szemben a legitimitás kérdésében.

Azokban az államokban viszont, ahol a köztársasági elnököt a nép közvetlenül választja, nincs a parlamentnek „többlet-legitimációja” az államfővel szemben, és ez patthelyzet kialakulásához vezethet a két intézmény között.⁷⁵ Különös jelentőségűvé válhat a probléma abban az esetben, ha a köztársasági elnök más politikai irányvonalat képvisel, mint a parlamenti többség. Ilyenkor ugyanis nem lehet prioritást felállítani a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom között, mivel egyaránt a néptől nyerik legitimációjukat.⁷⁶ A köztársasági elnök és a parlament közötti „legitimációs verseny” azonban nem feltétlenül

⁷³ CSINK LÓRÁNT: Az Alkotmány egy vitatott bekezdése: a 29/B. § (4). *Publ. Doct. Jur.*, Szeged, 2005. 50. p.

⁷⁴ SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In: Holló András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 118. p.

⁷⁵ KOPECKY – MEER KROK PASZKOWSKA – MUYZENBERG, i. m. 77. p.

⁷⁶ PACZOLAY PÉTER: Prezidenciális vagy parlamentáris demokrácia – választhat-e Közép-Európa? *Politikatudományi Szemle* 1992/2. 169. p.

jelent erősebb jogosítványokat a közvetlenül választott köztársasági elnök számára; a különbség inkább az elnöki jogállásra van kihatással, semmint a hatáskörökre.

Megjegyzendő azonban, hogy pusztán az a tény, hogy valamely tisztség betöltőjét a parlament választja meg, alkotmányjogilag nem keletkeztet hierarchikus kapcsolatot a két intézmény között, sőt, még azt sem feltétlenül jelenti, hogy a parlament ellenőrizhetné a megválasztott személy működését. Erre tekintettel a parlament és a végrehajtó hatalom kapcsolatának a következő négy szintjét különböztethetjük meg:

1. kettős legitimáció
2. a végrehajtó hatalom független, a parlament ellenőrzési jogot nem gyakorol
3. a végrehajtó hatalom független, de a parlamentnek van ellenőrzési joga
4. a végrehajtó hatalom a parlament által leváltható.

Az 1. kategóriába tartoznak a prezidenciális, félprezidenciális köztársasági elnökök, továbbá a parlamentáris államok államfői közül azok, akiket a nép közvetlenül választ meg. A 2. csoportba azok a köztársasági elnökök tartoznak, akiket a parlament választ meg, de – kevés kivételtől eltekintve – ezek az elnökök sem tartoznak számot adni tevékenységükről a törvényhozó testületnek.⁷⁷ A 3. csoport esetében a végrehajtó hatalmat gyakorló testületet a parlament választja, annak működését ellenőrizheti (vagy legalábbis felügyelheti), de a mandátum visszavonásának joga a parlamentet nem illeti meg. Ebbe a kategóriába tartozók közül a legközismertebb példa a svájci Szövetségi Tanács, amely megbízatását a Szövetségi Gyűléstől nyeri, a Szövetségi Gyűlés jogosult ellenőrizni tevékenységét, de bizalmatlansági indítvány nem indítható ellene (169. §).⁷⁸ Szintén ebbe a körbe volt sorolható a magyar köztársasági elnök 1989. október 23. és 1990. június 24. között, ugyanis ezen idő alatt az országgyűlési képviselők jogosultak voltak kérdést intézni az elnökhöz, amelyre köteles volt választ adni. Igaz ugyan, hogy a kérdés a felügyelet gyakorlásának legenyhébb formája, de mégis az ellenőrzés egyik eszköze lehet. Végül a 4. csoportba tartoznak tipikusan a parlamentáris államok kormányai, amelyeket a parlament bizalmatlansági indítvány formájában végső soron elmozdíthat. Megjegyzendő azonban, hogy az elmozdítás ténye sem keletkeztet hierarchikus kapcsolatot a két intézmény között.

⁷⁷ Ugyan több államban a köztársasági elnök jogi felelősségre vonását a parlament kezdeményezheti, önmagában ezt a tényt nem tartjuk az ellenőrzés egy formájának, mert a jogi felelősségre vonást és annak végső szankcióját a megfosztást általában más szerv gyakorolja. Azokat az államokat azonban, ahol a megfosztást a parlament jogosult kimondani (pl. Litvánia, Írország, Portugália), a 3. csoportba soroljuk.

⁷⁸ A továbbiakban minden esetben, amikor zárójelben közöljük a paragrafusszámot, az adott állam alkotmányának vonatkozó rendelkezésére utalunk.

A 4. csoportba tartozó modellek felelnek meg leginkább a parlamentarizmus eszméjének, egyetértünk *Juan J. Linz*-cel, aki szerint a „parlamentáris rendszer a szó szigorú értelmében az, amelynek egyetlen demokratikus legitim intézménye a parlament; a kormányzati hatalom teljes egészében a parlament bizalmától függ”.⁷⁹

Érdemes megvizsgálni azt is, hogy a monarchák elhelyezhetőek-e az előbbi négy kategória valamelyikébe. A 3. és 4. csoport ilyen szempontból nem jöhet szóba; az uralkodókat a parlament nem válthatja le, és nem is ellenőrizheti.⁸⁰ A 2. csoporttól való legjelentősebb eltérés, hogy az uralkodót nem a parlament választja meg meghatározott időre, hanem örökléssel nyeri el hivatalát – a nemzet társadalmi hagyományainak, alkotmányos szokásainak megfelelően – Isten kegyelméből, vagy a nemzet akaratából. Mind a két fajta legitimáció eltér a parlamentétől; amíg a parlamentet a népszuverenitást alapul véve a választópolgárok választják meg közvetlenül, addig az uralkodó esetében a nép választása kizárt, vagy legalábbis a rousseau-i társadalmi szerződést alapul véve lényegesen áttételesebb. Mindamellettt kétségtelennek tartjuk, hogy az uralkodó közvetlen legitimációval rendelkezik, ezért hajlunk arra, hogy az 1. csoportba tartozónak tekintsük.

⁷⁹ LINZ, JUAN J.: Az elnöki rendszer veszélyei. *Politikatudományi Szemle* 1992/1. 143. p.

⁸⁰ Nem tekinthető az uralkodó „leváltásának” az sem, ha a parlament megállapítja az uralkodó alkalmatlanságát a trónra. Ilyen esetekben ugyanis a parlament határozata deklaratív jellegű, nem a határozat szünteti meg az uralkodást, hanem az alkalmatlanság ténye.

III. fejezet:

Az államfő szerepe a monarchiában

Az általánosan bevett gyakorlat alapján az államfő lehet köztársasági elnök vagy monarcha; a két típus közötti leggyakoribb megkülönböztetés, hogy amíg a köztársasági elnök választás útján szerzi meg hivatalát és tisztsége meghatározott időre szól, addig a monarcha öröklés útján válik államfővé, és – rendszerint – élete végéig trónon marad. *Douglas Verney* megjegyzi azonban, hogy az előbbi megállapítás nem minden esetben állja meg a helyét, és nem ismeretlenek a választott uralkodók, amelyre a történelmi Malayát hozza fel példának.⁸¹ Formál-alkotmányjogi megközelítésben ebbe a körbe sorolható Vatikán is.

A monarchikus államforma az I. világháborúig meghatározó jelentőségű volt Európában, a kontinens nagyhatalmai (az államformáját gyakran váltogató Franciaország kivételével) rendre monarchikus berendezkedésűek voltak. A XX. század közepétől viszont a köztársasági (Európa keleti felében: népköztársasági) államforma terjedt el, és a királyság háttérbe szorult. Azokban az államokban pedig, amelyek megmaradtak monarchiának, az uralkodó szerepe átalakult, és tendenciaszerűvé vált a monarcha alkotmányos jogkörének a csökkenése.

Jelen fejezetben Európa monarchikus berendezkedésű államainak (Belgium, Hollandia, Luxemburg, Norvégia, Svédország, Dánia, Spanyolország és az Egyesült Királyság) államfőit tárgyaljuk, különös tekintettel azok államszervezetben betöltött alkotmányos szerepére. Vizsgálatunkat kiterjesztjük azokra a „törpeállamokra”, amelyek szintén monarchikus berendezkedésűek (Andorra, Liechtenstein, Monaco, Vatikán), utalva sajátos alkotmányos szervezetükre.

Az Alkotmányos és a parlamentáris monarchiák elhatárolási nehézségei

A demokratikus királyságoknak két formája ismert: az alkotmányos monarchia és a parlamentáris monarchia. A kettő közötti distinkció azonban nem mentes a nehézségektől.

A Jogi Lexikon az alkotmányos monarchiát olyan kormányformának határozza meg, amelyben a hatalomgyakorlás kereteit (köztük az uralkodó jogosítványait) az alkotmány határozza meg, a parlamentáris monarchiát pedig úgy jellemzi, hogy abban az államfőnek

⁸¹ VERNEY, DOUGLAS: *Parliamentary Government and Presidential Government*. In: Lijphart, Arend (szerk.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, New York, 1992. 33. p.

inkább csak formális funkciója van.⁸² Ez a definíció azonban nem veszi figyelembe, hogy a parlamentáris monarchiában is az alkotmány határozza meg az uralkodó hatáskörét; a két kormányforma közötti különbség meglátásunk szerint tartalmi, és nem formai.

Sári János meghatározása szerint az alkotmányos monarchiában a monarcha az alkotmány alapján, annak keretei között gyakorolja a hatalmát, és lényeges szerepe van a törvényhozásban (amelyet a parlamenttel együtt gyakorol), és gyakorlatilag teljes döntési szabadsága van a végrehajtó hatalom irányításában.⁸³ Ezzel közel azonos álláspontot fogalmaz meg Tóth Károly, aki az alkotmányos monarchiák esetében a „korlátozott hatalommegosztást” emeli ki, arra tekintettel, hogy nincs élesen elválasztva a törvényhozó és a végrehajtó hatalom. Ezzel szemben a parlamentáris monarchiában a végrehajtó hatalom a kormányé, az államfő reprezentatív jogokat gyakorol.⁸⁴

Az előbbi megkülönböztetés alapján Tóth Károly alkotmányos monarchiaként tünteti fel Dániát, valamint az alkotmány tartalma alapján Belgiumot, Hollandiát és Luxemburgot.⁸⁵ Valóban, a Dán Királyság Alkotmánya az alkotmányos monarchia mintapéldája lehetne; a 3. cikk értelmében: „A törvényhozó hatalmat a király és a Folketing közösen gyakorolja. A végrehajtó hatalmat a király gyakorolja. A bírói hatalmat a bíróságok gyakorolják”. Hasonló tartalmú a Holland Királyság Alkotmányának 81. cikke: „A törvényeket a parlament és a király együttesen hozzák”.

Megjegyezzük, hogy a hatalmi ágak ezen államok többségében is csak az alkotmány szintjén nincsenek elválasztva, az uralkodó *ténylegesen* nem gyakorol annyi hatalmat, amennyi az alkotmány normaszövegéből feltétlenül következne. Így Dániában is a király csak formálisan feje a végrehajtó hatalomnak, azt *ténylegesen* a Folketingnek felelős kormány gyakorolja.⁸⁶ Hasonlóképp a norvég alkotmány a végrehajtó hatalmat szintén a királynak delegálja ugyan, de – a Királyi Ház álláspontja szerint – ahol az alkotmány a végrehajtó hatalommal összefüggésben „királyt” ír, ott ezen a kormány hatalomgyakorlását kell érteni.⁸⁷ Az alkotmány szövege és a *tényleges* gyakorlat közötti különbség oka lehet, hogy több monarchiának korai alkotmánya van (Norvégia: 1814, Belgium: 1831), amelyek módosítása már csak a hagyománytisztelet miatt is problematikusnak látszik.

⁸² LAMM VANDA – PESCHKA VILMOS (főszerk.), i. m. 419. ill. 484. p.

⁸³ SÁRI JÁNOS: Kormányzás... 260. p.

⁸⁴ TÓTH KÁROLY: A kormányformák és a kormányzati rendszerek vázlata. In. Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító Alkotmányjog*. Complex, Budapest, 2006. 125. p.

⁸⁵ U. o.

⁸⁶ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA: *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. KJK, Budapest, 2005. 248. p.

⁸⁷ <http://www.kongehuset.no/c26967/seksjonstekst/vis.html?tid=27583> 2007-04-02.

A parlamentáris és az alkotmányos monarchiák közötti előbbi különbségtételt annyiban tartjuk problematikusnak, hogy léteznek olyan demokratikus monarchiák, amelyek ismérvei alapján egyik kategóriába sem illeszthetőek. Nem kizárt ugyanis, hogy az uralkodónak nincs ugyan beleszólása a törvényhozó hatalom működésébe, de a végrehajtó hatalom tevékenységével összefüggésben rendelkezik hatáskörökkel. Így a magunk részéről a továbbiakban azt az államot tartjuk alkotmányos monarchiának, amely uralkodójának érdemi alkotmányos jogosítványai vannak a végrehajtó hatalom tekintetében, függetlenül attól, hogy a törvényhozásban milyen jogokkal bír.

A kormányformák közötti megkülönböztetést nehezíti az is, hogy az angolszász dogmatika ilyen különbségtételt nem tesz, és a demokratikus királyságokat egységesen alkotmányos monarchiának (*constitutional monarchy*) nevezi. A terminológiai nehézséget jelzi az is, hogy az „alkotmányos monarchia” (*la monarchie constitutionnelle*) kifejezést először használó *W. Dupré* (1801) ezt a kormányformát úgy jellemezte, hogy az uralkodó nem rendelkezik szuverenitással, „uralkodik, de nem kormányoz”.⁸⁸ Ez azonban a magyar jogirodalomban a parlamentáris monarchia sajátossága.

Amennyiben az alkotmányos monarchia és a parlamentáris monarchia közötti, a korábbiakban ismertetett különbséget vesszük alapul, akkor értékelésünk szerint a tényleges hatalomgyakorlást alapul véve kizárólag Luxemburgot tekinthetjük alkotmányos monarchiának, míg a többi államot parlamentáris monarchiának tartjuk. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezekben az államokban egyáltalán ne lenne az uralkodónak meghatározó befolyása az államszervezetre.

A Korona

A monarchia, mint államforma vizsgálata során szükségesnek mutatkozik a Korona fogalmának a meghatározása. Amellett, hogy a Korona a királyt szimbolizálta, kezdetben az egész állam megtestesítője volt; a Koronára, mint egységesre és oszthatatlanra való hivatkozás az állami egységet, végső soron a szuverenitást és az állami integritást volt hivatott megtestesíteni.

A hatalmi ágak elválasztásával azonban a Korona jelentéstartalma is változáson ment át. A bírói hatalom függetlenedésével, valamint azzal, hogy a törvényhozó hatalom mindinkább a parlamentre helyeződött, és csak a végrehajtás maradt meg a királynál, a

⁸⁸ BOGDANOR, VERNON: *The Monarchy and the Constitution*. Clarendon Press, Oxford, 1995. 1. p.

Korona fogalma a végrehajtó hatalom szinonimájaként élt tovább. A későbbi történelmi fejlődés következtében a parlamentáris monarchiákban a király a végrehajtó hatalom gyakorlásából is jórészt kiszorult; ez azonban nem feltétlenül jelenti a Korona fogalmának az átalakulását. Jelenleg tehát a Korona két értelmezésben létezik; jelölheti egyfelől a parlamentáris monarchia végrehajtó hatalmát (a királyt és a kormányt), másfelől pedig csak magát a királyt [esetleg kiterjesztőbben: a Királyi Házat].⁸⁹ Az első esetre példaként hozható fel Hollandia, amelynek alkotmánya szerint a kormányt a király és a miniszterek alkotják (42. cikk). Hollandia esetében a király és a miniszterek formálisan egy szervezeti egységet alkotnak, együtt jelentik a Koronát.

A második esetben sem a király személyét jelenti a Korona, hanem a királyi végrehajtó hatalmat. Álláspontunk szerint tehát a Korona ebben a jelentésében az alkotmányos királyi hatalom. Ezt igazolja a spanyol alkotmány rendszere is, amely „A korona” címszó alatt a királyi jogállásról és hatáskörökről rendelkezik.⁹⁰

Benelux államok

Az európai összevetésben fiatalnak számító belga államban a királynak kiemelt szerepe van. A nemzet egysége megtestesítésének a kétnemzetiségű Belgiumban különös jelentősége van; tulajdonképpen a király tekinthető az egyetlen személynek, aki sem nem flamand, sem nem vallon, hanem „belga”. Ezt mutatja tisztségének eredeti elnevezése is: „a belgák királya”.

Az 1831-ben hatályba lépett belga alkotmány megalkotásának idejében példa értékűnek számított, és nagy hatással volt Magyarországon is az 1848-as törvények meghozatalára. Az alkotmány Belgiumban alkotmányos monarchiát hozott létre, amelyben a végrehajtó hatalom a király kezében volt. A kormány mind a parlamentnek, mind a királynak felelősséggel tartozott. Ezt a politikai felelősségi rendszert vette alapul a későbbiekben a weimari alkotmány is.

⁸⁹ DAINITH, TERENCE – PAGE, ALAN: *The Executive in the Constitution*. Oxford University Press, 1999. 27. p.

⁹⁰ Hasonló funkciót töltött be Magyarországon is a Szentkorona, amelyet az államalapítás tárgyiasult emlékének is tekinthetünk. Az államalapítás óta eltelt évszázadokban pedig kialakult a magyar közjogi gondolkodásban a Szent Koronának egy sajátos közjogi funkciója is, amelyet Szent Korona-tanként ismer az államtudomány. A Szent Korona-tan szerint a Szent Koronában testesül meg a történelmi alkotmányosság, az alkotmányos államhatalom. A király a koronázással ismerte el magára nézve kötelezőnek mindazokat a sarkalatos törvényeket, amelyeket Magyarország történelmi alkotmányának nevezünk. (A Szent István államalapításának emlékérvök és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény miniszteri indokolása)

A „királykérdés” a nemzetiség szempontjából megosztott országban központi szerepet játszott. A semlegesség megóvása érdekében sem a francia, sem a holland dinasztia nem jöhetett szóba, 1830-ban az első király Angliából érkezett, a Saxen-Coburgi *I. Leopold*. Érdekességként megjegyezzük, hogy a viszonylag rövid történeti múlt miatt a belga király az egyetlen, akinek nincs koronája. A XIX. századra ugyanis a Korona fogalma és az ahhoz kapcsolt szimbolika – mint arra a korábbiakban utaltunk – már megváltozott.

Az első világháború végéig, 1919-ig a királynak nagy presztízse volt, amelyben komoly szerepet játszott az a tény, hogy *I. Albert*, aki az első világháború alatt Belgium királya volt, a háború alatt sem hagyta el az országot, hanem a belga–francia határnál a szabadcsapatok szervezésében vett részt.

A királyi reputáció *III. Leopold* idejében esett vissza. A második világháború idején a német csapatok elől a kormány Londonba menekült, a király azonban Brüsszelben maradt, saját megfogalmazása szerint „fogolyként” Belgiumban. Kritikusai szerint azonban életvitele nem igazolta fogoly státusát, és felvetették, hogy jelenlétével legitímálta a német csapatok jelenlétét.

Emiatt a világháború után, 1945-től 1950-ig (a király távolléte okán) régens látta el az uralkodói teendőket, és 1950-ben népszavazást tartottak az államformáról. Ezen a flamandok szinte egységesen a király visszajövetelére, a vallonok pedig ellene szavaztak, és szoros versenyben az államforma királyság maradt. A népszavazást követően *III. Leopold* fia, *I. Balduin* került a trónra, akinek hosszú uralkodása idején (1950–1993) stabilizálódott a királyság intézménye, amely azonban jelenleg sem mentes a kihívásoktól. A flamand függetlenségi törekvések miatt ugyanis az államforma is veszélybe került, így jelenleg épp a vallonok támogatják a királyságot, mert az uralkodó személyében látják az egység megtestesítőjét.

Belgium történelmi sajátosságai kihatással vannak az uralkodó jogköreire is. A király alkotmányban rögzített jogai közül kiemelendő a miniszterek és államtitkárok kinevezése, valamint lemondásuk elfogadása. A kormányalakítás előtt a király informateur-t, királyi tárgyalót nevez ki, aki felméri, hogy milyen összetételű kormány alakulhat a parlamenti erőviszonyokra figyelemmel. Ezt követően megbízást ad a formateur-nek a kormányalakításra.⁹¹ A király személyes befolyását zárja ki az alkotmány 98. cikke, amely szerint a király, illetve a királyi család tagja nem nevezhető ki miniszternek.

⁹¹ SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*. Osiris, Budapest, 2006. 307. p.

Érdekesség, hogy Belgiumban a királynak nincsenek érdemi jogosítványai a parlamenttel kapcsolatban. Az alkotmány nem ismeri el a király parlamenti felszólalási jogát, nem rendelkezik továbbá a törvényekkel szemben gyakorolható vétőjogról sem. Tartalmilag azonban ezzel összefüggésbe hozható az alkotmány 93. cikke, amely a király „uralkodásra képtelenségéről” rendelkezik. Emlékezetes eset, hogy 1990-ben a belga király megtagadta az abortusztörvény aláírását, és egy napig uralkodásra képtelen állapotba helyezte magát.⁹² Ez ugyan nem érintette a törvény érvényes létrejöttét, ám az aktus (pontosabban annak elmaradása) jelzésértékű volt, amely a király politikai szerepvállalásában is közrejátszott.

Az alkotmány szélesebb jogosítványokat biztosít Hollandia uralkodója számára. A király hatáskörébe tartozik a miniszterelnök és a miniszterek kinevezése, a törvények és rendeletek aláírása (ez utóbbi annak a következménye, hogy – mint arra utaltunk – a miniszterek és a király együtt alkotják a kormányt), a parlament feloszlatása és a törvényjavaslat benyújtása (42. cikk). Ezekon túlmenően is szabályozza az alkotmány a király és a parlament kapcsolattartását, kölcsönös tájékoztatás formájában.

A gyakorlatban azonban az uralkodó 1945 óta nem játszik érdemi politikai szerepet, sőt, az uralkodó „magánakciónak” számító beavatkozása több botrányt váltott ki. Ezek közül a legnevezetesebb, amikor 1952-ben az uralkodó olyan beszédet mondott el az amerikai Kongresszus előtt, amelyet előzetesen nem egyeztetett a parlamenttel.⁹³

Kétségtelen, hogy a legerősebb európai monarcha a luxemburgi nagyherceg; mind az alkotmány szövege, mind a tényleges politikai szerepvállalás tekintetében. Legjelentősebb jogosítványának az tekinthető, hogy formailag abszolút vétőjoga van, sőt, az alkotmány 47. cikke értelmében azokat a tervezeteket küldi meg a törvényhozó testületnek, amelyeket elfogadásra javasol. Amennyiben tehát a monarcha nem javasolja a tervezet elfogadását, az abban a formájában nem is lesz parlamenti megvitatás tárgya. Az abszolút vétőjog mellett az is jelentékeny jogosítvány, hogy három hónapon (!) belül szentesíti az elfogadott törvényeket (34. cikk); a hosszú időtartam jelentősen növeli a nagyherceg politikai befolyását.

A nagyherceg jogalkotási jogkörrel is fel van ruházva, a törvények végrehajtására rendeletet adhat ki, ez azonban nem eredményezheti az adott törvény felfüggesztését. Jogosult továbbá feloszlatni a parlamentet (74. cikk), amely nem csupán azért kivételes jogkör, mert az alkotmány nem ír elő indokolási kötelezettséget, hanem azért is, mert három hónapos határidőt ad az új választás kiírására.

⁹² TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A központi államszervezet egyes alkotmányjogi kérdései. In. *Emlékkönyv Szabó Andrásnak*, 1998. 369. p.

⁹³ SZENTE, i. m. 315. p.

Ezekon túlmenően a nagyherceg hatáskörébe tartozik a nemzetközi szerződések megkötése, a kegyelmezés, a pénzverés, a nemesi cím adományozása⁹⁴ és a bírák kinevezése. Az államfő jogait korlátozza, hogy minden aktusa ellenjegyzéshez kötött, ám ennek ellenére a nagyherceg jogosítványai erősnek mondhatóak, és a tapasztalat szerint alkotmányos jogait az államfő gyakorolja is.

Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságot a parlamentáris monarchia mintaállamaként szokás jelölni. Valóban, a monarchia „alkotmányosodása” az 1689-es dicsőséges forradalomra nyúlik vissza, amelynek két lényeges eredménye volt. Egyfelől, a parlament kivívta, hogy érdemben befolyásolhassa a trónöröklés rendjét. Ez az 1701-es Act of Settlement-ben realizálódott, amely – a common law elveinek megfelelően – további, „nem törvényi” szabályokkal egészül ki. Másfelől, a dicsőséges forradalom közvetlen alkotmányjogi eredménye a Bill of Rights volt, amelynek alkalmazásával ki lehetett zárni a hatalommal való visszaélést.⁹⁵

A brit monarchiában az uralkodónak közvetlenebb szerepe van, mint más királyságokban. Ez a tény az angol történeti alkotmányozással magyarázható; nincs olyan alaptörvény, amely részletesen felsorolná az uralkodói hatásköröket, így azok folyamatosan változnak, a kor igényeinek megfelelően.⁹⁶

Az Egyesült Királyság vizsgálata során nem hanyagolható el az államfő szimbolikus szerepe az igazságszolgáltatásban. Az angolszász eljárásjog nem tesz olyan erős megkülönböztetést a büntetőeljárás és a polgári eljárás között, mint a kontinentális, és az előbbit is olyan jogvitaként fogja fel, melyben az egyik peres fél az állam, a másik pedig a vádlott. Az angol büntetőeljárások „Regina”-t tüntetik fel „felperesként”, utalva ezzel a királynőre, mint az állam büntető igényének a képviselőjére.

Tartalmilag vitathatatlanul a legerősebb a monarcha kormánnyal való kapcsolata, amelyek közül a legjelentősebb az, hogy az uralkodó jogosult kinevezni a miniszterelnököt. Az angol választójogi rendszer sajátosságai, valamint azon tény miatt, hogy tipikusan két politikai párt versenyez a kormányzásért, a „Winner Takes It All” elve érvényesül; nem

⁹⁴ Szinte valamennyi államban a nemesi cím adományozása nem jár együtt előjogokkal való felruházással, ez az államfői aktus így a kiténtetési joggal rokonítható.

⁹⁵ BOGDANOR, i. m. 5. p.

⁹⁶ BOGDANOR, i. m. 63. p.

jellemző a pártkoalíció és a kisebbségi kormányzás. Ilyen politikai körülmények között az uralkodónak nincs választási lehetősége a miniszterelnök kinevezésénél, normál esetben köteles a legtöbb mandátumot szerzett párt miniszterelnök-jelöltjét felkérni kormányalakításra. A kisebb pártok előretörése miatt azonban egyre elképzelhetőbb, hogy holtverseny alakul ki a parlamentben, amikor is nem lenne egyértelmű, hogy kit kell kinevezni miniszterelnöknek, és ez felerősítené a monarcha kormányalakításban játszott szerepét.⁹⁷

A skandináv királyságok

A három skandináv királyságban, Norvégiában, Dániában és Svédországban az uralkodó alkotmányos szerepvállalása eltér a németalföldi monarchákétól. A különbségek egy része közvetlenül az alkotmány szövegéből következik.

A norvég alkotmány a „szokásos” monarchikus jogosítványokat delegálja az uralkodónak. Biztosítja számára a tájékozódás jogát a kormánytól (érdekesség, hogy a miniszterelnök és a külügyminiszter általi tájékozódás nevesítve szerepel), a király a fegyveres erők főparancsnoka, az Államtanács elnöke, kegyelmezési joga van, kitüntetések adományoz és fogadja a Norvégiába akkreditált nagyköveteket. Lényeges jogkör, hogy rendeletalkotási joga is van; a király kereskedelmi, gazdasági és rendőrségi ügyekben rendeletet bocsáthat ki, amelyek nem lehetnek ellentétesek az alkotmánnyal vagy törvénnyel. Érdekesség továbbá, hogy a királyi rendeletek hatályukat veszítik a parlamenti ciklus végével (17. cikk).

Ugyan az alkotmány szövege alapján a király szabadon választja ki az Államtanács tagjait, ténylegesen azonban a király döntési szabadsága nagymértékben korlátozott. Egyértelmű parlamenti erőviszonyok esetében az a miniszterelnök, aki képes kormányt alakítani, ennek hiányában pedig a királynak fel kell kérnie a Storting elnökét, hogy ő mérje fel a kormányalakítási lehetőségeket.⁹⁸

A király valamennyi hatáskörének gyakorlása miniszterelnöki ellenjegyzéshez kötött. Ez alól kivételek a király főparancsnoki jogkörében hozott határozatai; ezeket az aktusokat minden esetben a döntés előterjesztője ellenjegyzzi (31. cikk).

A norvég jogrendszer különlegessége, hogy alkotmányi szinten zárja ki a „királyi obstrukciót”. A 32. cikk értelmében, ha a király távollétében fogad el a kormány határozatot,

⁹⁷ BOGDANOR, i. m. 84. p. és 145. p.

⁹⁸ SZENTE, i. m. 286. p.

azt a király nevében az Államtanács aláírhatja. A király tehát hiányzásával nem tudja megakadályozni a jogalkotási folyamat menetét.

A Dán Királyság alkotmányában található uralkodói jogosítványok hasonlítanak a norvégéhoz. Az uralkodó nevezi ki és menti fel a miniszterelnököt és a minisztereket, aláírja a határozatokat, törvényt kezdeményez, kihirdeti a törvényeket, és eljár nemzetközi ügyekben a Királyság nevében, kivéve, ha az eljárás a Folketing hatáskörébe tartozik.

Ezekon túlmenően a dán uralkodó két jogköre érdemel kiemelés. Az egyik, hogy az uralkodó jogosult jogi felelősségre vonást kezdeményezni a miniszterrel szemben. Ebben a jogkörben érhető tetten leginkább, hogy a király a miniszterein keresztül gyakorolja a hatalmát. Annak ellenére, hogy egyetértünk Douglas Verney álláspontjával, amely szerint a jelenlegi monarchiákban értelmetlenné vált a birtokos jelző a miniszter hatalomgyakorlásánál,⁹⁹ úgy véljük, hogy az a tény, hogy a király kezdeményezheti bármely miniszter felelősségre vonását, azt jelenti, hogy törvényességi szempontból ellenőrizheti tevékenységüket, és alkotmány- vagy törvénysértés esetén felszólalhat „minisztere” tevékenysége ellen. Megjegyzendő azonban, hogy az eljárás kezdeményezésére nem csupán a király, hanem a Folketing is jogosult.

A másik kiemelésre érdemes jogkör a király kegyelmezési joga (mind az egyéni, mind a közkegyelem). A legtöbb államban a kegyelem kizárólag büntetőjogi, és ezen keresztül lehetőség van a büntetett előlethez fűződő joghátrányok alóli mentesítésre (kegyelmi mentesítés), a kiszabott büntetések teljes vagy részbeni eltörlésére (végrehajtási kegyelem), valamint arra, hogy ne folyjon büntetőeljárás a terhelttel szemben (eljárési kegyelem). Egyes államok az egyéni kegyelem lehetőségét korlátozzák, és az eljárési kegyelem gyakorlását nem teszik lehetővé. Az egyéni kegyelem tehát tartalmilag a büntető és büntetőeljárás jogszabályok alkalmazásának a felfüggesztése a terhelt (elítélt) vonatkozásában.

Dániában azonban a király nem csupán büntetőügyekben gyakorolhat kegyelmet, hanem általános jelleggel kivételt tehet törvény rendelkezései alól. A király tehát a méltányosság elvét figyelembe véve bármely törvény alkalmazását felfüggesztheti az egyedi esetben.

A királynak ez a jogköre fogalmilag nem kegyelmezés (az kizárólag bűncselekményekre vonatkozhat), maga az alkotmány sem sorolja annak (a 25. cikk rögzíti a kegyelem intézményét szabályozó 24. cikk helyett). Meglátásunk szerint azonban a két intézmény, a kegyelem és a törvény rendelkezése alóli felmentés alkotmányjogi lényege

⁹⁹ VERNEY, i. m. 33. p.

azonos: mindkettő a törvény alkalmazásának felfüggesztését jelenti az egyedi esetre vonatkozólag.

A Svéd Királyság uralkodójára vonatkozó szabályokat nem egyetlen jogszabály foglalja össze. Ennek magyarázata, hogy Svédországnak – nagyrészt történelmi okoknak köszönhetően – négy alkotmányos törvénye van:

1. a kormányzás szerkezetéről szóló törvény;
2. a trónöröklés rendjéről szóló törvény;
3. a sajtószabadságról szóló alaptörvény; valamint
4. a véleménynyilvánítás szabadságáról szóló törvény.

Ezek közül a kormányzás szerkezetéről szóló törvény a legátfogóbb, mely szinte az összes, alkotmányra jellemző elemet tartalmazza. A parlamentáris monarchia, mint kormányforma meghatározásán kívül rendelkezik a svéd parlament, a Riksdag felépítéséről és munkájáról, a kormányról, valamint a kormánynak és tagjainak a politikai felelősségéről. A monarchára, mint államfőre vonatkozó szabályokat részben a kormányzás szerkezetéről szóló törvény, részben a trónöröklés rendjéről szóló törvény tartalmazza, olyan megosztásban, hogy az előbbieket elsősorban politikai szerepvállalására, utóbbiak inkább személyére vonatkoznak.¹⁰⁰

Az alkotmányi összehasonlításból kitűnik, hogy a svéd király jogköre lényegesen kisebb, mint más uralkodóké, több, kifejezetten államfői jogosítványt (javaslatétel a miniszterelnök személyére, parlament feloszlatása stb.) az alaptörvények nem a királynak, hanem a Riksdag elnökének delegálnak. A kormányzás szerkezetéről szóló törvény alapján a királyt csak a tájékozódás joga illet meg, ennek érdekében részt vehet a kormány ülésein. Máskülönben a törvény inkább „királyi kötelezettségeket” rögzít, mintsem királyi hatásköröket, ezek közül is kiemelkedik, hogy a 13. fejezet 11. cikke¹⁰¹ alapján háború esetén a királynak a kormánnyal kell tartania, különben lemondottnak kell tekinteni.

A svéd uralkodó csökkentett hatásköreinek lehetséges oka, hogy a XIX. században az ország külföldről „kapott” uralkodót; a napóleoni háborúkat követően *Bernadotte* marsallt jelölték a svéd trónra, melyhez legitimitást az 1810-es trónöröklési törvény adott.

A skandináv uralkodók kormányzatba való beleszólásának lehetőségét csökkentti a „negatív parlamentarizmus” intézménye is. Ez alapján a kormány mindaddig hivatalban marad, amíg nem választanak újat, vagy nem vonják meg tőle a bizalmat, függetlenül attól,

¹⁰⁰ TRÓCSÁNYI – BADÓ, i. m. 963. p.

¹⁰¹ A kormányzás szerkezetéről szóló törvény – szemben más alkotmányokkal – nem folyamatosan számozza a szakaszokat, a számozás minden fejezetnél újratekődik.

hogy tartottak-e parlamenti választásokat időközben.¹⁰² Az új parlament megalakulása tehát nem eredményezi *ipso iure* a kormány megbízatásának a megszűnését. Nincs tehát alkotmányos akadálya a kormány folyamatos működésének (amely akkor következik be, ha a kormánypártok nyerték a választásokat), így a miniszterelnök kinevezésére vonatkozó jogkör is csökken.

A skandináv királyságokat vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy az alkotmány szövege alapján nem egységes az uralkodói szerepvállalás. Dánia rögzítetten alkotmányos monarchia (2. cikk), amelyben a király gyakorolja a végrehajtó hatalmat és befolyással bír a törvényhozásra is, míg Svédország királya érdemi alkotmányos jogosítványokkal nem rendelkezik. A kettő között helyezhető el Norvégia, amely a parlamentáris monarchiában megszokott jogokkal ruházza fel uralkodóját.

Ténylegesen azonban egyik uralkodó sem játszik aktív politikai szerepet, és rendelkezésre álló jogosítványaikat ritkán gyakorolják.

Spanyolország

A Spanyol Királyság több szempontból különlegesnek tekinthető az európai monarchiák sorában. Különlegességének fő oka sajátos kialakulásában rejlik.

Spanyolország a *Franco*-diktatúrát követően lett ismét királyság, ám a király kiválasztásában Franco játszott érdemi szerepet. 1969-ben a Cortes elfogadta Francónak azt a javaslatát (melyet a royalistáknak szánt gesztusként tett), hogy *János Károly* legyen az utódja – annak ellenére, hogy törvényes igénye az apjának lehetett volna, aki mindaddig nem mondott le a trónról. *Georg Brunner* kiemeli, hogy Spanyolország egyedülálló abból a szempontból, hogy az alkotmányos monarchia keretei között ment végbe a rendszerváltás. „Franco [...] 1975. november 20-án bekövetkezett halálával automatikusan egy »rendes államvezetés« lépett hatályba, mely első pillantásra az alkotmányos monarchia típusának felel meg. Az alkotmányos monarchia szerkezeti szempontból lényegileg azonos a prezidenciális rendszerrel: az egyetlen különbség az, hogy a végrehajtó hatalom birtokosa nem egy meghatározott időre demokratikusan választott elnök, hanem egy határozatlan időre, dinasztikus öröklés útján legitimált király. [...] A Franco által kidolgozott spanyol alkotmányos monarchia esetében a parlamentáris átalakulás ösztönzői már kezdettől fogva be voltak építve a politikai rendszerbe, legalábbis annyiban, hogy a kormányfő kinevezése nem a

¹⁰² SZENTE, i. m. 281. p.

király kizárólagos jogosítványa volt, hanem egy félpármentáris testület hozzájárulását előfeltételezte, és a király határozatainak érvényessége minden esetben a kormányfő ellenjegyzéséhez volt kötve. Ilyen intézményes keretek között a kormány először kettős, majd tisztán parlamentáris felelőssége simán kifejlődhetett. Hogy ez azután a gyakorlatban és a vártnál gyorsabban is bekövetkezett, több szerencsés körülménynek tulajdonítható. A demokratikus átalakulási folyamat az új alkotmány elfogadásával (1978. december 29-én) sikeresen lezárult, s ekkor jött létre a monarchia formális keretén belül a parlamentáris demokrácia. Az átalakulási folyamat tehát nem a parlamentáris rendszer alatt bonyolódott le [...], hanem az alkotmányos monarchia intézményes keretei között.”¹⁰³

Szente Zoltán összegzése szerint a spanyol demokratikus átmenetben a király döntő szerepet játszott; a király legitímálta a monarchia államformát, és nem fordítva, a monarchia a királyt.¹⁰⁴ *Jean Blondel* értékelése szerint Spanyolországban „a király tekintélye adott erőt az új demokrácia korai kormányainak, és segítette a felelős pártrendszert”.¹⁰⁵

Ez a királyi tekintély érvényesült az 1981. február 23-án bekövetkezett *Terejo*-puccs idején, amikor a puccsisták fogva tartották a Cortes képviselőit; a helyzet rendezésében döntő mozzanatnak számított, hogy a király nyilvánvalóvá tette, hogy elítéli az államcsínyt.¹⁰⁶

Úgy értékeljük tehát, hogy amíg Európa többi monarchiájában az erős demokrácia miatt maradhatott meg a királyság intézménye, Spanyolországban épp fordítva, a gyenge, kialakulóban lévő demokrácia tette szükségessé a királyság intézményét.

Mindezek hatására a spanyol alkotmány a parlamentáris monarchia mintaalkotmányává vált, amelyben a király a nemzet képviselője, és az alkotmány alanya.¹⁰⁷

A történelmi sajátosságok következményeként a spanyol alkotmány számos hatáskört biztosít a királynak. A király hatáskörébe tartozik a törvények kihirdetése, a Cortes összehívása és felosztatása, a népszavazás kitűzése, a rendeletek aláírása, az egyéni kegyelem gyakorlása és a tájékoztatáskérés (62. cikk). Ezekon túlmenően a király tesz javaslatot a „kormányelnök” személyére, őt és a kormánytagokat kinevezi és felmenti. Speciális jogosítványa továbbá, hogy ő a „Királyi Akadémiák legmagasabb pártfogója”.

¹⁰³ BRUNNER, GEORG: Az új demokráciák Kelet-Európában. *Politikatudományi Szemle* 1993/1. 136. p.

¹⁰⁴ SZENTE, i. m. 365. p.

¹⁰⁵ BLONDEL, JEAN: Dual Leadership in the Contemporary World. In: Lijphart, Arend (szerk.): *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford University Press, New York, 1992. 170. p.

¹⁰⁶ SZENTE, i. m. 371. p.

¹⁰⁷ NIKOLIC, PAVLE – NIKOLIC, OLIVER: Spanish Constitution – A Model of Constitutional Parliamentary Monarchy. In: Segado, Francisco Fernández (szerk.): *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*. Dykinson, Madrid, 2003. 1368. p.

Valamennyi királyi tisztség gyakorlása ellenjegyzéshez kötött (64. cikk). Az ellenjegyzést a kormány elnöke vagy az illetékes miniszter jogosult megadni, ez alól kivétel a kormány elnökének kinevezése és a Cortes feloszlatása; ezeket az aktusokat a Képviselőház elnöke ellenjegyzzi.

Andorra, Liechtenstein, Monaco, Vatikán

Európa monarchikus berendezkedésű törpeállamai – az eltérő történelmi hatások miatt – sok tekintetben különböznek más monarchiáktól. Általánosságban kijelenthető, hogy a három hercegségben az államfőnek lényegesen nagyobb szerepe van, és aktívan vesznek részt a napi politikai életben.

Andorra alkotmányos rendszere csak 1993-ban alakult ki, korábban a hatalmi ágak nem voltak elválasztva. Az 1993. április 28-án elfogadott alkotmány értelmében Andorra társhercegség, az államfői hatalmat a Francia Köztársaság elnöke és Urgell püspöke közösen gyakorolja, akik ténylegesen megbízottaik útján tesznek eleget ennek (egyres kiemelt jogok kivételével, amelyeknek az alkotmány alapján kötelesek személyesen gyakorolni). Ezzel a rendelkezésével az alkotmány a francia-katalán egyensúlyt kívánta megteremteni.

A társhercegek érdemi jogosítványainak döntő része a kormányfő vagy a parlament ellenjegyzéséhez kötött. Ezek közé tartozik a választás és a népszavazás kiírása, a kormányfő kinevezése, nemzetközi szerződések kötése és a törvények kihirdetése (45. cikk). Több lényeges jogosítvány azonban nem igényel ellenjegyzést; ilyen a kegyelmezés, a Főbíróság és az Alkotmánybíróság tagjainak a kinevezése és az alkotmányossági vétó gyakorlása (46. cikk).

A **liechtensteini** alkotmány a kormányformát parlamentáris monarchiaként határozza meg, ehhez képest azonban igen jelentős jogokat delegál a hercegnek. Azon túlmenően, hogy kinevezi a vezető állami tisztségviselőket és kihirdeti a törvényeket, „önálló lépéseket tesz a törvények végrehajtása érdekében” (10. cikk), amelynek következtében lényeges szerepet játszik a jogrendszer kialakításában.

Megjegyzendő, hogy 2004. augusztus 15-én *II. Hans Adam* herceg átadta a hatalmat fiának *Alois*-nak (aki ténylegesen a hatásköröket gyakorolja), az államfői címet azonban megtartotta.¹⁰⁸

¹⁰⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Princes_of_Liechtenstein 2007-04-03.

A hatalmi ágak elválasztása egyik államban sem teljes, mind Andorrában, mind Liechtensteinben a törvényhozó hatalmat a kormány és a parlament közösen gyakorolja.

Monaco 1911 óta alkotmányos monarchia, államfője az előbbieknél is szélesebb hatáskörökkel bír. A herceg a Nemzeti Tanáccsal közösen gyakorolja a törvényhozó hatalmat, és törvénykezdeményezési joga kizárólag a hercegnek van. A Nemzeti Tanács alkotmányos joga tehát a herceg által kezdeményezett javaslat elfogadásában vagy elutasításában (esetleg módosításában) merül ki. Ezen felül a herceg saját hatáskörben rendeletet is kibocsáthat. Gyakorolja továbbá a kegyelmezés jogát, kintüntetéseket adományoz és állampolgárságot ad.

Kiemelendő, hogy a hercegnek a bíraskodásban is meghatározó szerepe van, „teljes hatalmat gyakorol a bíróságok és a törvényszékek felett”, amelyek a herceg nevében hoznak ítéletet (88. cikk).

Vatikán Európa egyetlen abszolút monarchiája. Az alkotmány 1. cikke alapján a pápa gyakorolja mind a törvényhozó, mind a végrehajtó, mind a bírói hatalmat.¹⁰⁹ A pápa általában ezeknek nem személyesen tesz eleget; a törvényhozó hatalom az általa 5 évre kinevezett bizottságra átruházható (3. cikk), az igazságszolgáltatást pedig a pápa nevében „alkotmányos szervek” (organi costituiti) gyakorolják (15. cikk). A pápa azonban bármelyik hatalmat magához ragadhatja, személyesen hozhat törvényeket, és konkrét ügyeket is eldönthet. Ezen felül a pápának abszolút döntési szabadsága van a hadsereg és a kegyelmezés tekintetében.

Mint az az előbbiekből jól látható, e négy állam államfője jelentős szerepet tölt be az államszervezetben, nem csupán presztízse, hanem alkotmányos jogkörei miatt is. Ennek legfőbb oka, hogy az államok méretéből is kifolyólag más megoldások állnak nyitva a demokratikus államszervezet kialakítására,¹¹⁰ és – mivel kívül estek az európai politikai folyamatokon – nem vált szükségessé az uralkodói jogok nagyfokú korlátozása.

Vatikán esetében pedig az államfő abszolút hatalma a pápai állam egyházi jellegével magyarázható.

109 http://www.vatican.va/vatican_city_state/legislation/documents/scv_doc_20001126_legge-fondamentale-scv_it.html 2007-04-15.

¹¹⁰ A lakosság száma és a törvények közti összefüggést más összefüggésben Montesquieu is vizsgálta: MONTESQUIEU, i. m. 601. és köv. pp.

A monarcha hatásköreinek csoportosítása

Vernon Bogdanor megállapítása szerint a monarcha hatáskörei három csoportba sorolhatóak:

1. formális alkotmányjogi funkciók;
2. közösségi, protokolláris funkciók;
3. szimbolikus funkció.¹¹¹

A formális alkotmányjogi funkciókat az ismertetett összehasonlító elemzés tartalmazza. Tipikusan ezek közé tartozik a kormány tagjainak a kinevezése, a tájékozódás az államügyekről, a nemzetközi szerződések megkötése, a kitüntetés és a kegyelmezés. Az uralkodók alkotmányjogi funkciója közötti különbség nem csupán a hatáskör jellegében, hanem azok tartalmában, mértékében rejlik.

A közösségi, protokolláris funkciók vizsgálata sem esik az alkotmányjogi vizsgálat területén kívül. Ugyan ezekből a funkciókból nem keletkeznek jogok és kötelezettségek, teljesítésük módja vagy esetleges nem teljesítésük azonban alkotmányjogi relevanciával bírhat. A protokolláris funkció az államfő képviseleti jogából származik; az államfő az államot testesíti meg, annak nevében jár el.

Komoly jelentősége van az uralkodó szimbolikus funkciójának is. Szinte valamennyi alkotmány alapján az uralkodó a nemzet egységét, esetleg szuverenitását fejezi ki. Az államfő testesíti meg a kormányzás folyamatosságát, továbbá legitimációs ereje is van, tekintettel arra, hogy a tisztség nem politikai versengésen dől el.¹¹² A reprezentatív és a szimbolikus funkciók közötti különbség lényege tehát, hogy míg az előbbinek alkotmányjogi relevanciája nincsen, addig az utóbbinak van, csak nem keletkeznek belőle konkrét jogok és kötelezettségek.

A vizsgált monarchiák közül az Egyesült Királyságban, Svédországban, Dániában és Norvégiában államegyház működik, amelynek következtében kibővül az uralkodói szerepvállalás.¹¹³ Többször tévesen az uralkodót az egyház fejének mondják ezekben az államokban, azonban ez egyházak feje *Krisztus*, az alkotmányok, illetve az alkotmányos szokások ezt a kifejezést az uralkodóra vonatkozóan nem használják. Ehelyett például az Egyesült Királyságban az uralkodó az anglikán egyház főkormányzója (*supreme governor*). Ezt az uralkodói szerepvállalást – tekintve, hogy nem jár jogokkal és kötelezettségekkel – a szimbolikus funkcióból eredő feladatokhoz soroljuk, elismerve az intézmény gyakorlati jelentőségét.

¹¹¹ BOGDANOR, i. m. 61. p.

¹¹² BOGDANOR, i. m. 301. p.

¹¹³ Monacóban szintén hivatalos vallás a római katolikus, itt azonban nem beszélhetünk államegyházzal.

Következtetés

Európa monarchiáinak vizsgálata során (a „törpeállamokat” figyelmen kívül hagyva) arra a következtetésre jutunk, hogy az uralkodók szimbolikus szerepe nagyobb, alkotmányos jogosítványai viszont kisebbek, mint a parlamentáris köztársaságok elnökeinek.

Az erősebb szimbolikus szerep a monarchia „állandóságával” magyarázható. Nem tartozik ugyan a funkciói közé, de nem elhanyagolható az a tényező, hogy mivel az uralkodót nem választják, és rendszerint élethossziglan tölti be hivatalát, uralkodása során jelentős politikai tapasztalatot szerez, többet, mint a politikai élet többi szereplője.¹¹⁴ Példaként hozható fel II. Erzsébet, aki 53 éve ül az Egyesült Királyság trónján.

Az alkotmányos hatáskörök viszonylagos gyengesége pedig a szimbolikus erő kompenzálásaként fogható fel. E királyságokban a demokratizmus garanciáját abban látták, hogy a Constant-i modellt követve minimalizálták az államfő hatalmi ágakkal kapcsolatos feladatait, és – Luxemburgot leszámítva – nem delegáltak számukra erős jogosítványokat.

Mint az látható, a „törpeállamok” uralkodói erősebb jogosítványokkal rendelkeznek mint a többi monarchiáié. Úgy véljük azonban, hogy e különbség inkább pszichikai szociológiai okokkal magyarázható, mintsem alkotmányjogiakkal.

¹¹⁴ BOGDANOR, i. m. 73–74. pp.

IV. fejezet:

Az államfő szerepe a francia és a német államszervezetben

Az államszervezet vizsgálata során alapvető kérdés a kormányforma meghatározása; annak eldöntése, hogy a végrehajtó hatalmon belül hogyan oszlanak meg a hatáskörök a köztársasági elnök és a kormány között, illetve a kormány hatáskörei a miniszterelnök és a kormány tagjai között. Az előbbi alapján (fél)prezidenciális és parlamentáris kormányformákat, az utóbbi alapján kancellária típusú kormányzást és kabinetkormányzást különböztethetünk meg.¹¹⁵ Ezen szempontok alapján Európa köztársasági államformájú országai jól jellemezhetőek.

Az Egyesült Államokhoz hasonlóan tisztán prezidenciális rendszer – ahol a végrehajtó hatalom birtokosa önállóan az elnök – Európa nyugati felében nem alakult ki. Így az európai kormányzati rendszerek két végpontjának a kancellári típusú német minta, illetve a félelnökinek nevezett, értelemszerűen a prezidenciális és a parlamentáris kormányforma között elhelyezkedő, mégis egyértelműen az államfő primátusával jellemezhető francia kormányzati rendszer tekinthető. Jelen fejezet e két, egymástól nagyban eltérő elnöki intézmény bemutatására törekszik.

A két kormányforma közötti legszembevetőbb különbség, hogy a félpreszidenciális Franciaország „kettős vezetés” alatt áll, a végrehajtó hatalmi hatáskörök megoszlása miatt. Jean Blondel megállapítása szerint a kettős vezetés kialakulását öt különböző ok indokolhatja:

1. a politikai életben számos csoport vesz részt, és egyiknek sincs olyan vezetője, aki valamennyit képviselni tudná;
2. össze kell hangolni a kormányon kívüli politikai erők csoportjait;
3. hatékonyabb kormányzás igénye;
4. az államfő úgy érzi, hogy bevonja lehetséges utódát a döntéshozatali folyamatokba;
5. az elnök távol akarja tartani magát a napi politikától.¹¹⁶

Amellett, hogy egyetértünk Blondel megállapításaival, hozzátesszük, hogy ezen okok eredője lényegesen eltér. Az első három ok egy „alulról szervezett” kettős vezetést alakít ki, amelyben a politikai élet szereplői – felismerve a koordináció hiányából származó hátrányokat – tőlük viszonylagosan független személyt (tipikusan: elnököt) bíznak meg bizonyos hatáskörök gyakorlásával. E tekintetben lényeges, hogy az így megbízott elnök ne közülük kerüljön ki, ellenkező esetben ugyanis nem lenne olyan ellensúly, ami az elnöki

¹¹⁵ A kabinetkormányzás jelentését lásd bővebben: FEHÉR ZOLTÁN: A kormányzás háttérintézményei. *Politikatudományi Szemle* 2002/3–4. 39. p.

¹¹⁶ BLONDEL, i. m. 166. p.

végrehajtó hatalmat korlátozná, és így a kettős vezetés kizárt lenne. Ha tehát a hatékony kormányzás úgy valósulna meg, hogy valamelyik politikai csoport vezetője legyőzi ellenfeleit, és ezáltal a végrehajtó hatalom élére kerül, akkor prezidenciális vagy parlamentáris kormányforma alakul ki, és nem kettős vezetés.

Az első három októl eltérően az utolsó két ok egy „felülről szervezett” kettős vezetést eredményez, amelyben az elnök eleve adott, de valamilyen szempontokat mérlegelve a hatásköreit megosztja másvalakivel.¹¹⁷ Ezekben az esetekben a hatalom az elnöktől ered, aki saját döntésével hoz létre kettős vezetést.

A kettős vezetésből következő félprezidenciális kormányformát Maurice Duverger határozta meg találóan, aki szerint a politikai rendszer akkor félprezidenciális, ha az azt meghatározó alkotmány rendelkezik a következő jegyekkel:

- a köztársasági elnököt általános választójog alapján választják;
- elég jelentős hatalmat birtokol;
- vele szemben miniszterelnök és miniszterek vannak, akik végrehajtó és kormányzati hatalommal rendelkeznek, és akik csak akkor maradhatnak hivatalban, ha a parlament nem fejez ki bizalmatlanságot velük szemben.¹¹⁸

Az államfői hatalom kialakulása az V. Köztársaságban

Annak ellenére, hogy Franciaország 1958. október 4-i alkotmányát a félprezidenciális kormányformát bevezető alkotmányként szokás meghatározni, megállapítható, hogy magából az alkotmányból ez nem következik; az erős köztársasági elnök inkább a tisztséget betöltő karizmatikus személynek köszönhető, semmint az alkotmány betűjének. Maga az alkotmány ugyanis nem biztosít túlzottan széles hatásköröket az államfőnek, a rendkívüli állapotot szabályozó 16. cikk kivételével.¹¹⁹ Megjegyzendő, hogy ezt a cikkelyt az V. Köztársaság történetében csak egyszer alkalmazták, *Challe* tábornok 1961-es algériai katonai puccsa idején.¹²⁰

Az V. Köztársaság alkotmányának létrejöttét merőben más körülmények okozták. Előidézője nem a demokratikus hagyományok hiánya, sokkal inkább azok sikertelensége volt.

¹¹⁷ Szemléletes példa erre a Római Birodalom utolsó évszázadai, ahol az imperátor társcsászárral osztotta meg főhatalmát.

¹¹⁸ DUVERGER, MAURICE: A New Political System Model: Semi Presidential Government. In: Lijphart, Arend (szerk.): *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford University Press, New York, 1992. 142. p.

¹¹⁹ Az alkotmánynak ez a rendelkezése azonban gyakorlatilag teljhatalommal ruházta fel a köztársasági elnököt, kizárólag a konzultációra vonatkozó kötelezettsége mellett.

¹²⁰ DUVERGER, MAURICE: A New Political System Model... 143–144. pp.

Franciaországnak a Németországból importált, és mindössze négy évig tartó Vichy-rendszertől eltekintve totalitárius hagyományokkal a közelmúltjában nem kellett szembenéznie. Kénytelen volt azonban szembesülni az 1875-től 1940-ig tartó, mindezidáig leghosszabb III. Köztársaság, továbbá a gyakorlatban attól érdemi eltérést nem mutató, második világháborút követően létrejött IV. Köztársaság tapasztalataival.

A III. Köztársasággal szemben elegendő érv volt, hogy azt a megfelelő katonai felkészülés elmaradásának, és ennek folytán a sokkolóan gyors német katonai győzelem előidézőjének tekintették. Éppen ezért az V. Köztársaság szellemi előzményei az 1930-as évek francia államreform-kísérletéhez nyúlnak vissza, ami a III. Köztársaság intézményi instabilitásának megoldására irányuló reformkísérletként meghatározónak tekinthető az új rendszer alapítóinak gondolkodásában.

A III. Köztársaságot a IV. Köztársaság követte, amely elődjéhez hasonlóan a kormány törvényhozással szembeni felelősségén alapult, és a köztársasági elnöknek nem biztosított érdemi szerepet a végrehajtó hatalom gyakorlásában. A bevezetett rendszer azonban a korábinál is instabilabb volt, Franciaországban 12 év alatt 27 miniszterelnök váltotta egymást a végrehajtó hatalom élén. Aligha vitás, hogy az algériai válság, amely végül de Gaulle hatalomra jutását és az V. Köztársaság létrejöttét eredményezte, csupán a jéghegy csúcsa volt a IV. Köztársaság alig egy évtizedes balsikerű történetében.

Mindezekre tekintettel jól érzékelhető, hogy a francia kettős vezetés a Blondel által felvázolt okok közül az elsőnek a következménye; az állam hatékony kormányzása olyan erős elnököt igényelt, aki felül tud emelkedni a politikai rendszer széttagoltságán. Maga Charles de Gaulle az állam vezetőjének a feladatát a következőképp foglalta össze: „Az állam vezetőjének a felelőssége kiterjed arra, hogy – az emberek választása szerint – összeegyeztesse az általános érdeket a parlament által meghatározott irányvonallal. Jogosult kinevezni a minisztereket és természetesen a miniszterelnököt, akinek feladata a kormány politikájának és munkájának összehangolása. Az állam vezetőjének feladata a törvények kihirdetése és a rendeletek kibocsátása, mivel az államnak, mint egésznek az érdeke, hogy ezek az állampolgárokra kötelezőek legyenek. Feladatai közé tartozik a kormány ülésin való elnöklés, valamint a folyamatosság megtestestítése, amely elengedhetetlen a nemzet számára. Döntőbíróként kell eljárnia előre nem látott politikai eseményekben, akár – normális körülmények között – a [Miniszter]tanácson keresztül, akár – súlyos zavar esetén – felhívva az országot arra, hogy szuverén akaratát választáson fejezze ki. Amennyiben a Haza

veszélyben van, az állam vezetőjének kötelessége a nemzeti függetlenség megóvása és Franciaország nevében nemzetközi szerződések kötése”.¹²¹

A francia köztársasági elnök az alkotmány alapján

A francia köztársasági elnök kiemelt szerepe az alkotmány tételes szövegében is megjelenik. Az elnöki jogállást összefoglaló 5. cikkben a de Gaulle-i összefoglalás elemei köszönnek vissza: „A köztársasági elnök örökdik az alkotmány tiszteletben tartása felett. Döntései útján biztosítja a közhatalom szabályos működését, valamint az állam folytonosságát. A köztársasági elnök a nemzeti függetlenség, a területi sérthetlenség, a nemzetközi szerződések tiszteletben tartásának védelmezője”.

Megjegyezzük, hogy az V. Köztársaság alkotmányában található „örökös” csalátszólag azonos a magyar köztársasági elnök örököségi jogkörével. A francia köztársasági elnök örökösének jelentéstartalma úgy foglalható össze, hogy az alkotmányt betartja és betartatja – biztosítva ezzel mind a formai, mind a tartalmi alkotmányosságot. Semmiképpen nem jelenti azonban ez a kitétel azt, hogy a köztársasági elnök független a hatalmi ágaktól és csak alkotmányos zavar esetén rendelkezne tartalmi jogosítványokkal.

Mint arra utaltunk, pusztán a köztársasági elnök alkotmányban rögzített hatásköreiben nem lehetne következtetni az elnöki szék tényleges súlyára. A köztársasági elnöki hatáskörök – a parlamenttel kapcsolatos hatáskörök kivételével – miniszterelnöki (kivételesen miniszterellenjegyzéshez kötöttek (19. cikk), és az alkotmányban rögzített végrehajtó hatalmi jogok nem mutatnak lényeges eltérést a közepesen erős köztársasági elnökök jogaitól.

Az alkotmány nem definiálja továbbá az elnök helyét a hatalommegosztási rendszerében, az egyes intézmények szerkezeti elhelyezkedéséből azonban egyértelműen kitűnik, hogy a végrehajtó hatalom élén az államfő áll.¹²²

A hatáskörök közül kiemelést érdemel azonban a parlament feloszlatásának a joga (1. cikk). A köztársasági elnök gyakorlatilag szabadon feloszthatja a parlamentet, ennek egyetlen tartalmi korlátja, hogy erre a választásokat követő évben nincs lehetőség. Nagymértékben felerősíti az államfő politikai mozgásterét, hogy az államfő – a de Gaulle megfogalmazás szerint – a néphez fellebbezhet a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közötti vitában.

¹²¹ GAULLE, CHARLES DE: The Bayeaux Manifesto. In: Lijphart, Arend (szerk.): *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford University Press, New York, 1992. 141. p.

¹²² WIENER, i. m. 248. p.

Ez az elnöki jogkör igen jelentőssé válik a köztársasági elnök, kormány, parlament kapcsolatrendszerben, és kihatással van a kormány politikai felelősségére is. Miután az államfőt megilleti a miniszterelnök, valamint annak javaslatára a miniszterek kinevezésének joga, illetve a kormányfő neki köteles lemondását benyújtani (8. cikk), így az V. Köztársaság miniszterelnöki hatalma nem a parlament bizalmi szavazásától, hanem az államfőtől származik. A kormány parlamenti beiktatásához korábban elengedhetetlen bizalmat ezentúl hallgatólagosan megszavazottnak tekintették. Emellett a kormány parlament előtti felelőssége továbbra is megmaradt, amely mind a Nemzetgyűlés tagjainak egytizede által kezdeményezett bizalmatlansági indítvány, mind – a német mintával egyezően – a miniszterelnök által felvethető bizalmi kérdés formájában fennáll. Ez azonban nem változtat azon, hogy a törvényhozó hatalomnak már nincs köze a miniszterelnök megválasztásához, csupán a kormányfő esetleges elbocsátásakor kap szerepet. A parlament elnöki feloszlatásának jogával azonban ez is relativizálódik; a köztársasági elnök ily módon orvosolhatja a parlament bizalmat megvonó aktusát.¹²³

Az elnöki jogkörök tekintetében fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra is, hogy 13. cikk alapján a köztársasági elnök írja alá a Minisztertanács által hozott törvényerejű rendeleteket (*ordonnance*) és rendeleteket (*décret*). Ez lényegesen leszűkíti a kormány jogalkotási mozgásterét, különös tekintettel arra, hogy a köztársasági elnök – bár ez az alkotmányban tételesen nem szerepel – megtagadhatja a minisztertanácsi rendeletek aláírását.

Duverger az alkotmányból levezetve azt állapítja meg, hogy a köztársasági elnökök „szaggatott jellegűek”, az államfőnek általában nincsenek kiemelt előjogai, de vannak kivételes hatáskörei, amiket csak időnként gyakorolhat. Megállapítja azonban azt is, hogy a de Gaulle-i felfogásban az elnöki hatalom ennél jóval szélesebb. Hivatkozik de Gaulle 1964. január 31-i beszédére, amely szerint „az egységes állami hatalmat az elnökre bízta a nép, amely megválasztotta. Ezen kívül nincs más hatalom; sem miniszteri, sem civil, sem katonai, sem bírói, amit ne ő adományozott volna, és megtartása ne tőle függne. Az ő kizárólagos feladata végül annak a legfelsőbb értelmezési tartománynak a meghatározása, hogy milyen összhangot hoz létre az általa másoknak delegált hatalommal”.¹²⁴

A megállapítás kritikájaként Duverger felveti, egyfelől egy szerv sem jogosult a saját hatáskörét meghatározni (akkor sem, ha szuverén hatalommal bír), másfelől pedig, hogy a

¹²³ CSINK LÓRÁNT: Motion of No Confidence in the Member States of the European Union – A Comparative Study. In. *Studia Iuridica Caroliensia* 2006/I. 25. p.

¹²⁴ DUVERGER, MAURICE: A New Political System Model... 145. p.



első forduló eredménytelen, tizennégy nappal később második fordulót kell tartani, amelyben az első fordulóban legtöbb szavazatot kapott két jelölt indulhat, és köztársasági elnök lesz az, aki több szavazatot szerez. Az új elnök megválasztására a hivatalban lévő elnök megbízatásának lejárta előtt legalább húsz, legkésőbb harmincöt nappal kerül sor (7. cikk).

Érdekesség, hogy a köztársasági elnök korlátlan számban újraválasztható.¹²⁹

Az államfő a weimari alkotmány alapján

Németországban a köztársasági államforma kialakulása történeti okokkal magyarázható. Az első világháborút követően (1918-ban) az uralkodó lemondott, és 1919 januárjában a Német Nemzetgyűlés a thüringiai Weimar városában összeült az új alkotmány megalkotása céljából. Az alkotmány megfogalmazása *Hugo Preuß* nevéhez fűződik; a tervezet célul tűzte ki egy olyan szövetségi köztársaság létrehozását, amely a köztársasági elnök és a parlament irányítása alatt áll.

A Német Birodalom Alkotmányát (*Die Verfassung des Deutschen Reiches*), elterjedtebb nevén a weimari alkotmányt az első német elnök, *Friedrich Ebert* írta alá 1919. augusztus 11-én.¹³⁰ Az alkotmányozó törekedett a francia és amerikai példát átültetni a német gyakorlatba, törekednie kellett azonban a legális bolsevik hatalomátvétel veszélyének alkotmányos semlegesítésére is. A tisztázatlan, túlbonyolított megoldások gyakran ennek a következményei.¹³¹

A weimari alkotmány félpreszidenciális kormányformát hozott létre, amelyben a végrehajtó hatalmat (szövetségi szinten) a Birodalom elnöke és a Birodalmi Kormány gyakorolta. A két súlypont közül az elnök volt jelentősebb, de az államszervezetben betöltött szerepe nem érte el a francia köztársasági elnök tényleges jelentőségét. A Birodalom elnöke az alkotmány alapján az egész német államot képviselte, aktusai azonban ellenjegyzéshez voltak kötve, amely miatt az elnök csak a felelős minisztériumon keresztül gyakorolhatta a végrehajtó hatalmat. *Szabó István* felhívja a figyelmet arra, hogy ezáltal az elnök [széles jogkörei ellenére] sem vált a végrehajtó hatalom birtokosává, sőt, a napi politika irányítója

¹²⁹ A gyakorlatban azonban a kétszer megválasztott elnökök közül sem a második elnöki ciklusa alatt lemondással távozó de Gaulle, sem a mindkét ciklust kitöltő *François Mitterand*, sem a legutóbbi elnök, *Jacques Chirac* nem jelöltette magát harmadszorra.

¹³⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Weimar_Constitution 2007-04-19.

¹³¹ PACZOLAY PÉTER: *Ki legyen...* 359–360. pp.

nem az államfő, hanem a kormányfő volt.¹³² A végrehajtó hatalomnak ugyanis nem az elnök, hanem a kormány volt a feje.¹³³

Ez utóbbi a felelősségi viszonyok sajátos alakulásának tudható be. A félprezidenciális rendszerek bevett gyakorlatától eltérően ugyanis nem csupán a kormány, hanem az elnök is rendelkezett politikai felelősséggel. A parlament (*Reichstag*) képviselői kétharmadának többségével népszavazást rendelhetett el, amelyen a választópolgárok visszahívhatták a Birodalom elnökét. A visszahívó népszavazás sikertelensége a parlament felosztatását vonta maga után.¹³⁴ Az ellenjegyzés intézményéből kifolyólag a kormány is felelős volt az elnöki aktusokért, és vállalnia kellett a menesztés kockázatát. Tekintettel azonban arra, hogy a kormány tagjait az elnök nevezte ki és mentette fel, a kormány ténylegesen kettős függés alatt állt; menesztésére mind a parlament, mind az elnök jogosult volt, a másik véleményének kikérése nélkül.¹³⁵

Alkotmány- vagy törvénysértés esetén az elnökkel szembeni felelősségre vonási eljárás lefolytatására az Állambíróság volt jogosult.

Az elnök törvényhozó hatalommal kapcsolatos joga volt a parlament által elfogadott törvények aláírása. Szabó István felhívja a figyelmet arra is, hogy a weimari alkotmány azon kitétele, hogy „a Birodalom elnöke az alkotmányosan létrejött törvényeket hitelesíti”, csak formai vizsgálati jogot ad az államfő részére. Nevezetesen azt, hogy az elnök köteles vizsgálni, hogy a törvényjavaslat szövege pontosan megegyezik-e a parlament által elfogadott szöveggel, másfelől pedig azt, hogy a törvényhozás során betartották-e az alkotmány által megkívánt feltételeket.¹³⁶ A magunk részéről is úgy látjuk, hogy a weimari alkotmány nyelvtani értelmezése nem enged más következtetést; a „létrejött” kifejezés használata miatt nyilvánvaló, hogy az elnök számára csak a törvényhozás folyamatában bekövetkezett (így szükségszerűen formai) alkotmánysértés kiszűrése megengedett, a törvény tartalmi vizsgálata nem. Mindazáltal az elnök számára biztosítva volt a tartalmi vétó is, de rendhagyó módon nem a parlamentnek utalhatta vissza a törvényt, hanem népszavazást rendelhetett el, és így a

¹³² SZABÓ ISTVÁN: Német alkotmányfejlődés 1806–1945. Szent István Társulat, Budapest, 2002. 185. és 191. pp.

¹³³ DEZSŐ MÁRTA – BRAGYOVA ANDRÁS: *A köztársasági elnök a parlamentáris rendszerekben*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1989. 22. p.

¹³⁴ Hasonló „hazardjátékra” a jelenleg hatályban lévő alkotmányok közül csak Lettországé ad lehetőséget; fordított előjellel. Lettorszáiban a köztársasági elnök jogosult felosztatni a parlamentet a sikeres bizalmatlansági indítványt követően, amit népszavazás követ. A népszavazás eredményétől függően pedig vagy a parlament kényszerül távozásra, vagy a köztársasági elnök.

¹³⁵ SZABÓ, i. m. 194. p.

¹³⁶ SZABÓ ISTVÁN: Az államfő szerepe a törvényhozásban a Weimari Köztársaság idején. *Sectio Juridica et Politica, Tomus X.* Miskolc, 1995. 59. p.

választópolgárokhoz fordulhatott. Ezt a jogát azonban az elnök a Weimari Köztársaság fennállása alatt egyszer sem gyakorolta.¹³⁷

Az elnök tényleges súlyát növelte az a tény, hogy igen hosszú időre, hét évre választották (bár ez is kevesebb, mint a weimari alkotmány eredeti tervezetében szereplő tíz év), és az alkotmány az újraválasztást sem korlátozta. Ennek ellentétéleként szerepelt az alkotmányban az elnök nép általi visszahívásának a joga.¹³⁸

A weimari alkotmány államszervezettel kapcsolatos legjelentősebb kritikája az, hogy kivételes jogrend idején túlzott hatalmat delegált az elnöknek. A weimari alkotmány 48. cikke (az ún. *Notverordnung*) lehetőséget adott az elnöknek arra, hogy tartalmilag törvényerejű rendelettel kormányozzon, a parlament beleegyezése nélkül, ha ezt a rendkívüli körülmények indokolták; és ilyen rendeletben felfüggeszse alapjogok gyakorlását. A Weimari Köztársaság története során ilyen helyzet először 1930-ban következett be, amikor a szétaprózódott parlament nem volt képes stabil kormányt alakítani.¹³⁹ Ekkor *Heinrich Brüning* kancellár kérte *Paul von Hindenburg* elnököt a 48. cikk alkalmazására és a rendeleti kormányzás bevezetésére. 1933-tól pedig a 48. cikk a totalitárius rendszer kialakításának az eszközévé vált.¹⁴⁰ Politológus elemzők rámutatnak azonban arra is, hogy a tisztán parlamentáris rendszerű alkotmány elfogadása esetén a jogállami rend már jóval 1933 előtt elbukott volna, például 1923-ban a márka inflációs leértékelésekor.¹⁴¹

A bonni alaptörvénnyel bevezetett kancellária-kormányzás

A második világháborút követően, a Németországi Szövetségi Köztársaság megalakulásakor az alapítók céljai nyilvánvalóak voltak: a nemzeti szocializmus nehéz örökségével való teljes szakítás, illetve az alkotmány szövegét tekintve akár modellértékűnek is nevezhető weimari demokrácia szomorú tapasztalataiból való okulás (nevezetesen az, hogy nem szabad olyan megoldást létrehozni, amely alapján az államfő túlsúlyba kerülhet). E két ok az alaptörvény kidolgozásával megbízott Parlamenti Tanácsot *Konrad Adenauer* későbbi kancellár elnökletével arra indította, hogy az alapjogoknak az Alaptörvény első fejezetében elhelyezett széleskörű, garanciálisnak tekinthető szabályozásán túlmenően olyan stabil kormányzati

¹³⁷ SZABÓ ISTVÁN: Az államfő szerepe... 167. és 172. pp.

¹³⁸ SZABÓ ISTVÁN: Német alkotmányfejlődés... 187. p.

¹³⁹ A választási rendszer sajátosságai miatt közel 30 párt volt képviseltetve.

¹⁴⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Article_48_%28Weimar_Constitution%29 2007-04-19.

¹⁴¹ PACZOLAY PÉTER: Ki legyen... 360-361. pp.

rendszert hozzon létre, melynek parlamenti ellenőrzése széleskörűen biztosított.¹⁴² Ennek egyszerre volt biztosítéka az erős jogosítványokkal rendelkező, a törvényhozásban birtokolt többségen alapuló kormány és a föderális államberendezkedés, jelentős tartományi jogosítványokkal.

A bonni alaptörvény a végrehajtó hatalomból eredő tartalmi jogosítványok többségét áttelepítette az államfőről a kormányra. Az alaptörvény Wiener György értékelése szerint „az alaptörvény a parlamentáris berendezkedés alapmodelljét körvonalazza, melyben a kormány kizárólag a törvényhozónak tartozik felelősséggel, és az államfő tevékenysége, kivételes esetektől eltekintve, szimbolikus funkciók ellátására korlátozódik. Az alaptörvény szövege alapján ugyan nem dönthetjük el, hogy a szövetségi elnök szervezetileg a végrehajtó hatalomhoz tartozik-e avagy sem, szűk körű jogosítványai azonban kizárják, hogy az államszervezetben önálló regulatív szerepet töltsön be.”¹⁴³

Fehér Zoltán kiemeli, hogy az alaptörvény koncepciója szerint a kancellár vezette kormány működését három alapelv szabályozza:

- a kancellárelv (*Kanzlerprinzip*), amely alapján a kormánypolitika irányvonalát a kormányfő határozza meg, és ezért ő is viseli a felelősséget;
- a kabinetelv (*Kollegialprinzip*), amely szerint a légfontosabb politikai döntéseket a kabinet egésze hozza meg többségi szavazással; illetve
- az ágazati felelősség elve (*Ressortprinzip*), amely alapján minden miniszter – a kormányprogram által meghatározott irányvonalon belül – önállóan irányítja a tárcája alá vagy feladatkörébe tartozó ágazatot, területet, és ezért önálló felelősséggel tartozik.

Hozzáteszi azonban, hogy ezeket az elveket a kancellár túllépte, bővítve saját kompetenciáját.¹⁴⁴ Ezzel egyetértve magunk is úgy látjuk, hogy az erős végrehajtó hatalmon belül is kiemelt jelentőségű a szövetségi kancellár szerepe. Ezt legjobban az alaptörvény 65. cikke (az ún. *Richtlinienkompetenz*) tükrözi, mely szerint a „szövetségi kancellár meghatározza a politika irányvonalát és viseli azért a felelősséget.” A szövetségi miniszterek csupán ezen – a kancellár által meghatározott – politika mentén irányíthatják saját szakterületüket.

¹⁴² Fontos megemlíteni, hogy szintén az alaptörvény kiemelt (preambulumban is kifejezésre juttatott) célja volt a második világháború után kettéosztott Németország egységének helyreállítása. Ez az indoka az alkotmány (*Verfassung*) helyett alkalmazott alaptörvény (*Grundgesetz*) elnevezés is, amely a két országrész különállásának ideiglenességére volt hivatott emlékeztetni.

¹⁴³ WIENER, i. m. 248. p.

¹⁴⁴ FEHÉR, i. m. 43. p.

Azzal, hogy a politikai irányvonal meghatározását az alaptörvény nem a szövetségi kormányra, hanem kifejezetten és nevesítve a kormányfőre bízta, egyértelművé teszi, hogy a szövetségi kancellár nem pusztán *primus inter pares* a végrehajtó hatalomban, hanem a politikai irányvonal meghatározása kérdésében egyedüli birtokosa annak. Ezzel nem ellentétes az sem, hogy a miniszterek közötti véleménykülönbség esetén nem a kancellár, hanem a szövetségi kormány dönt. Nem vitás azonban, hogy a végrehajtó hatalomból eredő jogosítványok teljességével a szövetségi kancellár, illetve a kormány van felruházva. Ennek megfelelően az alaptörvény 5. fejezetében szabályozott államfői jogállás nem indokolatlanul vált a „gyenge, szimbolikus elnöki hatalom” jogirodalomban is gyakran emlegetett példájává.

Ennek megfelelően a szövetségi elnök hatásköreinek gyakorlása ellenjegyzéshez kötött. E főszabály alól az alaptörvény csak három kivételt nevesít, ezek közül azonban csak kettő tulajdonítható komoly jelentőségűnek, és e kettő közül is csak a Bundestag feloszlításának kizárólagos joga olyan, amely a bonni alaptörvény hatálybalépése (1949. május 23.) óta néhány alkalommal a gyakorlatban is a politikai élet főszereplőjévé tette a szövetségi elnököt.

1. Nem igényel ellenjegyzést az alaptörvény 69. cikk (3) bekezdésében található azon elnöki hatáskör, amely arra jogosítja fel az államfőt, hogy felkérje a szövetségi kancellárt, hogy annak megbízatásának megszűnése esetén az ügyeket tovább intézze utódja kinevezéséig.

2. Jelentősebb – ellenjegyzést szintén nem igénylő – elnöki jogosítvány a kancellár kinevezése és felmentése, illetve a kormányfő személyére való javaslatétel (63. cikk). E hatáskör gyakorlása során is az alaptörvény csak egy esetben ad önálló választási lehetőséget az államfőnek: ha a Bundestag az elnök által kancellárnak jelölt személyt az alaptörvényben előírt abszolút (ún. kancellári) többséggel nem választja meg, és a sikertelen választástól számított tizennégy napon belül hasonló többséggel sem sikerül szövetségi kancellárt választania. Ekkor haladéktalanul újabb választási fordulót kell tartani, amelyben az tekinthető megválasztottnak, aki a legtöbb szavazatot elnyeri. Ha azonban ez a szavazati arány az abszolút szavazati többséget nem éri el, a szövetségi elnök szabadon dönthet arról, hogy a legtöbb szavazatot elért, de kancellári többséggel nem rendelkező jelöltet hét napon belül kinevezi, vagy pedig a Bundestagot feloszlítja. Ilyen esetre azonban a bonni alaptörvény alkalmazása során még nem került sor.

3. Többször került sor – így az államfő legjelentősebb érdemi jogosítványának tekinthető – a köztársasági elnök egyéb esetben meghatározott parlament-feloszlatási jogának gyakorlására.¹⁴⁵

Előre bocsátjuk, hogy a Weimari Köztársaság tapasztalataiból kiindulva az alaptörvényt megalkotó Parlamenti Tanács legfőbb értéknek a politikai és kormányzati stabilitás biztosítását tekintette. Ezért vezette be a – más országokban, köztük Magyarországon is átvett – konstruktív bizalmatlansági indítványt, amely kizárja interregnumot a bizalmi válság miatt bekövetkező kormányváltásnál. Szintén a folyamatosság biztosítása érdekében az alaptörvény nem adja meg a Bundestagnak az önfeloszlatás jogát, ezzel összefüggésben szabályozta a kormányzattal szembeni bizalmi kérdést.

Ez utóbbi keretében újabb érdemi, a gyakorlatban is már több alkalommal jelentőséggel bíró jogosítványt adott a köztársasági elnök kezébe, annak ellenére, hogy magánál a bizalmatlansági indítványnál a szövetségi elnök nem tekinthető érdekdöntéshozónak. Ha a bizalmatlansági indítványban megjelölt személy megszerzi a kancellári többséget, azaz a szavazatok abszolút többségét, akkor a szövetségi elnök köteles a hivatalban lévő kancellárt felmenteni, és utódját kinevezni (67. cikk). Ez az eset nem csupán alkotmányjogilag, hanem politikailag is egyértelmű, a korábbi kormánytöbbség helyén új többség jött létre.

A bizalmi kérdésnél (*Vertrauensfrage*) azonban a politikailag eltérő helyi alkotmányosan is más megoldási lehetőségeket eredményez. Ha a szövetségi elnök indítványt tesz arra, hogy a Bundestag önállóan, vagy más kormányjavaslattal összekapcsolva nyilvánítsa ki bizalmát iránta (összekapcsolt bizalmatlansági indítvány),¹⁴⁶ és az indítvány nem kapja meg a kancellári többséget, akkor a szövetségi elnök a kormányfő javaslatára huszonegy napon belül feloszthatja a Bundestagot (68. cikk). Az elnök feloszlatáshoz való joga megszűnik, ha a Bundestag új kancellárt választ. Ha erre nem kerül sor, az elnök önállóan dönti el, hogy hajlandó-e a Bundestag feloszlatására.

Az alaptörvény vonatkozó szakaszaiból az következik, hogy mivel a Bundestag nem mondhatja ki saját feloszlását, ezért a még létező parlamenti többség kezében is ez az egy

¹⁴⁵ Érdekes, hogy az alaptörvény a szövetségi elnök jogkörénél csak a Bundestag feloszlatásának részletezett, mindeközben példát nem említi, és csak a szövetségi kormányról fejezetben jogosítja fel a köztársasági elnököt arra, hogy a Bundestagot más okból oszlassa fel.

¹⁴⁶ A német parlamentári gyakorlatban összekapcsolt bizalmi szavazásra legutóbb 2001. november 13-án példa, amikor azt *Gerhard Schröder* kancellár kezdeményezte a német csapatok afganisztáni szerepvállalásáról szóló határozat elfogadásakor – „jobb belátásra bírva” ezzel Zöld koalíciós partnerét.

eszköz arra, hogy a Bundestag feloszlását előidézhesse. Így több alkalommal a hivatalban lévő kancellár akkor is élt ezzel a lehetőséggel, amikor a parlamenti többség biztosított volt.

A német gyakorlatban igen szemléletesen mutatkozik meg a konstruktív bizalmatlansági indítvány és a bizalmi kérdés politikai célszerűsége és alkalmazhatósága. Emlékezetes eset, hogy 1972-ben az Uniópártok konstruktív bizalmatlansági indítványt nyújtottak be *Willy Brandt* szövetségi kancellár szociáldemokrata-liberális kormányával szemben *Rainer Barzel*-t a CDU elnökét nevezve meg kancellárjelöltnek, akinek támogatásáról előzetesen több liberális képviselő is nyilatkozott. Miután a javaslat – két szavazat híján – nem kapta meg a szükséges abszolút többséget, a kancellár Brandt maradt, de néhány liberális képviselő kiválása folytán immár kancellári (abszolút) többség nélkül. Ekkor ő vetette fel a bizalmi kérdést, saját frakcióját is a bizalom megvonására (tartózkodásra) utasítva, majd miután a bizalmat elvesztette, kérte a szövetségi elnököt, hogy írjon ki új választásokat, amelyet azután – az SPD eddigi legjobb eredményével – meg is nyert.

A másik ismert eset 1982-ben történt, amikor a Bundestag eredményes konstruktív bizalmatlansági indítvány folytán *Helmut Schmidt* kormányától megvonta a bizalmat és egyidejűleg *Helmut Kohl* kancellárrá megválasztotta (amelyet a liberális párt átállása tett lehetővé), Kohl vetette fel a bizalmi kérdést kérve az új kereszténydemokrata-liberális többséget, hogy vonja meg kormányától a bizalmat, hogy azt a német nép választásokon erősíthesse meg. A Szövetségi Alkotmánybíróság később aggályosnak minősítette az eljárást arra való hivatkozással, hogy a bizalom elvesztésének, a kancellári többség elvesztésének valóságnak kell lennie, de alkotmányellenességet nem állapított meg.

2005-ben szintén hasonló helyzetben Gerhard Schröder kancellár élt e lehetőséggel, akit nem a törekény kormánytöbbség, hanem egy tartományi választás elvesztése készítetett a soron kívüli új választásokhoz vezető egyetlen, alaptörvényben biztosított út igénybevételére.

A szövetségi elnök választása

A bonni alaptörvény rendhagyó módon különálló, „egyfeladatú” alkotmányos testületet hozott létre a szövetségi elnök megválasztására: a Szövetségi Közgyűlést (*Bundesversammlung*). A testület az általános választásokon mandátumot szerzett parlament képviselőiből, valamint a 16 tartományi törvényhozás Bundestag tagjaival megegyező számú, a tartományokban fennálló pártpolitikai viszonyokat pontosan leképező küldöttekből áll.

Mivel a német perszonalizált arányos választójogi rendszerben ismert ún. függő mandátumok miatt a Bundestagban ülő képviselők pontos létszáma nem határozható meg,

ezért az államfőt megválasztó Szövetségi Közgyűlés tagjainak száma is ismeretlen, és állandóan változó.¹⁴⁷

A Szövetségi Közgyűlés elnöki feladatait a Bundestag elnöke látja el, aki köteles legkésőbb a korábbi elnök mandátumának lejártát megelőzően harminc nappal a testület összehívására (54. cikk). A választás legfeljebb három fordulóból áll. Az első, valamint a második fordulóban a szavazatok abszolút többsége szükséges az elnöki hivatal elnyeréséhez, a harmadik fordulóban a legtöbb szavazatot elért jelölt lesz a szövetségi elnök.¹⁴⁸

A francia és a német modell tapasztalatainak egybevetése

A francia félpreszidencializmus és a német parlamentarizmus, mint Európa két „modelladó” kormányformájának kialakulása jól érzékelhetően összefügg a két állam eltérő történelmi sajátosságaival. Amíg Franciaországnak a 20. század közepén erős vezetőre volt szüksége, ezért a parlamentet kellően ellensúlyozni tudó köztársasági elnöki intézményt hívott életre, addig Németországban – a totalitárius rezsim szomorú tapasztalataiból okulva – a demokratikus államszervezet kialakítására tevődött a fő hangsúly, amelyre a törvényhozó hatalom (és az annak felelős kormány) dominanciája jellemző. Az V. Köztársaság alkotmánya sikeresen meg tudta oldani a francia pártok elaprózódásából és steril politikai harcaiból eredő több évtizedes állandó krízishelyzetet. De ez a megoldás csak a politikai paletta megosztottsága felé tendáló francia közélet talaján hatékony, mert ez a nemzeti karakternek tekinthető tendenciát képes megfegyelmezni.¹⁴⁹ A francia vagy a német megoldás kritika nélküli teljes átvétele valószínűleg működésképtelen rendszert hozna létre.

Látható az is, hogy a tényleges hatalmat nem pusztán az alkotmány szövege határozza meg, ugyanilyen jelentősége van az adott államban bevett gyakorlatnak, szokásnak. Duverger összegzése szerint a tényleges hatalom négy tényező függvénye:

1. az alkotmány tartalma;
2. a hagyomány és az adott körülmények kombinációja;
3. a parlamenti többség összetétele; és
4. az elnök viszonya a parlamenti többséghez.¹⁵⁰

¹⁴⁷ A Horst Köhler szövetségi elnököt megválasztó Szövetségi Közgyűlés 1206 küldöttből állt.

¹⁴⁸ Horst Köhler jelenlegi szövetségi elnök a kilencedik a világháború utáni német államfők sorában, közülük csupán hárman, az első és a második, Theodor Heuss és Heinrich Lübke, valamint Richard von Weizsäcker dicsekedhet két elnöki mandátummal.

¹⁴⁹ FARAGÓ BÉLA: Kell-e választani? *Politikatudományi Szemle* 1993/1. 126. p.

¹⁵⁰ DUVERGER, MAURICE: A New Political System Model... 146. p.

Annak ellenére, hogy – ha pusztán az alkotmány szövegét nézzük – a Weimari Köztársaság elnöke több jogosítvánnyal rendelkezik, mint a (francia) V. Köztársaság elnöke, a gyakorlatban a francia elnöki tisztség jelentősége nagyobb. Ez a tény többféleképpen magyarázható. Egyfelől azzal, hogy a Weimari Köztársaságban nem alakult ki stabil, állandó többség, és a parlamentnek így ténylegesen blokkoló szerepe volt.¹⁵¹ Másfelől pedig azzal, hogy a francia alkotmány szövegezésekor, 1958-ban de Gaulle nem határozta meg szövegszerűen, hogy milyen lesz a köztársasági elnök és a miniszterelnök viszonya, a korabeli francia politikusok ugyanis félték a teljes elnöki rendszer kialakulásától.¹⁵²

Az V. Köztársaság alkotmánya és a bonni alaptörvény által bevezetett modell jól szemlélteti a félprezidencializmus és a parlamentarizmus közötti különbségeket, a kialakulás fő okait, hátrányait és előnyeit, nagy segítséget nyújtva ezzel az 1980–90-es években Közép-Európa rendszerváltó államainak a saját kormányforma meghatározásában.

¹⁵¹ DUVERGER, MAURICE: A New Political System Model... 148. p.

¹⁵² BLONDEL, i. m. 166. p.

*V. fejezet:**A köztársasági elnöki tisztség Közép-Európában.**A lengyel, a cseh és a szlovák út*

A hatalmi ágak elválasztásának és egymással való viszonyának kérdése Közép-Európában élesebben merült fel, mint a nyugatabbra fekvő államokban. Az államszocializmus éveiben – az 1936-os buharini alkotmány mintájára – a hatalmi ágak elválasztása a klasszikus montesquieu-i értelemben nem valósulhatott meg; a hatalom egységének jegyében csak munkamegosztás volt az állami életben vezető szerepet betöltő szervek és személyek között. Amellett pedig, hogy a munkamegosztás tételes jogilag sem jelentett hatáskör-elválasztást, a gyakorlatban még inkább összefonódtak az egyes funkciók, birtokosaik szoros kooperációja következtében.

Ennek hatására az államszocializmus bukását követően, a nyolcvanas évek végén a közép-európai államok az útkeresés feladatával álltak szemben, és a demokratizmus kiépítése során választ kellett adniuk az államszervezet új modelljének kérdésére, ezen belül is elsődlegesen a köztársasági elnök, a kormány (minisztertanács) és a parlament egymással való viszonyára. Az emberi jogok és alapvető szabadságok biztosítása mellett tehát a kormányforma meghatározása kulcsfontosságú pontja lett a rendszerváltozásnak, amelynek kialakítására mind a államelméleti, mind a politikai szempontok lényeges hatást gyakoroltak.

Jelen vizsgálatunk során három volt szocialista állam, Lengyelország, Csehország és Szlovákia fejlődését tekintjük végig a köztársasági elnöki tisztség kialakulása és későbbi fejlődése szempontjából, keresve az okokat a lengyel és a cseh-szlovák út közötti eltérésekre. Ezt követően pedig a lengyel, a cseh és a szlovák köztársasági elnökök hatásköreit tekintjük át, összehasonlító jelleggel.

A választás önkényesnek tűnik, tekintettel arra, hogy a közép-kelet-európai államok jelentős szórást mutatnak a kormányforma tekintetében. A hatalommegosztás, illetve a hatalmi súlypontok tekintetében lényeges különbség van például a balti államok vagy Románia kormányformái között; választásunk azért esett mégis az előbbi államokra, mert jól tükrözik a (fél)prezidenciális, illetve parlamentáris jegyeket, valamint azokat az okokat, amelyek kialakulásukhoz elvezettek.

A hatalmi súlypontok kialakulása

Az 1950-es évektől a rendszerváltozásig Közép-Európa szocialista államaira meglehetősen sematizmus volt jellemző. „Európa »népi demokráciái« – a szovjet érdekeltségi övezethez tartozván – olyan alaptörvényeket fogadtak el, amelyek gyökeresen szakítottak az alkotmányfejlődés klasszikus hagyományaival és eredményeivel; közjogi berendezkedésüket a Szovjetunió 1936. évi alkotmányának sémájára építették ki. Ez az alkotmányosság értékeitől való elfordulással, a hatalomgyakorlás totális jellegével járt.”¹⁵³

Ezek az államok megvalósították a hatalom egységének elvét. „A marxi szocialista hatalomelmélet ehhez az érdekcentrikus áramlathoz kapcsolódik, abban gyökerezik. [...] Az államhatalom egészét úgy fogja fel, mint amelyet az uralkodó osztály a saját érdekében, uralma biztosítására használ fel. Ehhez nincs szükség a hatalom megosztására, éppen ellenkezőleg: a hatalom egysége és oszthatatlansága az osztályérdekek érvényesülésének alapvető biztosítója. Egyesíteni kell tehát a hatalmakat – szól az érvelés – mégpedig a törvényhozás keretei között”.¹⁵⁴

A sematizmus természetesen nem jelentett teljes unifikációt, az államok nemzeti jegyeik egy részét meg tudták őrizni. A vizsgált államok kapcsán alapvető különbség, hogy Csehszlovákia föderális állam volt, Lengyelország pedig unitárius; amíg Csehszlovákia megmaradt köztársaságnak, Lengyelországban az államforma népköztársasággá változott. Ezek a jegyek azonban az állam alapszerkezetére nem voltak kihatással.

Az 1980-as évek vége az útkeresés korát jelentette a közép-európai államok számára; a rendszerváltozás kezdetekor minden volt szocialista államnak újra kellett fogalmaznia az államszervezettel kapcsolatos álláspontját, és – immár demokratikus alapokra helyezve – meg kellett határoznia a kormányformát. Ebben a kérdésben kiemelkedő jelentőségű az államfő, kormány és a parlament egymáshoz való viszonyának meghatározása.

¹⁵³ TÓTH KÁROLY: Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet Európa államaiban. In. *Kelet-Európa alkotmányai*, JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, Szeged, 1997. 7. p.

¹⁵⁴ SÁRI JÁNOS: A hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv. In. Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan* Osiris, Budapest, 2003. 40. p.

A lengyel rendszerváltozás folyamata

Lengyelországban a prezidenciális kormányzásnak ellentétes hagyományai vannak. Már 1919-ben az ún. Ankiéta-csoport készített egy alkotmánytervezetet, amely szakítani kívánt az anarchikus államszervezeti tradíciókkal, és – egyesült államokbeli mintára – hatékony, prezidenciális jellegű kormányzást kívánt bevezetni. Ezzel szemben az 1921-es alkotmányra mégis inkább a törvényhozó hatalom túlsúlya jellemző. Ennek szellemisége azonban csak 1926-ig hatott, akkor ugyanis a puccs következtében ismét kiszélesítették az elnöki jogköröket. Ennek kodifikálása csak 1935-ben történt meg, amikor is rögzítették a köztársasági elnök teljeskörű és oszthatatlan elnöki hatalmát – amely magában hordozta az autoritáriánus kormányzásra való áttérés lehetőségét. A világháborút követően azonban az 1921-es alkotmány alapjaihoz tértek vissza.¹⁵⁵

Az 1980-as évek végén Lengyelországban a demokratikus átmenet tárgyalások útján ment végbe. Ennek köszönhetően a lengyel rendszerváltozás két, jól elkülöníthető szakaszra osztható.¹⁵⁶ A Lengyel Egyesült Munkáspárt (LEMP) nem kívánta „szabadjára engedni” a folyamatot, és mindent elkövetett az átmenet ellenőrizhetősége érdekében. Az első fázis 1989 februárjára tehető, amikor megindultak a Kerekasztal-tárgyalások a LEMP és a Szolidaritás által vezetett ellenzék között. A tárgyalások célja egy átmeneti, ideiglenes alkotmányos keret kialakítása volt, amelyben a politikai konszenzuseresés fontosabb érdeknek bizonyult, mint az, hogy tartós alkotmányt adjanak az országnak. Ebből kifolyólag az elfogadott megoldások alig voltak egymáshoz kapcsolhatóak.¹⁵⁷

A LEMP és a Szolidaritás közötti egyik legfőbb vitatéma a köztársasági elnök hatásköreivel függött össze. A kormány erős köztársasági elnököt akart, aki jogosult parlamenti vétót gyakorolni, felügyelni a külpolitikát, feloszlatni a parlamentet stb., abból a megfontolásból, hogy legalább részlegesen konzerválhassa az *ancien régime* megszerzett pozícióit. Ezt az ellenzék nyilvánvaló célból el kívánta kerülni. Kompromisszumos megoldásként született meg a Szenátus létrehozásának gondolata, amely ellensúlyozni volt hivatott az erős elnöki hatalmat.¹⁵⁸ A hatalmi viszonyok újrendeződésének eredményeként az elnöki posztra a LEMP emberét, *Wojciech Jaruzelski* tábornokot választották meg, de a parlamenti választásokat (legalábbis a képviselőhelyek azon részében, amelyre szabad

¹⁵⁵ PACZOLAY PÉTER: Prezidenciális vagy parlamentáris... 171. p.

¹⁵⁶ KOPECKY – MEER KROK PASZKOWSKA – MUYZENBERG, i. m. 80. p.

¹⁵⁷ WOJTYCZEK, KRYSZTOF: A politikai rendszerváltás és alkotmányozás Lengyelországban. In: Tóth Károly (szerk.): *Alkotmány és Jogtudomány*. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1996. 257-258. pp.

¹⁵⁸ TÓTH, i. m. 35. p.

választásokat írtak ki) a Szolidaritás fölényesen megnyerte. Az erőviszonyok felismerését követően a parlament legitimitása megtört, és szükségessé vált az új alkotmány kidolgozása.

A kormányforma kérdésében való döntéshozatalt sürgette az is, hogy 1990 elején a LEMP feloszlott, és szeptemberben lemondott az elnöki posztról Jaruzelski is. Az új elnök megválasztásának kérdésében nem bizonyult az ellenzék egységesnek. A Szolidaritás hívei a parlament által választott elnököt részesítették előnyben, bízva abban, hogy a parlament jelöltjüket, *Lech Walesát* könnyen megválasztja. Ezzel szemben a varsói értelmiségiek a közvetlen elnökválasztás mellett érveltek, azt remélve, hogy a nép általi választáson jelöltjük, *Tadeusz Mazowiecki* sikerrel veheti fel a versenyt Walesával. Mazowiecki az újonnan alakult liberális irányzatú Demokratikus Unió jelöltje volt; így látható, hogy a korábbi állampárt-ellenzék törésvonal szerepét a konzervatív-liberális megosztottság váltotta fel.¹⁵⁹

A varsói értelmiség ugyan elérte a köztársasági elnök közvetlen megválasztását, ám azon a legtöbb szavazatot Walesa kapta, így 1990 decemberében ő válthatta fel Jaruzelskit az elnöki tisztségben. Meglepetésre azonban Mazowiecki az „ezüstérmet” sem szerezte meg, megelőzte őt az Amerikában élő milliommos, függetlenként induló *Tyminski*. A második fordulóban viszont Mazowiecki is Walesa támogatására hívta fel híveit, aki így a szavazatok 74,6 %-ával lett megválasztott elnök.¹⁶⁰

Az első teljesen szabad parlamenti választásokat követően a kialakult viszonyok kodifikálására létrehozták a „Kis alkotmányt” (1991. október 17.), amelyet 1992 áprilisában népszavazás erősített meg. A Kis alkotmány alkotmányjogi érdekessége, hogy hatályban tartotta az 1952-es alkotmány egyes (politikailag semleges) rendelkezéseit, így a kettő együtt alkotta Lengyelország alkotmányos rendjét.¹⁶¹

A Kis alkotmányt ugyan csak provizórikus jellegűnek szánták – nem sokkal megalkotása után hozzáláttak a végleges alkotmány-tervezet kidolgozásához –, mégis fél évtizedig minősült az állam alaptörvényének. A közjogi értelemben vett rendszerváltozás végül csak 1997-ben záródott le; 1997. május 25-én az új alkotmányt népszavazás erősítette meg.

¹⁵⁹ WIENER GYÖRGY: A kelet-európai választások összehasonlítása. In. *Közigazgatás reformja*, 1992. 166. p.

¹⁶⁰ U. o.

¹⁶¹ TRÓCSÁNYI – BADÓ, i. m. 522. p.

A cseh és szlovák rendszerváltozás folyamata

A csehszlovák rendszerváltozás több tekintetben eltér a lengyeltől. Különbség, hogy a többi közép-európai államhoz képest az átmenet viszonylag későn kezdődött el, csak az 1989. november 17–24. között bekövetkezett „bársonyos forradalom” után. Amíg azonban Lengyelországban a rendszerváltozás – legalábbis annak kezdeti szakaszában – tárgyalásos úton történt, addig Csehszlovákiára inkább volt jellemző a múlttal való szakítás, mint rendező elv. A bársonyos forradalom alatti tüntetések ugyanis arra kényszerítették a pártállami vezetést, hogy lényegében még a választások előtt átadja a hatalmat. A Szövetségi Gyűlés 1989 végén ellenszavazat nélkül választotta meg államfővé *Vaclav Havelt*, s az új kormányban az ellenzéki erők túlsúlya érvényesült. Az átalakulás folyamán a kommunisták által delegált miniszterek egy része is a Polgári Fórum mellé állt, és így az 1990 júniusában megtartott választások már csak szentesítették a rendszerváltozást.¹⁶²

Ez idő szerint a kormányforma kérdése nem merült fel élénken. Csehszlovákia rövid történelmére ugyanis inkább voltak jellemzőek a prezidenciális hagyományok, ennek ellenére az 1920-as alkotmány parlamentáris demokráciát rögzített.¹⁶³ 1989–90-ben lényegesebb kérdésnek tűnt a föderáció kérdése. 1990 márciusában előbb kikerült a „szocialista” jelző a Csehszlovák Köztársaság elnevezéséből (ezzel egyidejűleg mindkét tagállam törölte ezt a jelzőt megnevezéséből), április végén pedig megalakult a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság.¹⁶⁴ Ezzel párhuzamosan megváltoztak a nemzeti jelképek is.

A rendszerváltozás kezdetén több alkotmánytervezet is napvilágot látott. Elfogadásra azonban csak „Az alapvető jogok és szabadságok Chartája” került 1991 januárjában, amely mind a mai napig a cseh alkotmány része, annak ellenére, hogy ezt még a Szlovákiával közös múlt idején fogadták el.

1993. január 1-ig, a föderáció megszűnéséig a törvényhozó hatalomnak volt kiemelkedő szerepe. A szétválás az 1992-es parlamenti választásokon dőlt el véglegesen, tekintve, hogy az önállóságot célul kitűző pártok mind a szlovák, mind a cseh testületben többséget kaptak. Jelzés értékű volt az is, hogy 1992 nyarán Havel lemondott, így a föderáció elnök nélkül működött.

¹⁶² WIENER GYÖRGY: A kelet-európai választások... 167. p.

¹⁶³ PACZOLAY PÉTER: Prezidenciális vagy parlamentáris... 173. p.

¹⁶⁴ Több szocialista föderációra jellemző, hogy a drasztikus szétválás helyett az államkapcsolat fokozatos lazulását választják. Így volt ez a Szovjetunió esetében is, amely helyett először megalakult a Független Államok Közössége, mint sajátos konföderáció (amelynek ugyan a balti államok nem voltak tagjai), és csak ezt követően lettek teljesen önállóak az egyes köztársaságok.

David Franklin felhívja a figyelmet az alkotmányozás során történt azon érdekességre, hogy a Szlovákia Nemzeti Tanácsa által 1992 szeptemberében elfogadott új alkotmány (amely deklarálta Szlovákia függetlenségét) annak ellenére hatályba lépett október 1-én, hogy a föderáció *de iure* csak 1993. január 1. napján szűnt meg. Ebben az időszakban a két, a szövetségi és a szlovák alkotmányos rendszer párhuzamosan működött, és kettős alkotmányos helyzet állt elő.¹⁶⁵ Az 1992. december 16-án elfogadott új cseh alkotmány ezzel szemben csak Csehszlovákia szétválása után, 1993. január 1-én lépett hatályba.

A szétválást követően Csehország megmaradt parlamentáris jellegű államnak. A köztársasági elnök széles hatáskörökkel nem rendelkezett ugyan, de legitimitásának erősítése érdekében bevezették, hogy a parlament mindkét kamarája válassza meg; az első két fordulóban külön a Képviselőház és külön a Szenátus, a harmadikban pedig együttes ülésen.¹⁶⁶

Csehországhoz hasonlóan Szlovákia is a parlamentáris kormányformát tekintette irányadónak. Közjogi jogosítványai és jogállása tekintetében lényeges változás csupán 1999-ben következett be, amikor is Szlovákiában a parlament általi köztársaságielnök-választás helyett a közvetlen, nép általi választást vezették be. Az „átállítás” szükségességét inkább a kialakult politikai helyzet eredményezte, mintsem a közjogi megfontolások. 1998. március 2-án ugyanis lejárt *Michael Kovac* köztársasági elnök megbízási ideje, de a parlament nem tudott megegyezni az új elnök személyében. Az elnöki feladatokat a miniszterelnök és a házelnök együttesen látták el, de a kialakult rend provizórikus jellege egyértelműnek látszott. Mivel több mint egy év elteltével sem sikerült a parlamentnek elnököt választania módosították az alkotmányt, és bevezették a köztársasági elnök választópolgárok által történő megválasztásának rendjét. Így 1999. június 15-én az első közvetlenül választott államfő *Rudolf Schuster* léphetett hivatalba.¹⁶⁷

¹⁶⁵ FRANKLIN, DAVID: Divorce Proceedings Continue Between Czechs and Slovaks; Federal Bodies Lose Relevance. *East European Constitutional Review*, Fall 1992, 14–15. pp.

¹⁶⁶ A legitimitás erősítése már csak azért is szükségesnek mutatkozott, mert a cseh köztársasági elnök megválasztásához már az első fordulóban sem szükséges a minősített többség. Ezt „kompenzálja” az, hogy a Szenátusnak szinte azonos szerepe van az elnökválasztásban, mint a Képviselőháznak (eltekintve attól a körülménytől, hogy ténylegesen több képviselő van, mint szenátor), így a képviselőházi többség nem feltétlenül tudja keresztülvinni akaratát.

¹⁶⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Presidents_of_Slovakia 2006. 11. 28.

Mint az látható, az ismertetett közjogi változást nem az elnöki hatalom erősítésének igénye hívta életre, ennek ellenére együtt járt a köztársasági elnöki jogkörök (mérsékelt) bővítésével. Ezek közül kiemelendő az Alkotmánybírósághoz fordulás joga, továbbá a kinevezési jogkör részleges szélesítése. Még lényegesebb azonban az ellenjegyzés intézményének újraszabályozása.

A lengyel, cseh és szlovák tapasztalatok összegzése

Az előbbiekre tekintettel elmondható, hogy mindegyik államban a rendszerváltozás egyik lényegi kérdése a kormányforma kialakítása volt. Amíg Lengyelország prezidenciális, addig Csehország és Szlovákia parlamentáris irányba mozdult el; annak ellenére, hogy a történeti hagyományok alapján az ellenkező megoldás is elképzelhető lett volna.

A történeti tapasztalatokra figyelemmel Shugart megállapítja, hogy az elnök ereje fordítottan arányos a pártokéval. Azokban az államokban, amelyekben a „népfront” vette át a hatalmat, erős elnöki rendszer alakult ki (Lengyelország, balti államok), ahol pedig a parlament alakította ki az új, demokratikus államrendet, ott a parlamentnek politikailag felelős kormány gyakorolja a végrehajtó hatalmat.¹⁶⁸ Shugarthoz hasonló megállapítást tesz *Stephen Holmes* is, aki feltételezi, hogy akkor jön létre erős elnöki hatalom, ha a társadalom nem elég szervezett ahhoz, hogy választáson keresztül parlamentet hozzon létre. Megállapítja, hogy súlyos válság esetén a társadalom „hajlamosabb” megbízni az erős köztársasági elnökben, mint egyszemélyes vezetőben (természetesen a demokratikus viszonyok tiszteletben tartása mellett), míg azokban az államokban, ahol a problémák kezelhetőbbeknek tűnnek, inkább van helye a parlamentarizmusnak.¹⁶⁹ Holmes megállapítása egyértelműnek tűnik, krízishelyzet esetén „imperátorra” van szükség, aki egyszemélyben felelős a válság megoldásáért és a normális viszonyok helyreállításáért, és aki ennek érdekében széleskörű jogosítványokat élvez. Ilyen helyzetekben az erős elnök gyorsabb reagálású, és ezáltal hatékonyabb, mint a parlament, amely kötve van a testületi döntéshozatal szabályaihoz.

Több szerző felhívta a figyelmet azonban az elnöki rendszer veszélyeire is, nevezetesen arra, hogy az amerikai (prezidenciális) modell követése veszélyeket rejthet magában Közép-Európa új demokráciáira nézve.¹⁷⁰

¹⁶⁸ SHUGART, i. m. 32. p.

¹⁶⁹ HOLMES, STEPHEN: A Forum on Presidential Powers. *East European Constitutional Review*, 1993–1994 Fall-Winter 37. p.

¹⁷⁰ LINZ, i. m. 158. p.

A totalitárius hatalmat épphogy levetkőző államokban, ahol a hatalmi ellensúlyok kialakítása még nem történt meg, könnyen elnöki túlhatalom, szélsőséges esetben diktatúra alakulhat ki, szemben az Egyesült Államokkal, ahol a *checks and balances* elvét évszázadok óta alkalmazzák. Ugyan Linz sem tekinti axiomatikusnak, hogy a prezidencializmus antidemokratikus társadalom kialakulásához vezet (sőt, felhossa az Egyesült Államokat ellenpéldának), más szerzők azonban a fenti tételt árnyaltabban fogalmazzák meg. E szerint „a demokrácia stabilitása és az intézményrendszer formája közötti összefüggés inkább tendencia, mintsem szigorú szabály, [...] elmondhatjuk, hogy bizonyos feltételek között az elnöki rendszerek is lehetnek stabil demokráciák”.¹⁷¹ Kétségtelen, hogy a parlamenti rendszer nagyobb rugalmasságot mutat, és inkább elősegíti a demokrácia megszilárdulását, mint a „*Winner Takes It All*” elvet követő elnöki modellek.

Némiképp eltérően látja a kormányforma kialakulásában szerepet játszó tényezőket Kukorelli, aki két alkotmányozási szempontot különít el:

- a tényleges társadalmi-politikai tagoltság jelenjen meg a parlamentben;
- az ország kormányozható, stabil maradjon.¹⁷²

Azokban az államokban, amelyekben az első szempontot részesítették előnyben inkább parlamentáris, míg azokban, amelyekben a másodikat, inkább prezidenciális irányba mozdult el a kormányforma.

Ezt alapul véve azonban nem hagyható figyelmen kívül az időtényező sem nevezetesen az, hogy az adott állam mikor fogadta el alkotmányát. Csehországban és Szlovákiában még Csehszlovákia jogi megszűnését megelőzően fogadtak el új alkotmányt (mint arra utaltunk, Szlovákiában talán túl korán is), ezzel szemben Lengyelországban alkotmány nem „erős felindulásból”, hanem csak jóval a rendszerváltást követően, 1997-ben született meg, amikor már a kialakult államrend és a politikai erőviszonyok tisztázottak voltak.

Vizsgálatunk során figyelembe kell venni azt a körülményt is, hogy a köztársasági elnök szerepének meghatározása során csupán az egyik szempont, hogy az Alkotmány milyet hatásköröket delegál számára. Nem mellékes körülmény az sem, hogy az elnöki hivatal éppen ki látja el; az elnöki tisztség súlya ugyanis nem feltétlenül azonos mértékű az elnök személyes befolyásával. A vizsgált államok tekintetében példaként hozható fel *Masaryk* és *Benes*, akik az alkotmány betűje szerint kevesebb hatáskörrel rendelkeztek,

¹⁷¹ KOPECKY – MEER KROK PASZKOWSKA – MUYZENBERG, i. m. 79. p.

¹⁷² KUKORELLI, i. m. 162. p.

népszerűségüket kihasználva ténylegesen több hatáskört gyakoroltak.¹⁷³ Ellenpéldaként felhozhatóak Szlovákia legutóbbi (már a nép által választott) elnökei, Schuster és *Gasparic*, akik „nem használták ki” a kettős legitimitációban esetlegesen rejlő politikai lehetőségeket.

Közép-Európa rendszerváltó államainak útkeresése a parlamentáris és a (fél)prezidenciális köztársaságok közti választásban merült ki. Georg Brunner azonban elvi szinten felvetette a parlamentáris monarchia kialakításának gondolatát is, amely meglátása szerint pozitívan ötvözi a két kormányforma előnyeit.¹⁷⁴ Valóban, több államban nem csupán nosztalgiaiaként merült fel a királyság visszaállításának gondolata, hanem a rendszerváltozás kezdetén ez realitásként is felvetődött. A királyságot végül egyik állam sem vezette be, de jelzésértékűnek tartjuk, hogy Bulgáriában *II. Simeon* korábbi uralkodó pártja 2001-ben többséget szerzett a parlamentben, és így 2001 és 2005 között miniszterelnöki feladatokat látott el.

A köztársasági elnöki hatáskörök és az ellenjegyzés a vizsgált három államban

A köztársasági elnöki hatáskörök vizsgálata során lényeges kérdés, hogy az államfő hol helyezhető el a hatalmi ágak rendszerében. Lengyelországban ennek eldöntése egyértelmű, az állam félpreszidenciális jellegére tekintettel a köztársasági elnök a végrehajtó hatalom részese, amelyet a Minisztertanáccsal közösen gyakorol. Annak ellenére, hogy Csehország és Szlovákia parlamentáris államok, ezekben az államokban is a végrehajtó hatalomhoz sorolja az alkotmány a köztársasági elnököt, szemben például Magyarországgal, ahol a köztársasági elnök semleges hatalmi ágot képvisel, és formálisan sem részese a végrehajtó hatalomnak. Mind a cseh, mind a szlovák alkotmány rendszertanilag az első helyre teszi a köztársasági elnököt, ez azonban nem jelenti azt, hogy a köztársasági elnök lenne a végrehajtó hatalom feje, akárcsak formálisan is. Mindkét alkotmány ugyanis deklarálja, hogy a kormány a végrehajtó hatalom legfőbb szerve [a Cseh Köztársaság Alkotmánya 67. § (1) bekezdés, illetve a Szlovák Köztársaság Alkotmánya 108. §].

A köztársasági elnöki hatáskörök egyik általános csoportosítása szerint megkülönböztethetőek klasszikus államfői, illetve a hatalmi ágakkal összefüggő hatáskörök. E tekintetben nincs különbség a három vizsgált államban; az elnöki hatáskörök jellege hasonló. A köztársasági elnök és a kormány viszonya jól jellemezhető az ellenjegyzés

¹⁷³ PACZOLAY PÉTER: Prezidenciális vagy parlamentáris... 173. p.

¹⁷⁴ BRUNNER, i. m. 136. p.

intézményével, azaz annak vizsgálatával, hogy a köztársasági elnök mely aktusai érvényességéhez szükséges miniszteri ellenjegyzés.

A cseh alkotmány külön szakaszban foglalkozik azokkal a hatáskörökkel, amelyek ellenjegyzéshez kötöttek, illetve azokkal, amelyek ezt nem igénylik. Az alkotmány alapján nem kötött ellenjegyzéshez a miniszterelnök, a kormánytagok, az alkotmánybírák, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a Számvevőszék elnökének és a jegybank elnökének a kinevezése és felmentése, a Képviselői Kamara összehívása és feloszlata, az egyéni kegyelem és a relatív vétó gyakorlása (62. §). Ezek között a jogosítványok között igen erőteljesek is vannak, de figyelembe kell vennünk, hogy – annak ellenére, hogy a hatáskör gyakorlása nem kötött ellenjegyzéshez – a köztársasági elnök döntési szabadsága ezekben az esetekben sem korlátlan. A miniszterelnök ugyanis köteles bizalmi szavazást kérni a parlamentben a kinevezését követően; működéséhez az szükséges, hogy rendelkezzen a parlament bizalmával. A köztársasági elnök tehát csak formálisan nincs kötve ahhoz, hogy ki nevezzen ki, ténylegesen figyelembe kell vennie a parlamenti erőviszonyokat, és olyan miniszterelnököt kinevezni, aki előreláthatóan élvezzi a parlament bizalmát. Nem tartozik a köztársasági elnök diszkrecionális jogkörébe az alkotmánybírák kinevezése sem, mivel ahhoz a Szenátus megerősítése szükséges, valamint a Képviselői Kamara feloszlata sem, ami ugyanis csak bizalmi válság vagy működésképtelenség esetén kerülhet sor. Lényegében az ellenjegyzéshez nem kötött jogosítvány azonban az egyéni kegyelem gyakorlása.

Szélesebb a cseh köztársasági elnök azon jogosítványainak a köre, amelyek gyakorlása miniszteri (miniszterelnöki) ellenjegyzéshez kötött. Ezek közé tartozik az állam képviselője, nemzetközi szerződés megkötése, a főparancsnoki jogkör gyakorlása, a követek fogadása, tábornokok és a bírák kinevezése, a kitüntetés adományozása, a közkegyelem gyakorlása továbbá azok a hatáskörök, amelyeket törvény delegál a köztársasági elnöknek [63. §]. Ezek közül némiképp szokatlan az állam képviselőjének ellenjegyzéshez kötése, a köztársasági elnök ugyanis személyében képviseli az államot, és nem az általa gyakorolt aktusokkal. A bírói függetlenséget alapul véve szokatlan az is, hogy a bírák kinevezését az alkotmány végrehajtó hatalom tagja általi ellenjegyzéshez köti.

A lengyel köztársasági elnök az alkotmány alapján a Lengyel Köztársaság legfelső képviselője, és az államhatalom folytonosságának megtestesítője, aki örököl az alkotmány felett, és védelmezi az Állam szuverenitását, biztonságát és a területi integritását sérthetlenségét [126. § (1) és (2) bekezdés]. A lengyel köztársasági elnök hatáskörében kevés specialitás található, azok jellege és tartalma hasonlít a félprezidenciális államfőknek általában delegált jogkörökéhez. Kiemelést érdemel azonban, hogy

köztársasági elnököt jogalkotási jogkörrel ruházta fel az alkotmány: hatáskörei gyakorlása érdekében végrehajtási rendeletet és utasítást bocsáthat ki (142. §). Továbbá főparancsnoki jogkörére tekintettel lehetősége van arra – Európában egyedülként –, hogy hadiállapot esetén vezénylő főparancsnokot nevezzen ki [134. § (4) bekezdés]. A vezénylő főparancsnok, szemben a főparancsnoki tisztséget betöltő köztársasági elnökkel, a hadseregnek nem irányítója, hanem tényleges vezetője. A köztársasági elnök vezénylő főparancsnoki kinevezési jogköre azonban nem diszkrecionális, mert a vezénylő főparancsnok személyére csak a Minisztertanács elnöke tehet javaslatot.

A lengyel köztársasági elnök legerősebb, parlamenttel kapcsolatos jogköre a vétójog. Lengyelországban az államfő a törvényt aláírás előtt visszaküldheti a parlamentnek, és csak akkor köteles a törvényt változatlan tartalommal elfogadni, ha azt a parlament minősített többséggel fogadta el. A Kis alkotmány szerint ilyen esetben a parlamentnek 2/3-os, a hatályos, 1997-es alkotmány szerint 3/5-ös többséggel kell elfogadnia a törvényt elnöki vétó esetén. Annak ellenére, hogy csökkent a törvény elfogadásához szükséges minősített többség, az elnöki vétójog nemzetközi összehasonlításban így is erősnek számít.

Cseh kollegájához hasonlóan, főszabály szerint a lengyel köztársasági elnök aktusainak érvényessége is ellenjegyzéshez kötött. Ellenjegyzésre minden esetben a Minisztertanács elnöke jogosult [144. § (2) bekezdés]. A gyakorlatban azonban a kivételek száma csaknem meghaladja a főszabályét, az alkotmány több mint harminc olyan „kivételt” tartalmaz, amelyek nem kötöttek ellenjegyzéshez.¹⁷⁵ Ezek közül kiemelkedik a kegyelmezési jog, az állampolgárság adományozása és a Nemzeti Rádió és Televízió Tanács tagjainak kinevezése.

Az elnöki hatáskörök tekintetében nem tartalmaz különlegességet a szlovák alkotmány sem. A köztársasági elnök képviseli az államot, ennek keretében nemzetközi szerződéseket fogadhat el, kitüntetések adományoz, kegyelmezési jogot gyakorol és kinevezi a miniszterelnököt és a kormány többi tagját, az alkotmánybírákat, a bírákat, a legfőbb bírót (sic!) és a legfőbb ügyészt. Parlamenttel kapcsolatos jogaihoz tartozik a törvények aláírása, a Nemzeti Tanács összehívása és feloszlata [102. § (1) bekezdés].

A köztársasági elnöki hatáskörök közül hiányzik az állampolgársági ügyekben való döntés, amely pedig szinte valamennyi államban tradicionálisan államfői hatáskör. Érdemes továbbá elemezni a köztársasági elnök kegyelmezéssel kapcsolatos hatáskörét. Az alkotmány 102. § (1) bekezdés j) pontja alapján a köztársasági elnök „mérsékli és enyhíti a

¹⁷⁵ A szabályozás részletező jellegét jól szemlélteti, hogy azt is tartalmazza, hogy nem szükséges ellenjegyzés a köztársasági elnök lemondásának érvényességéhez.

büntetőbíróóságok büntetőeljárás során kiszabott ítéleteit, és egyéni vagy közkegyelem formájában elengedi a büntetéseket”. Az elnök jogosult tehát mind közkegyelmet, mind egyéni kegyelmet gyakorolni; ez utóbbira vonatkozó joga azonban nem olyan teljes, mint a másik két állam elnökeié. A szlovák köztársasági elnök ugyanis csak a *kiszabott büntetést* jogosult elengedni (vagy mérsékelni), a kegyelem nem terjedhet ki arra, hogy valakivel szemben ne induljon büntetőeljárás. A köztársasági elnök tehát csak végrehajtási kegyelmet gyakorolhat, eljárási kegyelmet nem.

Az ellenjegyzés tekintetében a szlovák köztársasági elnök első ránézésre nagyobb mozgástérrel rendelkezik, mint más közép-európai államfők. Szlovákiában ugyanis főszabály szerint *nem* igényel ellenjegyzést a köztársasági elnök aktusa, ez alól csupán a követek kinevezése, a közkegyelem és a főparancsnoki jogkör gyakorlása kivételek. Ezekben az esetekben az ellenjegyzést a miniszterelnök vagy az általa kijelölt miniszter adja meg.

Az elnöki jogkörök lényeges korlátozása azonban, hogy a hatáskörök nem abszolút jellegűek, azok gyakorlásának részletszabályait törvény állapítja meg. Törvény tehát – az alkotmány felhatalmazására – megállapíthatja a hatáskör gyakorlásának olyan feltételeit, amelyek az elnöki jogosítvány korlátait képezik.

A köztársasági elnök helyettesítése

Prezidenciális államok az államfő helyettesítését egyszerűen oldják meg; az Egyesült Államokban az elnökkel egyidejűleg alelnököt választanak, aki az elnököt jogállásában és minden hatáskörében helyettesítheti. Ezzel szemben a félprezidenciális és parlamentári államok alkotmányai nem rendelnek a köztársasági elnöknek általános helyettest. Ezekre a államokra inkább az jellemző, hogy az alkotmány felhatalmaz valakit arra, hogy meghatározott körülmények fennforgása esetén a köztársasági elnök helyett egyes feladatok gyakoroljon. Több esetben továbbá a felhatalmazás korlátozott, a helyettes nem gyakorolhatja minden köztársasági elnöki hatáskört. Általánosságban elmondható tehát, hogy a helyettesítés

- nem az elnöki jogállásra, hanem a hatáskörök gyakorlására vonatkozik;
- csak meghatározott esetekben történhet (nem minden esetben, amikor a köztársasági elnök nem tudja ellátni hivatalát);
- gyakran korlátozott, nem vonatkozik minden elnöki hatáskörré.

A lengyel alkotmány azt az Európában bevett megoldást követi, hogy a köztársasági elnököt a parlamenti alsóház, a Szejm elnöke helyettesítheti (131. §). Ezt azonban csak akkor teheti meg, ha a köztársasági elnök akadályoztatva van (és erről őt az elnök értesítette, va

az akadályoztatás tényét az Alkotmánybíróság megállapította), vagy ha a köztársasági elnök megbízatása az alkotmányban tételesen meghatározott okok miatt idő előtt megszűnt. A lengyel alkotmány viszont nem tartalmaz hatáskörgyakorlásra vonatkozó korlátot; a Szejm elnöke a köztársasági elnök valamennyi hatáskörét gyakorolhatja.

A cseh alkotmányozó szélesebb körben állapítja meg a köztársasági elnök helyettesítésének eseteit, ugyanis – szemben a lengyelrel – a köztársasági elnök nemcsak akkor helyettesíthető, ha megbízatása idő előtt megszűnik, vagy ha átmenetileg akadályoztatva van, hanem akkor is, ha a köztársasági elnök kitöltötte mandátumát, csak a parlament nem választotta meg utódját.

Érdekesség azonban, hogy a helyettesítés joga megoszlik a miniszterelnök és a házelnök között; oly módon, hogy a miniszterelnök inkább klasszikus államfői jogosítványokat gyakorol, a Képviselői Kamara elnöke (ha ez a tisztség betöltetlen, a Szenátus elnöke) pedig inkább hatalmi ágakkal kapcsolatos jogokat. Mindkét esetben korlátozott a helyettesítés; a visszaélések elkerülése érdekében a miniszterelnök nem jogosult kitzüzni választásokat és kinevezni tábornokokat, a házelnök pedig nem nevezhet ki alkotmánybírákat, a Legfelsőbb Bíróság elnökét, nem gyakorolhat egyéni kegyelmet, nem írhat alá törvényt és nem gyakorolhat relatív vétójogot (66. §). Ezek a tilalmak főként a hatalmi ágak elválasztásával indokolhatóak.

A cseh szabályozáshoz hasonlít a szlovák megoldás is, mind a helyettesítés eseteire, mind megosztására vonatkozóan.¹⁷⁶ A szlovák alkotmány eredeti (1992-es) szövege szerint a helyettesítésre még csak a házelnök volt jogosult, de – mint arra tettünk utalást – 1998 és 1999 között, amikor a parlamentnek nem sikerült köztársasági elnököt választani, a helyettesítést ténylegesen a házelnök és a miniszterelnök közösen látta el.

Az elnöki hatáskörök kormány és házelnök közötti megoszlása némileg eltér a cseh megoldástól. A kormányt illeti meg az állam képviseletének és az Alkotmánybírósághoz fordulás joga, külképviseletek vezetőinek kinevezése és felmentése, a főparancsnoki jogkör és a relatív vétójog gyakorlása, valamint a népszavazás kitzüzése. A házelnök pedig főleg parlamenttel kapcsolatos feladatokat lát el, ő jogosult továbbá a miniszterelnök kinevezésére is (106. §).

¹⁷⁶ Eltérés, hogy a helyettesítésre az alkotmány nem a miniszterelnököt, hanem a kormányt hatalmazza fel, amely azonban a helyettesítési jogot delegálhatja a miniszterelnöknek.

A kinevezési jogkörök

Kormányformától függetlenül általános érvényűnek tekinthető, hogy egyes vezető tisztségviselők közvetlenül a köztársasági elnöktől nyerik megbízásukat. Ennek magyarázata többféle lehet, indokolható az adott tisztség társadalmi megbecsültségével (egyetemi tanár, rektor), tekinthető az adott hivatal függetlensége garanciájának (bíró), vagy a hatalmi ágak kiegyensúlyozott működése feletti „örködésnek” (kormány tagjai).

Annak ellenére, hogy az alkotmányok többsége értelmében számos tisztségre a köztársasági elnök rendelkezik kinevezési jogosultsággal (az alkotmányok eltérőek a tekintetben, hogy tételesen felsorolják ezeket a tisztségeket, vagy pedig utalnak egy külön törvényre), az államfői döntés a legtöbb esetben azonban nem önálló. Kilényi Géza megjegyzi, hogy a köztársasági elnök kinevezési tárgyú döntése csak abban az esetben önálló, ha a döntés nem igényel ellenjegyzést, és nincs meghatározva, hogy a köztársasági elnök kinek a javaslatára gyakorolja a kinevezést.¹⁷⁷ Ezt alapul véve azonban igen ritka az az eset, amikor a köztársasági elnök nincs javaslatához kötve, és nem is igényel döntése ellenjegyzést – a gyakorlatban ez leginkább csak saját hivatala vezetőinek kinevezésénél fordul elő.

Azonban a köztársasági elnöknek mozgásteret lehet abban az esetben is, amikor a kinevezési hatáskört valamely más személy javaslatára kell gyakorolnia. A köztársasági elnök általi kinevezés ugyanis nem tekinthető automatizmusnak, a köztársasági elnöknek mérlegelési joga lehet ilyen helyzetben. A vizsgált államok közül Szlovákiában merült ez fel legélesebben. 1993 februárjában (az önálló Szlovákia első időszakában!) vita kerekedett Michal Kovac köztársasági elnök és *Vladimir Meciar* miniszterelnök között. Politikai ellentétek miatt a kormányfő kérte az államfőtől a külügyminiszter felmentését, amit az vonakodott megtenni, és az Alkotmánybíróságtól kért alkotmányértelmezést, kötelese-e eleget tenni a miniszterelnöki javaslatnak. A kormányfő lemondással fenyegetőzött, ezért az államfő nem várta meg az Alkotmánybíróság döntését, és felmentette a külügyminisztert. Később azonban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a köztársasági elnök nem köteles teljesíteni a kormány tagjának a miniszterelnök által indítványozott felmentését. A másik eset azonban már a kinevezést érintette: 1993. november 5-én Meciar miniszterelnök azzal terjesztette a kormány tervezett listáját a köztársasági elnök elé, hogy az államfő nem jogosult egyes miniszterek kinevezését visszautasítani, hanem a listát egészében kell elfogadnia vagy elutasítania. Kovac az *en bloc* kinevezést alkotmányellenesnek tekintette, amelynek különös

¹⁷⁷ KILÉNYI, i. m. 641. p.

hangsúlyt adott az, hogy a listán szereplő egyik személy kinevezésének megtagadására készült. Ez alkalommal viszont a miniszterelnök „visszakozott”, és visszavonta előterjesztését, és másnap a vitatott név nélkül küldte meg a listát – amit a köztársasági elnök természetesen aláírt. Az eset azt mutatja, hogy a köztársasági elnök egyes miniszterek kinevezését is megtagadhatja.¹⁷⁸

Külön említést érdemel a szlovák köztársasági elnök politikai felelősségének a szabályozása. Ennek kérdését nem e helyen, hanem az államfői felelősségről szóló fejezetben tárgyaljuk részletesen.

A fejezet tanulságainak összegzése

Közép-Európa új demokráciáinak kialakulása során jelentős kérdés volt, hogy az egyes országok hogyan alakítják ki a hatalmi ágakat, milyen lesz a parlament, a kormány és a köztársasági elnök közötti viszony. A rendszerváltozás során lehetőség nyílt a szocialista sémák helyett új struktúra kialakítására, amely azonban így nem fokozatos fejlődés, hanem a múlttal való szakítás jegyében következett be. A struktúra kialakítása során pedig a jogtörténeti hagyományok mellett jelentős súllyal estek latba a politikai erőviszonyok is.

Az államszervezet tekintetében az átalakulás első szakasza a 90-es évek elején lezárult; zárókönek Lengyelországban a Kis alkotmány elfogadását, Csehországban és Szlovákiában az önálló államiság kialakulását tekinthetjük.

A hatalmi viszonyok azonban csak ritkán statikusak, a végrehajtó és a törvényhozó hatalom kapcsolatát, valamint a végrehajtó hatalmon belüli hatáskörmegoszlását inkább jellemzi a dinamizmus. Ezek a viszonyok fokozatosan változhatnak, akár az alkotmány módosulása, akár a hivatalt betöltő személy „ambíciója” függvényében. A rendszerváltáskor kialakult erőviszonyok a három vizsgált állam közül Csehországban konzerválódtak leginkább, Szlovákiában lényeges változást hozott a közvetlen elnökválasztás 1999-ben történő bevezetése, Lengyelországban pedig az 1997-es alkotmány elfogadása.

A parlamentáris és a félprezidenciális kormányformák államfői között a lényegi különbség nem a hatáskör jellegében van; a cseh és a szlovák köztársasági elnökök hasonló típusú jogkörökkel rendelkeznek a kinevezés, a kegyelmezés, a parlamenti jogok stb. tekintetében, mint a lengyel. A különbség a hatáskör terjedelmében rejlik, azaz hogy az adott jogkört a köztársasági elnök kinek a javaslatára, milyen feltételekkel gyakorolhatja,

¹⁷⁸ TÓTH KÁROLY: A kormányformák és a kormányzati rendszerek... 157. p.

szükséges-e más személy egyetértése a döntéssel (azaz ellenjegyzéshez kötött-e a hatáskör), illetve, hogy tartozik-e politikai felelősséggel a köztársasági elnök a meghozott döntésért. Mint láthattuk, a szlovák köztársasági elnöknek – cseh és lengyel kollegáival szemben – van ilyen irányú felelőssége. Szükséges tehát a hatáskörök egybevetése annak érdekében, hogy következtetni lehessen az elnöki tisztség tényleges súlyára, és ezen keresztül a fennálló hatalmi viszonyokra.

Mint az a fejezetben vizsgált három állam esetében is látható, egységes séma nehezen állítható fel, az azonos kormányformát követő államok között is számottevő különbséget lehet felfedezni. Az összehasonlító szemléletű vizsgálat azonban segítséget nyújthat Közép-Kelet-Európa többi államának is a törvényszerűségek felfedezésében, és így a később jogalkotásban.

VI. fejezet:

Az elnöki intézmény kérdése Magyarországon a rendszerváltozás során

A többi közép-európai államhoz hasonlóan Magyarország 1949-es alkotmánya is a marxista koncepció alapján született. Az alkotmány eredeti szövege szerint az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő összes jogot gyakorolta [10. § (2) bekezdés], az alkotmányozó ezzel „szuperhatalmi” szervezet hozott létre, amelynek jogkörei meghaladták a klasszikus törvényhozó funkciót. A tényleges jogalkotó hatalommal azonban nem az Országgyűlés rendelkezett, hanem a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, mint kollektív államfői testület, amely törvényerejű rendeleteket alkotva derogálhatta az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét.¹⁷⁹ A gyakorlatban is a tényleges törvényhozó szerepet az Elnöki Tanács látta el, amelyre példaként hozható fel az 1982-es év, amikor az Országgyűlés mindössze két törvényt fogadott el: az 1983-as év költségvetését és az 1981-es évi költségvetésének a zárszámadását.¹⁸⁰

Mindezekre tekintettel Magyarországon is a rendszerváltozás egyik központi kérdésévé vált a kormányforma; a köztársasági elnök, kormány, parlament egymással való viszonyának a meghatározása, a demokratikus államszervezet kiépítése. A volt szocialista blokk többi államához hasonlóan, azokkal nagyjából egyidejűleg, Magyarország is az útkeresés feladatával állt szemben, azzal, hogy kialakítsa a „magyar modellt”, válaszul az új államszervezeti kihívásokra.

Azokban az országokban, ahol az alkotmányos kontinuitás töretlen, az államszervezet modellje kisebb módosítások, reformok hosszú sorával alakul ki. Ezzel szemben a rendszerváltó államoknak gyökeresen szakítaniuk kellett a múlt örökségével, és új alapokra helyezve kellett kialakítaniuk közjogi berendezkedésüket, és a modellkeresés során a politikai alkuk éppúgy szerepet játszottak, mint a közjogi megfontolások. Jelen fejezetben a magyar kormányforma kialakulásának történetét és az azt befolyásoló körülményeket tekintjük át, különös tekintettel a köztársasági elnöki intézmény jelenlegi formájának kialakulására, valamint utalunk azokra a sajátosságokra, amelyek miatt a magyarországi kormányforma eltér más közép-európai parlamentáris államokétól.

¹⁷⁹ Az Elnöki Tanács jogalkotási jogköre 1988-ig, a jogalkotásról szóló törvény hatályba lépéséig szinte korlátlan volt, törvényerejű rendelettel törvényt pótolhatott, módosíthatott, hatályon kívül helyezhetett. Egyetlen kivétel, hogy törvényerejű rendelet az Alkotmányt nem módosíthatta.

¹⁸⁰ Az arányok érzékeltetése végett: ez idő alatt 42 törvényerejű rendeletet fogadtak el.

A magyar parlamentarizmus történelmi hagyományai

A kormányforma kialakításánál jelentős szempontnak tekinthető az is, hogy az adott országban milyen hagyományai vannak a parlamentarizmusnak, illetve a prezidencializmusnak; a történelem során hogyan alakult az államfő, kormány és parlament viszonya. Magyarországon a köztársasági államformának a rendszerváltozást megelőzően nem volt komoly tradíciója. Amikor a köztársaság intézménye felmerült – a szabadságharc során 1848-ban, illetve a két világháború után (1918, 1946) – vagy nem is vezették be, vagy pedig tiszavirág életűnek bizonyult. A köztársasági államforma tehát 1989 előtt nem gyökeresedett meg a magyar közjogban.¹⁸¹ Ennek ellenére a rendszerváltáskor látható volt, hogy a köztársaságnak nincs alternatívája, a királyság intézményének visszaállítása inkább volt tekinthető nosztalgikus elképzelésnek, semmint politikai realitásnak.

Történelmi visszatekintésben a kormányforma kérdését legrészletesebben a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikk (a továbbiakban: Törvény) rendezte.¹⁸² A Törvény kizárólag az államszervezet kérdésével foglalkozott, és azok közül is elsősorban a köztársasági elnök jogkörét rendezte. Az alapvető jogokról csak a preambulumban, és ott is csak érintőlegesen, felsorolásszerűen szólt, és egyáltalán nem rendelkezett a társadalmi-gazdasági berendezkedésről. A Törvény a kormányzati rendszert tekintve sem volt túl kidolgozott (ennek konkrét kérdései a nemzetgyűlési vitában alig kerültek szóba), létrehozásának szinte kizárólagos célja a köztársasági államforma bevezetése volt.¹⁸³ Ezt már preambulumban jelezte: „a Nemzetgyűlés a magyar nép nevében és megbízásából megalkotja azt az államformát, amely a nemzet akaratának és érdekeinek legjobban megfelel: a magyar köztársaságot”. Magának a köztársaságnak az igenlése – független *Slachta Margit* ellentétes álláspontjától eltekintve – általános és egyértelmű volt. A nemzetgyűlésnek ebben való döntési jogosultságát sem vonta kétségbe egyik képviselő sem egyedül *Eckhardt Sándor* kockáztatta meg, hogy a népszavazás gondolatát felvesse indítványt azonban ő sem tett rá.¹⁸⁴

¹⁸¹ PACZOLAY PÉTER: Prezidenciális vagy parlamentáris... 173. p.

¹⁸² Gyakran nevezik ezt a törvényt Kisalkotmánynak. Ez az elnevezés megtévesztő, a törvény semmiképp se tekinthető kartális alkotmánynak. Mint arra utalni fogunk, kizárólag államszervezeti kérdéseket feszegetett, „alkotmány-státushoz” szükséges többi kérdés figyelmen kívül hagyta. Ennél fogva a továbbiakban „Kisalkotmány” elnevezést kerüljük.

¹⁸³ SÁRI JÁNOS: A köztársasági elnök alkotmányjogi státusa. *Magyar Közigazgatás* 1990/7. 577. p.

¹⁸⁴ RUSZOLY JÓZSEF: „Magyarország köztársaság.” Az államfői jogok 1944/45-ben és az 1946. évi I. létrejötte. *Állam és Igazgatás* 1986/2–3. 222. p.

A Törvény erőteljesen „elnökorientált” volt, szakaszainak többsége a köztársasági elnök megválasztását, hatásköreit, felelősségét és megbízatása megszűnésének eseteit szabályozta. Jellemző módon a bíróságokról mindössze egyetlen mondat szólt: „a bíróságok a bírói hatalmat a köztársaság nevében gyakorolják, és ítéletüket, valamint egyéb ügydöntő határozataikat a »Magyar Köztársaság nevében« hozzák”.

Mint arra a későbbiekben utalunk, a Törvény államfői hatásköreit a rendszerváltozáskor bekövetkező alkotmányozás nagyrészt megtartotta, így azok részletes elemzését e helyen nem végezzük el. Jelenleg csak három olyan intézményre (két elnöki hatáskörre, valamint az államfői jogállásra) utalunk, amelyeknél eltérést érzünk a Törvény rendelkezései és a hatályos Alkotmány vonatkozó szabályai között.

Az egyik ilyen hatáskör a miniszterelnök kinevezésének a joga. A köztársasági elnöknek meg volt kötve a keze a kinevezés során, mivel döntésekor „tiszteletben kellett tartania” a parlamenti többségi elvet [13. § (2) bekezdés]. A rendszerváltozáskor a személyi döntés irányát megfordították; a miniszterelnök parlamenti választással nyeri el megbízatását, és személyére a köztársasági elnök tesz javaslatot. Úgy látjuk tehát, hogy a köztársasági elnök döntési szabadsága *de iure* nőtt, mivel nincs alkotmányjogi kötelezettsége arra vonatkozóan, hogy kit javasol miniszterelnöknek.¹⁸⁵ A Törvény ennél szűkebb mozgásteret adott a köztársasági elnöknek, ha ugyanis köteles tiszteletben tartani a parlamenti erőviszonyokat, főszabály szerint ki kellett neveznie a parlamenti többség jelöltjét. Látható tehát, hogy a rendszerváltozáskor ugyan megvonták a köztársasági elnöktől a miniszterelnök kinevezésének jogát, a köztársasági elnök alkotmányjogi lehetőségei növekedtek a kormányfő kiválasztásának kérdésében.

Még lényegesebb eltérést mutat a parlament feloszlatásának a joga. A Törvény – szemben a jelenleg hatályos Alkotmánnyal – nem azokat a körülményeket sorolta fel, amelyek fennforgása esetén a feloszlatásnak helye van, hanem az intézkedés lehetséges kezdeményezőinek a körét. A Törvény szerint a köztársasági elnök a Nemzetgyűlést a kormány vagy a képviselők kétötödének kérelmére oszlathatta fel. A feloszlatás kérdésében a köztársasági elnök hatásköre egyszerre volt szűkebb és tágabb a jelenleginél. Szűkebb, mivel csak erre irányuló előterjesztés esetén oszlathatta fel a Nemzetgyűlést, saját elhatározásából ezt akkor sem tehetette meg, ha súlyos bizalmi válság alakult ki a kormány és a Nemzetgyűlés között. De tágabbnak is tekinthető az elnöki hatáskör, mivel a Nemzetgyűlést a parlamenti kisebbség kérelmére is feloszlathatta (indokolás nélkül), és tekintettel arra, hogy a

¹⁸⁵ Más kérdés, hogy az Országgyűlés végső soron keresztül tudja vinni akaratát a miniszterelnök személyét illetően.

Nemzetgyűlés nem mondhatta ki saját feloszlását (és a köztársasági elnök sem volt kötve a feloszlási kezdeményezéshez), így az elnök „hivatalban tarthatta” a Nemzetgyűlést, akár annak akarata ellenére is.

A Törvény és az 1989-es Alkotmány közötti leglényegesebb, elvi különbség az elnöki jogállás tekintetében mutatkozott. A Törvény szerint „a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a Nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja”. A köztársasági elnök tehát nemcsak hogy részese volt a végrehajtó hatalomnak, hanem formálisan annak feje volt. Ténylegesen azonban döntései miniszteri ellenjegyzéshez voltak kötve. A köztársasági elnök igyekezett továbbá a napi politika felett maradni, így kormányzati politikát sem gyakorolt.¹⁸⁶

A Törvény nem kívánt erős elnöki tisztséget létrehozni, a kormányforma kérdésében a parlamentarizmus mellett foglalt állást. *Paczolay Péter* felhívja a figyelmet arra, hogy a köztársasági elnök parlamenti függősége már az elnöki esküből kiderül; annak szövege szerint a köztársasági elnök tisztségét a *Nemzetgyűléssel egyetértésben*, a magyar nép javára gyakorolja.¹⁸⁷ Azon túlmenően pedig, hogy a Törvényben szűken lett megszabva a köztársasági elnök jogköre, a gyakorlatban jogosítványai tovább szűkültek. Ez azonban politikai harcok eredményének tudható be; a kommunista párt sikeres politikájának következményének, melyet a kisgazdák kezébe került köztársasági elnöki pozíció eljelentéktelenítéséért folytatott.¹⁸⁸

Az Ellenzéki Kerekasztal és előzményei

Közép-Európa államaiban, így Magyarországon is a politikai értelemben vett rendszerváltó inkább tekinthető folyamatnak, semmint egy konkrét időponthoz köthető eseménynek. közjogi értelemben vett rendszerváltás időpontja könnyebben meghatározható; ez az időpont, amikor a politikai események (köz)jogi formát öltenek, és az új államintézményei megjelennek az alkotmányban. Ezt alapul véve a közjogi értelemben vett rendszerváltás dátuma könnyen meghatározható: 1989. október 23. Ezen a napon lépett hatályba az alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény, amely nemcsak határozóan módosította az Alkotmányt, hanem új alapokra is helyezte azt, tartalmilag alkotmányt adva Magyarországnak.

¹⁸⁶ FÖGLEIN GIZELLA: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Osiris, Budapest, 164. p.

¹⁸⁷ PACZOLAY PÉTER: *Prezidenciális vagy parlamentáris...* 174. p.

¹⁸⁸ FÖGLEIN, i. m. 163. p.

A közjogi rendszerváltás lényegét az Alkotmánybíróság határozta meg részletesen: „Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábitól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy »a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam«. Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a »rendszerváltás« politikai kategóriájának. Ezért a rendszerváltás megkövetelte állami intézkedések értékelését nem lehet elválasztani a jogállamiságnak az alkotmányos demokráciákban történelmileg kikristályosodott és az 1989. évi magyar alkotmányrevízió során is alapul vett követelményeitől. Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítékaikkal együtt. Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos köteletség ezen munkálkodni.”¹⁸⁹

A politikai rendszerváltás azonban már korábban megkezdődött. A rendszerváltás egyik jelentős előzménye volt, hogy 1987 júniusában az akkori szamizdat kiadványnak számító Beszélőben megjelent a „Társadalmi szerződés”, amely a nemzeti függetlenséget és a politikai többpártrendszert tűzte ki célul, de ezt nem forradalmi úton, hanem az állampárt képviselőivel való kompromisszum útján kívánta elérni. Közjogi szempontból a Társadalmi szerződés legjelentősebb felvetése a kormányformával függött össze. Erős köztársasági elnöki tisztséget kívánt létrehozni, széles külpolitikai hatáskörökkel, amelyre az állampárt képviselői állíthatnak jelöltet, a szabad parlamenti választásokért „cserébe”. Megjelenése időpontjában az MSZMP nem fogadta el a felvetést, 1989 tavaszán – a hatalomátmentési kísérlet során – azonban többször hivatkoztak a Társadalmi szerződésre, addigra viszont az erőviszonyok már lényegesen megváltoztak.¹⁹⁰ A Társadalmi szerződés a lengyel forogatókönyvet vette alapul, és

¹⁸⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 80.

¹⁹⁰ TORDAI CSABA: A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig: Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására. *Politikatudományi Szemle* 1998/4. 63–64. pp.

félprezidenciális kormányformát kívánt kialakítani. Ebben a koncepcióban a (régi rend által jelölt) államfő és a (szabadon választott) parlament közel azonos erőt képviseltek volna, biztosítva az átmenet békés jellegét.

Ugyan a Társadalmi szerződést nem fogadta el, 1987-ben viszont már az MSZMP berkein belül is érezni lehetett a változást. Az állampárt felismerte, hogy a politikai rendszer érintetlenül hagyásával nincs esély a gazdasági rendszer sikeres reformjára. 1987. február 19-21-én ezért konferenciát tartottak Szegeden a „Szocializmus fejlődésének időszerű kérdései hazánkban” címmel.¹⁹¹ Bár a konferenciához a politikai reformok tekintetében vérmes reményeket fűztek, ezek akkor még nem váltak realitássá.

A rendszerváltozás kezdete 1989 márciusára tehető, amikor megalakult a fennálló renddel szembenálló erők szövetsége, az Ellenzéki Kerekasztal. Az Ellenzéki Kerekasztal államszervezettel összefüggő leglényegesebb célkitűzése az erős elnöki hatalom kialakulásának a megakadályozása volt. Ennek egyik oka az Elnöki Tanáccsal kapcsolatos rossz tapasztalatokban kereshető, a másik – lényegesebb – ok pedig az volt, hogy a politikai realitások alapján a Kerekasztal résztvevői közelebbinek látták a szabad parlamenti választásokat (amelyen győzelmük valószínűsíthető volt), mint azt, hogy az államfő kiválasztására ráhatással bírhatnak. Ezért a végrehajtó hatalmat az Országgyűlésnek felelős kormánynak kívánták juttatni, és nem a politikailag felelőtlen (és így nagyobb mozgástérrel rendelkező) köztársasági elnöknek.

A résztvevők tehát nem kívánták széles hatáskörökkel felruházni a köztársasági elnököt sem a végrehajtó hatalmat képviselő kormánnyal, sem a parlamenttel szemben. Ám még ennél is fontosabbnak bizonyult annak az elvi kérdésnek a tisztázása, hogy a köztársasági elnök részese-e a végrehajtó hatalomnak. A parlamentáris államok többségében is a köztársasági elnök a végrehajtó hatalom részese (például Csehországban, Szlovákiában), és a Törvény rendelkezései is erre utalnak. Mindezek ellenére a Kerekasztal résztvevői arra törekedtek, hogy a köztársasági elnök semmiképpen se legyen részese a végrehajtó hatalomnak, tartottak ugyanis egy olyan alkotmányértelmezéstől, hogy a köztársasági elnök és a kormány között hierarchikus viszony van az előbbi javára. Ezzel függ össze az is, hogy a résztvevők nem akarták elfogadni azt a jogkört sem, hogy a köztársasági elnök részt vehet a kormány ülésein.¹⁹²

¹⁹¹ KULCSÁR KÁLMÁN: *Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988–90.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994. 75. p.

¹⁹² TORDAI, i. m. 64. p.

Az Ellenzéki Kerekasztal ugyan elsősorban politikai fórum volt, de közjogi jelentősége megkérdőjelezhetetlen. Ennek egyik bizonyítéka, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény alkotmányellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság a teleologikus értelmezés kialakításakor az Ellenzéki Kerekasztal célkitűzéseit tartotta irányadónak.¹⁹³

A Nemzeti Kerekasztal szerepe az államszervezet kialakításában

1989-ben a politikai változást jelezte előre az is, hogy az Országgyűlés elfogadott két jelentős, politikai alapjogokat szabályozó törvényt; az egyesülési jogról és a gyülekezési jogról. Ez a két törvény korszakalkotónak tekinthető, mivel előrevetítette azt az elvet, hogy „mindent szabad, ami nem tilos”; ezt követően az MSZMP a „szocialista pluralizmus” kialakítása mellett foglalt állást.

Az Ellenzéki Kerekasztal 1989 nyarára megerősödött, mivel társadalmi nyomásra a régi rend egyes országgyűlési képviselői lemondtak, és helyükre az egységes ellenzék jelöltjei léphettek – így 1949 óta először (részleges) pluralizmus valósulhatott meg a parlamentben. 1989. június 10-én az Országház Vadásztermében az állampárt vezetői megállapodtak az ellenzékkel az érdemi politikai tárgyalások megkezdéséről.¹⁹⁴ Ennek megfelelően 1989. június 13-án megalakult a Nemzeti Kerekasztal, amely az Ellenzéki Kerekasztal résztvevőiből, az MSZMP delegáltjaiból és a harmadik oldal képviselőiből állt. A Nemzeti Kerekasztalon az érdemi munka döntő része a két bizottságban zajlott; az egyik a politikai átmenet kérdéseivel, a másik a gazdasági kérdésekkel foglalkozott.

A Nemzeti Kerekasztal közjogi szerepe nehezen ítélné meg. Az Ellenzéki Kerekasztal ugyanis tárgyalási feltételül szabta, hogy a régi (MSZMP többségű) Országgyűlés nem tárgyal alkotmánymódosítást, a közjogi rendszerváltás kivitelezése a szabadon választott parlament feladata lesz. Nem akarták ugyanis, hogy a törvényhozás megelőzze a politikai megállapodásokat, és azokat figyelmen kívül hagyva, esetleg azok ellenére vigye végbe az államszervezet átalakítását. Az Ellenzéki Kerekasztal elutasította, hogy a szabad választások előtt – a választások garanciáinak megteremtésén túl – bárki is alkotmányozzon, ezért értelemszerűen nem fogadta el a köztársasági elnöki intézmény bevezetését sem.¹⁹⁵ Ennek

¹⁹³ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 45.

¹⁹⁴ KUKORELLI ISTVÁN – TAKÁCS IMRE: A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltás jellemzői. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2003. 62. p.

¹⁹⁵ BOZÓKI ANDRÁS (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve.* 6. kötet. Új Mandátum, Budapest, 2000. 20. p.

ellenére a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon született megállapodások döntően közrehatottak az új alkotmány alapjainak meghatározásában.

A Nemzeti Kerekasztalnak – az Ellenzéki Kerekasztalhoz hasonlóan – kiemelt témája volt a kormányforma, és ezen belül a köztársasági elnök szerepének a meghatározása. Ezzel összefüggésben alapvetően három kérdés merült fel:

1. az elnök alkotmányjogi helyzete, hatalma;
2. az államfő megválasztásának módja; és
3. az elnökválasztás időpontja a parlamenti választáshoz képest.¹⁹⁶

Ezeknek a kérdéseknek a tisztázása alapvetően befolyásolta a magyar parlamentarizmus szerkezetét. Egyetértünk Pokol Bélával, aki szerint az államfő és a kormányfő közötti viszonyban a dominancia kérdését alapvetően két terület szabályozása dönti el: az államfő megválasztása és az önálló jogkörök szabályozása.¹⁹⁷

Az MSZMP a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai során az erős elnöki hatalom mellett érvelt, tekintettel arra, hogy az akkori politikai helyzetben sokkal remélhette, hogy a köztársasági elnök személyéről végső soron ő fog dönteni. A köztársasági elnöki hatásköröket leginkább a külpolitika terén kívánta felerősíteni, hogy az átmenetet elfogadtathassa a többi kelet-európai állammal, különösen a Szovjetunióval. Ezzel szemben az albizottsági tárgyalások során az Ellenzéki Kerekasztal taktikája az volt, hogy minél inkább gyengítse az elnöki hatáskört, illetve hogy olyan intézményeket hozzon létre, vagy olyan jogintézményeket kodifikáljon már ezen ideiglenesnek szánt alkotmánymódosítás útján, amelyek alkotmányos védelmet adhatnak az elnöki túlhatalommal szemben.¹⁹⁸

Az ellenzék tartott attól, hogy a régi rend fegyveresen akarja visszaszerezni a hatalmat, és ehhez egy állampárt által állított államfő segítségére lehet. Ezért garanciákat vezettek be a rendkívüli állapottal kapcsolatban; a javaslatok értelmében az Országgyűlés rendkívüli állapot idején is „kontrollálhatta” az eseményeket. Épp emiatt különös vitát eredményezett a köztársasági elnök azon hatásköre, hogy 30 napra elnapolhatja az Országgyűlés üléseit. Az elnapolás időtartama alatt ugyanis az Országgyűlés akadályoztatva van, és így a rendkívüli állapot idején nem tudja gyakorolni ellenőrző funkcióját. Ezekre tekintettel az ellenzék az elnapolás intézményének megszüntetése, vagy legalábbis korlátozása mellett érvelt.¹⁹⁹

¹⁹⁶ KOPECKY – MEER KROK PASZKOWSKA – MUYZENBERG, i. m. 82. p.

¹⁹⁷ POKOL BÉLA: A magyar parlamentarizmus szerkezetete. *Társadalmi Szemle* 1993/10. 13. p.

¹⁹⁸ BOZÓKI, i. m. 22. p.

¹⁹⁹ Lásd: TORDAI, i. m. 68. és 71. pp.

Az államfői jogkörök leglényegesebb korlátozásáról 1989. szeptember 4-én döntött a Nemzeti Kerekasztal; megállapodás született abban a kérdésben, hogy az elnök jelentős aktusainak érvényességéhez miniszteri ellenjegyzés szükséges. Szeptember 12-én pedig kibővült a köztársasági elnök Alkotmány 29. § (1) bekezdésében meghatározott jogállása, miszerint az elnök nemcsak a demokratikus államrend működése felett örököl, hanem a nemzet egységét is kifejezi. Ez a meghatározás pedig reprezentatív elnöki funkció irányába mutat.

Az elnök jogállásával kapcsolatban tehát a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon olyan elnöki intézményről született megállapodás, amely a parlamentáris kormányformához képest erős ugyan, de nem köthető kifejezetten a végrehajtó hatalomhoz.²⁰⁰

A köztársasági elnök megválasztásának módja és a választás ideje szorosan összefüggött a rendszerváltozás során. Az MSZMP az elnöki tisztséget „magáénak tudta” – és erre meg is volt a jelöltje *Pozsgay Imre* személyében –, így két lehetőséget tudott elfogadni. Az egyik alapján a köztársasági elnököt a régi parlament választja meg, amelyet gyakorlatilag a párt irányított, így nem okozott volna különösebb nehézséget a választás. Ennek a lehetőségnek nyilvánvaló hátránya volt, hogy a régi parlament kevés legitimitációval rendelkezett, így az általa választott köztársasági elnöknek sem lett volna igazi súlya. Továbbá ezt a lehetőséget kizárta az a körülmény, hogy az ellenzék tárgyalási feltételül szabta, hogy a reformokat ne a régi parlament vigye keresztül.

A másik lehetőség szerint a köztársasági elnököt a nép közvetlenül választja meg. Az MSZMP bízott abban, hogy a reformpolitikus Pozsgay nagy népszerűségnek örvend, így eséllyel veheti fel a versenyt az ellenzék jelöltjeivel szemben. Javaslatának elfogadásáért „cserébe” az MSZMP a Munkásőrség feloszlását is felajánlotta.²⁰¹

A köztársaságielnök-választás kérdésében az ellenzék megosztott volt. Az MDF elfogadta az államfő közvetlen, nép általi választását, az SZDSZ viszont azt akarta elérni, hogy a köztársasági elnököt az új, szabadon megválasztott parlament válassza meg. Megállapodás született a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon abban, hogy ha a köztársasági elnök megválasztására a parlamenti választás előtt kerül sor, akkor közvetlen, ha pedig utána, akkor közvetett lesz a választás módja. A tárgyalások során az előbbi megoldás mellett döntöttek, és 1989. december 3-ra kitűzték a köztársasági elnök megválasztásának időpontját.

²⁰⁰ TORDAI, i. m. 70. p.

²⁰¹ ELSTER, JON: Bargaining over Presidency. *East European Constitutional Review* 1993/94 Fall, Winter 96. p.

A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai 1989. szeptember 18-ig tartottak. A három kérdésben a megegyezés közelinek látszott ugyan, de – az elnökválasztás módja miatt – a megállapodást az SZDSZ és a Fidesz nem írta alá.

A Nemzeti Kerekasztal államszervezetre vonatkozó eredményeit több kritika illette. Kukorelli István szerint a megállapodás gyakorlatilag az „1946. évi I. törvény modernizált, parlamentet felerősítő változata”, és maga a kerekasztal törekeny politikai konszenzust hozott létre.²⁰² Paczolay Péter értékelése szerint a köztársasági elnök jogállása és hatáskörei a rövid távú taktikai megfontolások, személyes ambíciók és a napi politikai csatározások hatására alakultak ki, amely átgondolatlan alkotmányozáshoz vezetett.²⁰³

A Nemzeti Kerekasztalnak viszont kétségtelen eredménye, hogy megállapodásai nyomán született meg az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény, amely a közjogi rendszerváltozás alapját képezte. A Nemzeti Kerekasztal nem rendezte azonban megnyugtatóan a végrehajtó hatalom alkotmányos pozícióját, ezért erről az Alkotmány tudatosan nem is rendelkezett.

Dezső Márta megjegyezte, hogy az 1989-es szabályozás történelmi, politikai hátere miatt a köztársasági elnök jogkörének a szabályozása nem felel meg a parlamenti rendszernek, az Alkotmány szövege lehetőséget ad eltérő értelmezésekre. Álláspontja szerint a kialakult gyakorlatban az elnök a többi hatalmi ággal kapcsolatban „saját maga korlátozta magát”.²⁰⁴

A „négyigenes” népszavazás és az Alkotmánybíróság határozata

A Nemzeti Kerekasztalon, ha formálisan nem is, de megegyezés született a köztársasági elnök közvetlen, nép általi választásáról. Az ezzel ellentétes álláspontot képviselő SZDSZ és Fidesz azonban aláírást gyűjtött népszavazás elrendelése érdekében. A következő négy kérdést kívánták népszavazásra bocsátani:

1. Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására?
2. Kivonuljanak-e a pártszervezetek a munkahelyekről?
3. Elszámoljon-e az MSZMP a tulajdonában, vagy kezelésében lévő vagyonról?

²⁰² KUKORELLI ISTVÁN: A magyar kormányzati rendszer egyenetlenségei. In: *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1994. 196. p.

²⁰³ PACZOLAY PÉTER: Prezidenciális vagy parlamentáris... 174. p.

²⁰⁴ Dezső Márta 1994. június 8-án tartott előadásának összegzését lásd: NÁNÁSI LÁSZLÓ: A köztársasági elnök feladatai és hatásköre. *Ügyészek lapja* 1994/4. 75–76. pp.

4. Feloszlássák-e a Munkásörséget?

Kulcsár Kálmán megjegyzi, hogy a népszavazási kezdeményezés tényleges célja az első kérdés eldöntése volt. A másik három kérdésben széles társadalmi konszenzus volt (ezt mutatja az is, hogy mindhárom esetben az „igen” válaszok aránya 95 % körül volt), továbbá a jogalkotás már megnyugtatóan rendezte ezeket a kérdéseket.²⁰⁵ A pártok munkahelyekről való kivonulását már a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény, a Munkásörség feloszlátását pedig az 1989. évi XXX. törvény deklarálta – a népszavazás eredménye ezeket a jogszabályokat csak megerősítette. Ezekhez hasonlóan az MSZMP vagyonelszámolása sem igényelt új szabályozást, erre vonatkozóan az Állami Számvevőszék már a népszavazást megelőzően is rendelkezett hatáskörrel. A népszavazás eredményét megállapító 41/1989. (XII. 27.) OGY határozat csak felkérte a Számvevőszéket (határidő tűzésével) a vizsgálat lefolytatására.

A népszavazást 1989. november 26-án tartották meg, magas részvételi arányok mellett. Az első kérdésben végül kis különbséggel, alig több mint hatezer szavazattal az „igen” szavazatok kerültek többségbe. Ugyan a népszavazás formailag csak a köztársasági elnök megválasztásának idejéről rendelkezett, mint arra utaltunk, ez meghatározta a választás módját is.²⁰⁶

A népszavazást megelőzően, 1989. november 10-én viszont az Országgyűlés már elfogadta a 26/1989. (XI. 10.) OGY határozatot, amely kitűzte a köztársaságielnök-választás időpontját 1990. január 7-re. Ennek jogi alapja az volt, hogy az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény a köztársasági elnök megválasztásának módját nyitva hagyta. Úgy rendelkezett, hogy ha az elnökválasztásra az országgyűlési választásokat megelőzően kerül sor, akkor a köztársasági elnököt a választópolgárok az általános és egyenlő választójog alapján közvetlen és titkos szavazással négy évre választják meg [40. § (1) bekezdés].

Ennek eredményeképp az Országgyűlés megalkotta a köztársasági elnök választásáról szóló 1989. évi XXXV. törvényt. Ennek több érdekessége is volt. Elsőként az, hogy a kétfordulós választás első fordulójának az érvényességéhez a választópolgárok több mint kétharmadának szavazata kellett, ez – immár történelmi távlatból szemlélve – „rendszerváltó naivizmusnak” tűnik, 1990 óta nem volt olyan választás vagy népszavazás, amelyen a választópolgárok kétharmada részt vett volna. Érdekesség az is, hogy az első forduló eredménye akkor is figyelembe volt vehető, ha a szavazás érvénytelen volt, azaz nem vett

²⁰⁵ KULCSÁR, i. m. 174. p.

²⁰⁶ A népszavazás kihatása az elnökválasztás módjára már a kampány során kiderült, a közvetlen választás mellett érvelő MDF a „nem” válasz adását kérte híveitől az első kérdésre.

részt azon a választópolgárok több mint kétharmada. Ilyen esetben is második fordulót kellett tartani, és nem az első fordulót megismételni. Végül a közvetlen elnökválasztás logikájába nehezen illeszthető, hogy a második fordulóba minden olyan jelölt bekerülhetett, aki elérte a leadott szavazatok 15 %-át. Valamennyi közvetlen választást alkalmazó európai államban a második fordulóban (ha van), a választópolgár már csak két jelölt közül választhat. Továbbá kellő számú jelölt esetén az is előfordulhat, hogy egyik jelölt sem kapja meg az első fordulóban a szavazatok 15 %-át.

A népszavazás első kérdésére adott válasz eredményeként az Országgyűlés a köztársasági elnök választásának időpontjáról rendelkező 26/1989. (XI. 10.) OGY határozatot hatályon kívül helyezte.

Ezzel azonban az elnökválasztás kérdése még nem dőlt el véglegesen. A népszavazásra adott válasz és az Országgyűlés alkotmányozó hatalma közötti viszonyt az Alkotmánybíróság legelső határozatában értelmezte. A határozat rendelkező része megállapította, hogy „az 1989. november 26-i népszavazás első kérdésére adott válasz eredménye nem képezi alkotmányjogi akadályát annak, hogy az Országgyűlés az Alkotmány [köztársasági elnök Országgyűlés általi választásáról szóló] 29/A. § (1) bekezdését módosítsa”.²⁰⁷ Az Alkotmánybíróság ezzel fenntartotta a változtatás jogát az Országgyűlésnek, arra hivatkozva, hogy a választópolgárok csak a választás *idejét* határozták meg, a *módját* nem (annak ellenére, hogy ez a kettő szorosan összefüggött). Az Alkotmánybíróság hivatkozott arra is, hogy a népszavazás első kérdése nem *törvény megerősítő népszavazás (referendum)*, hanem *nem törvényi formát igénylő országgyűlési döntés (plebiscitum)* volt. A választópolgárok tehát nem szavaztak az Alkotmány elnökválasztásáról szóló szakaszáról, így annak módosítására jogosult az Országgyűlés.²⁰⁸

Az Alkotmánybíróság határozatát alapul véve *Király Zoltán* független képviselő – még a régi parlament működése alatt (!) – módosító indítványt nyújtott be az Alkotmányhoz a közvetlen elnökválasztás bevezetése érdekében. Ezt az Országgyűlés az 1990. évi XVI. törvényben (az ún. Lex Király) elfogadta, és 1990. március 12-től az Alkotmány úgy rendelkezett, hogy a Magyar Köztársaság elnökét a választópolgárok választják meg.

²⁰⁷ 1/1990. (II. 12.) AB határozat, ABH 1990, 13.

²⁰⁸ A határozat előre vetítette az Alkotmánybíróság későbbi gyakorlatát, miszerint a népszavazás csak mint törvényhozó hatalmat köti az Országgyűlést, mint alkotmányozó hatalmat nem [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.].

Az MDF – SZDSZ megállapodás

A 1990 márciusában általános országgyűlési választásokat tartottak, amelyeken a legtöbb képviselői helyet az MDF szerezte meg, amely koalíciós kormányt alakított a KDNP-vel és az FKGP-vel. A legerősebb ellenzéki párt az SZDSZ lett. Az új Országgyűlés működését megelőzően azonban szükségesnek mutatkozott a kormánypárti MDF és az ellenzéki SZDSZ megállapodása (korabeli elnevezéssel: paktum). Ennek okai:

- korrigálni kellett azokat az intézkedéseket, amelyek során eltértek a Nemzeti Kerekasztalon született megállapodástól (ideértve a Lex Királyt);
- a radikális jobboldal visszaszorítása érdekében igény mutatkozott a kancellária-kormányzás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményeinek bevezetésére;
- csökkenteni kellett azoknak a parlamenti döntéseknek a körét, amelyek kétharmados többséget igényeltek.²⁰⁹

E legutóbbinak különös jelentősége volt, mivel az a tény, hogy a legtöbb döntéshez (különösen az alapjogok korlátozásához) alkotmányerejű törvény szükségeltetett, komolyan veszélyeztette az ország kormányozhatóságát. A megállapodásra 1990. május 2-án került sor, amelyben a felek megegyeztek, hogy megszüntetik az alkotmányerejű törvény intézményét, helyébe a „kétharmados törvény” kategóriát vezették be, azok számát viszont jelentősen, mindössze 20-ra csökkentették.²¹⁰

A megállapodást rögzítő alkotmánymódosító 1990. évi XL. törvény alapján vált véglegessé az államfő parlament általi választása. Az MDF ugyan kezdetben a közvetlen elnökválasztás híve volt, de parlamenti győzelmét követően jelentős alkupozíciónak tekintette az államfő kérdését: az első köztársasági elnök személyére az SZDSZ tehetett javaslatot.

A megállapodás alapján 1990. június 25-i hatállyal eltörölték a Lex Király rendelkezéseit. Ezzel a rendszerváltás államszervezeti kérdései lezárultak, kialakult a „gyenge köztársasági elnök, viszonylag erős kormány, erős parlament” modellje.²¹¹ A megállapodás azonban csak látszólag eredményezett nyugvópontot azzal, hogy konszenzusos jelölt lett az államfő, mivel a későbbiekben napi politikai csatározások alakultak ki a köztársasági elnök és a kormány között.²¹² A megoldás provizórikus jellegét mutatja az is, hogy 1990-et követően

²⁰⁹ TORDAI, i. m. 74. p.

²¹⁰ A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása. In. *Magyarország politikai évkönyve 1991*. Ökonómia Alapítvány, Budapest, 1991. 428. p.

²¹¹ KUKORELLI ISTVÁN: A magyar kormányzati rendszer... 196. p.

²¹² PACZOLAY PÉTER: Prezidenciális vagy parlamentáris... 174. p.

az Országgyűlés nem tudott konszenzusos jelöltet megválasztani; 1995-ben az államfőt kétharmados többséggel választották ugyan, de csak azért, mert a kormánykoalíció pártjai rendelkeztek ilyen parlamenti többséggel, 2000-ben már csak a harmadik fordulóban tudtak elnököt választani, 2005-ben pedig az eddigi legkiélezettebb küzdelemben tudták megválasztani az államfőt.

A megállapodást már aláírását követően is több kritika érte. *Somogyvári István* következetlenséggel vádolta, arra hivatkozva, hogy az államfő nem tud „örködni”, ha a parlamenttől nyeri el a mandátumát. Így a bírói hatalom kivételével minden hatalmi ágat a parlamenti többség ural, és végső soron a köztársasági elnöki tisztség „feleslegessé” válik, mivel regulatív hatáskörei nincsenek, a reprezentatív feladatok gyakorlásával pedig más személy vagy szerv is felruházható.²¹³

A megállapodás aláírásával és az ezt követő alkotmányozással az államfői jogállás szempontjából a rendszerváltás lezárult. Ezt 1990. július 29-én még érte egy támadás: az MSZP kezdeményezésére népszavazást tartottak a köztársasági elnök közvetlen választásáról. A népszavazás azonban eredménytelen volt; a választópolgároknak csak 13 %-a vett részt a szavazáson, így érdemben nem tudta befolyásolni az alkotmányozási folyamatot.

Az államszervezeti rendszerváltozás három fő lépcsőjét, az Ellenzéki Kerekasztalt, a Nemzeti Kerekasztalt és az MDF – SZDSZ megállapodást számos kritika érte. Kétségtelen érdemük volt azonban, hogy a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát demokratikus alapokra helyezték. Annak ellenére, hogy a megállapodások nem voltak mentesek a politikai alkuktól, a köztársasági elnöki jogállás és hatáskörök tekintetében tartós szabályozást alakítottak ki. Ezt jelzi az is, hogy az Alkotmány köztársasági elnök hatásköeiről szóló 30/A. §-a 1989. október 23-a óta csak egyetlen ponton változott; 1991. december 1-én a köztársasági elnök hatásköre kibővült a Magyar Nemzeti Bank elnöke kinevezésének jogával (korábban a jegybank elnökét az Országgyűlés választotta).

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a köztársasági elnök – kormány – parlament kapcsolatrendszere azóta változatlan lenne. Kapcsolatukra inkább a dinamizmus jellemző, a pillanatnyi erőviszonyok több szempont szerint alakulnak. A viszonyrendszert alakítják az Alkotmánybíróság határozatai is, amelyek egyes elnöki hatásköröket kiterjesztően, másokat megszorítóan értelmeznek. A rendszerváltozás során azonban az elnöki jogállás tekintetében stabil alkotmányi szabályozás alakult ki, amely kedvező alapot teremtett a további jogfejlődésnek.

²¹³ SOMOGYVÁRI ISTVÁN: Az államhatalmi ágak megosztásáról. *Társadalmi Szemle* 1994/1. 84. és 86. pp.

VII. fejezet:

A köztársasági elnök választása

Mint arra dolgozatunk során többször utaltunk, az államfői jogállás vizsgálata során nem elhanyagolható kérdés a köztársasági elnök megválasztása. Ezzel összefüggésben két szempont elemzése tűnik szükségesnek. Egyfelől szükséges annak vizsgálata, hogy a köztársasági elnök megválasztása hogyan, milyen eljárásban történik. Ennek elemzése elsősorban gyakorlati kérdéseket vet fel, ez azonban nem jelenti azt, hogy a technikai elemeken túlmenően ne lennének dogmatikai kérdések az „elnökválasztási eljárás” során. Másfelől elvi kérdésként merül fel az elnökválasztás módja, annak közvetlen vagy közvetett jellege; azaz annak vizsgálata, hogy ez befolyásolja-e a köztársasági elnök jogállását, illetve ezen keresztül a kormányformát.

A köztársasági elnök megválasztásával kapcsolatos eljárás több kérdése csak 2005-ben került megválaszolásra (több további kérdés pedig vagy megválaszolatlanul, vagy rejtve maradt). Ennek elsődlegesen (sőt, kizárólagosan) politikai okai voltak, a korábbi elnökválasztásokon vagy egyetlen jelölt indult (1990, 2000), vagy pedig az erőviszonyokra tekintettel jó eséllyel lehetett „tippelni” a köztársasági elnök személyére (1995). 2005-ben volt először, hogy a köztársasági elnöki tisztségért folyó küzdelem szoros versenyben dőlt el.

Jóllehet, 2005-ben az a kérdés, hogy ki legyen Magyarország következő köztársasági elnöke, nem volt mentes a politikai pengeváltásoktól, számos olyan alkotmányjogi, parlamenti jogi problémát vetett fel, amely indokolja a részletesebb vizsgálódást. Ebből kifolyólag a továbbiakban, szigorúan szakmai szempontok szerint, először elemezni kívánjuk a köztársasági elnök megválasztásának rendjét Magyarországon, majd – mintegy tanulságképpen – azt a kérdést vizsgáljuk, hogy milyen gyakorlatot folytatnak az Európai Unió tagállamai az államfőválasztás kérdésében, végül pedig azt, hogy elképzelhető-e, érdemes-e a köztársasági elnök közvetlen választásának bevezetése Magyarországon.

Ennek megfelelően elsőként a következő kérdésekre keressük a választ:

1. Van-e szerepe a határozatképességnek a választás során?
2. Hogyan értelmezhető az Alkotmány azon rendelkezése, hogy a harmadik fordulóban a „szavazatok többségét” kell megszerezni?
3. Milyen jelentősége van az érvénytelen szavazatoknak?

A köztársasági elnök megválasztásának rendje Magyarországon

Az Alkotmány alapján a köztársasági elnök megválasztása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Sente Zoltán kiemeli, hogy ez a tény nem keletkeztet hierarchikus viszonyt a két intézmény között, ebben az esetben ugyanis az Országgyűlés nem a végrehajtó hatalmat ellenőrző, hanem választási funkcióját gyakorolja.²¹⁴ Megjegyezzük, hogy abban az esetben sem keletkezne hierarchikus viszony az Országgyűlés és a köztársasági elnök között, ha az előbbi ellenőrző funkcióját gyakorolná: az ellenőrzés önmagában nem keletkeztet hierarchikus viszonyt. Példaként hozható fel, hogy az Országgyűlés ellenőrzi a Kormány működését (interpelláción, kérdésen stb. keresztül), sőt, konstruktív bizalmatlansági indítvány keretében el is mozdíthatja azt. Még sincs hierarchikus viszony a két intézmény között. Szükségesnek tartjuk tehát megkülönböztetni az ellenőrzést, a politikai felelősségre vonást és az alá-fölérendeltségi viszonyt. A három intézmény kapcsolata inkább a több-kevesebb viszonynak felel meg, a hierarchikus viszony magába foglalja a felelősségre vonást és az ellenőrzést, de az ellenőrzés még nem jelent önmagában hierarchikus viszonyt. Például, az Országgyűlésnek alárendelten működik annak egy bizottsága. Azon túl, hogy meghatározza működését, felelősségre vonhatja (pl. megszüntetéssel) és ellenőrizheti. Az Országgyűlés a Kormánnyal nem áll hierarchikus kapcsolatban, de felelősségre vonhatja és ellenőrizheti. A legfőbb ügyészt pedig az Országgyűlés ellenőrizheti (az interpellációt ebből a szempontból az ellenőrzés egy formájának tekintjük), de nem vonhatja felelősségre, és következtetésképp nincs is hierarchikus viszony közöttük. A köztársasági elnököt azonban az Országgyűlés nem is ellenőrizheti, így nyilvánvalóan a felelősségre vonás és a hierarchikus kapcsolat is kizárt.

Az Alkotmány 29/B. § alapján az államfőválasztás legfeljebb három fordulóból áll. Az első két forduló egyértelműen szabályozott; ezekben megválasztott köztársasági elnöknek kell tekinteni azt, aki megszerezte az összes képviselő kétharmadának szavazatát, azaz – amennyiben teljes létszámmal működik az Országgyűlés – 258 szavazatot. A harmadik fordulóra vonatkozó rendelkezés a következő:

„Ha a második szavazás alkalmával egyik jelölt sem nyerte el a megkívánt többséget, harmadszori szavazást kell tartani. Ez alkalommal csak arra a két jelöltre lehet szavazni, akik a második szavazás alkalmával a legtöbb szavazatot kapták. A harmadik szavazás alapján

²¹⁴ SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1998. 45. p.

megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a szavazatok többségét elnyerte” [29/B. § (4) bekezdés].

Határozatképesség az elnökválasztási eljárásban

A határozatképességről mind az Alkotmány, mind a Hárszabály rendelkezik. Az Alkotmány 24. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlés akkor határozatképes, ha a képviselők több mint fele jelen van. Ezt kiegészítve, a Hárszabály szerint akkor határozatképes az Országgyűlés, ha a képviselőknek több mint a fele, illetőleg – ha az Alkotmány vagy más törvény a határozathozatalhoz szükséges létszámot ettől eltérően szabályozza – a meghatározott számú képviselő jelen van [43. § (1) bekezdés].

A határozatképességgel kapcsolatban két kérdés igényel választ; először hogy milyen alkotmányjogi relevanciája van a hárszabályi rendelkezésnek, másodsor, hogy milyen viszonyban állnak az Alkotmány 24. § (1) és a 29/B. § (4) bekezdései.

Amennyiben a 24. § (1) bekezdése helyett a Hárszabály vonatkozó szakasza állna, ez a probléma nem lépne fel, hiszen ez utóbbi kivételeket enged a főszabály alól; az alkotmányi rendelkezésből éppen ez az utalás hiányzik. Kérdés tehát, hogy a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten álló Hárszabály (amely mint normatív határozat, jogforrástanilag az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozik) kivételt tehet-e az Alkotmány rendelkezései alól, és értelmezheti-e azt kiterjesztően.

Álláspontunk szerint a feltett kérdésre határozott nem a válasz; az alacsonyabb szinten elhelyezkedő norma csak szigorúbb feltételeket szabhat a magasabb szinten elhelyezkedőhöz képest, enyhébbeket nem. Szigorúbb feltételek megállapítására van is példa az elnökválasztási eljárásban. Az Alkotmány 29/B. § (5) bekezdése szerint a szavazási eljárást legfeljebb három egymásra következő nap alatt be kell fejezni. Ez alapján megfelelne az Alkotmánynak egy olyan eljárás, amelyben például hétfőre tűzik ki az első fordulót, és szerdára a másodikat és a harmadikat. Egy hársbizottsági állásfoglalás szerint azonban a második fordulót az első fordulót követő napon kell megtartani.²¹⁵ Ez a szabály nem minősíthető alkotmányellenesnek, mivel megmarad az Alkotmány rendelkezéseinek keretein belül; a hársbizottsági állásfoglalás megtartása feltétlenül maga után vonja az alkotmányos szabály megtartását.

Ez nem jelent azonban analógiát az Alkotmány és a Hárszabály hivatkozott rendelkezéseinek viszonyára, mivel abban az esetben az alacsonyabb norma enyhébb, és nem

²¹⁵ A Hársbizottság 1998. november 26-án megerősített, 1995. június 1-i állásfoglalása, 7. pont.

szigorúbb. Erre tekintettel az a következtetésünk, hogy a Hárszabály 43. § (1) bekezdése sérti az Alkotmány 24. § (1) bekezdését, ezért a probléma megoldásához nem ez a rendelkezés nyújt segítséget.

Másodszorra vizsgáljuk meg az Alkotmány 24. § (1) és 29/B. § (4) bekezdéseinek a viszonyát. A kettő közül mind a nyelvtani, mind a történeti-teleologikus értelmezés alapján az utóbbi bekezdés tűnik erősebbnek. Nyelvtani értelmezés szerint ugyanis a „tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára” kitétel kivételt jelent a határozatképeség főszabálya alól, így a *lex specialis derogat legi generali* elve alapján az utóbbit kell alkalmazni. Ugyanerre a következtetésre vezet a történeti értelmezés is. A 29/B. § szinte szó szerint a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. tc. 4. §-nak rendelkezéseit vette át. A hivatkozott rendelkezésnek pedig az volt a célja, hogy a harmadik fordulóban mindenképp válasszanak köztársasági elnököt, és ne legyen a határozatképeség hiánya az államfőválasztás akadályá.

Ezzel ellentétes álláspont következhet a rendszertani értelmezésből, amely alapján az Alkotmányban korábban szereplő szabály erősebbnek tűnik a későbbinél. Ezen gondolatmenet szerint a „szavazásban részt vevő képviselők számától függetlenül” kitétel mellett is szükség van a határozatképeségre, a rendelkezés csupán arra utal, hogy a harmadik forduló nem igényel minősített többséget. Ez az értelmezés kétségtelenül erősíti a köztársasági elnök legitimitását, így ugyanis elkerülhető, hogy esetleg egyetlen képviselő válassza meg a Magyar Köztársaság elnökét. E mellett az érvelés mellett hozható fel az is, hogy a köztársasági elnök megválasztásának joga nem a képviselőket, hanem az Országgyűlést illeti. Az Országgyűlés pedig testületileg hozza meg döntéseit, éppen emiatt rendelkezik úgy az Alkotmány, hogy az Országgyűlés csak akkor határozatképes, ha a képviselők több mint fele jelen van – ezt a határozatképeségi szabályt kell figyelembe venni minden más személyi döntésnél is.

Ennek ellenére a nyelvtani és a történeti-teleologikus értelmezés jelen esetben erősebbnek tűnik a rendszertaninál. Így a határozatképeségre vonatkozó két kérdés megválaszolása után arra a következtetésre juthatunk, hogy a köztársaságielnök-választás harmadik fordulójára nem vonatkozik a határozatképeség általános szabálya, de nem a hárszabályi rendelkezés, hanem az Alkotmány 29/B. § (4) bekezdése alapján.

Ki szerzi meg a „szavazatok többségét”?

Hasonló nehézségekkel szembesülhetünk abban az esetben is, ha a mondat második felét kívánjuk elemezni. A vonatkozó bekezdésben az szerepel, hogy a harmadik fordulóban

megválasztott köztársasági elnök az, aki [...] a szavazatok többségét megszerzi. Felmerül ugyanis az a probléma, hogy többségen relatív vagy abszolút többséget kell-e érteni.

A felvetett probléma első ránézésre álprobléma, mivel a harmadik fordulóban legfeljebb két jelölt vesz részt, így nincsen különbség abszolút és relatív többség között; az, aki több szavazatot szerzett, szükségszerűen megszerezte a kettejükre összesen leadott szavazatok több mint felét is.

Ebben az esetben azonban – a vonatkozó alkotmányi bekezdés megfogalmazása miatt – a felvetett kérdés csak látszólag álprobléma, és szükséges a relatív és abszolút többség definiálása. Relatív többségen két jelölt esetében azt értjük, ha valamelyik jelölt több szavazatot szerez vetélytársánál, egy jelölt esetében pedig azt, ha több „igen” szavazatot születik, mint „nem”. Ezzel szemben az abszolút többséget az szerzi meg, aki az összes leadott szavazat több mint felét megszerzi.

Az Országgyűlés gyakorlata a relatív többség elvét követi, így a harmadik forduló után az tekinthető megválasztott köztársasági elnöknek, aki több szavazatot szerez. Mivel a harmadik fordulóban már csak az a két jelölt vehet részt, aki a második fordulóban a legtöbb szavazatot szerezte, így – hacsak nincsen szavazategyenlőség a jelöltek között – valamelyik jelölt többséget szerez.

Kérdéses azonban, hogy az államfőválasztás harmadik fordulójában hogyan kell figyelembe venni az érvénytelen szavazatokat. Az Országgyűlés Ügyrendi bizottságának állásfoglalása szerint a „köztársaságielnök-választás harmadik fordulójában az érvénytelen szavazatok nem dönthetik el a választás végeredményét, azokat az eredmény megállapítása során figyelmen kívül kell hagyni.”²¹⁶ Ez az állásfoglalás azonban vitatható, létezik olyan értelmezés, amely eltérő következtetéshez vezet.

A köztársasági elnök megválasztását az Alkotmányon kívül nem szabályozza más jogszabály. Az eljárási kérdéseket – a Házbizottságot alapul véve – a titkos szavazás lebonyolításának rendjéről szóló házbizottsági állásfoglalás rögzíti.²¹⁷ Ez az állásfoglalás különbséget tesz a semmis szavazat és az érvénytelen szavazat között. Semmis az a szavazat, amelyet nem a hivatalos szavazólapon adtak le, bélyegzőlenyomat nélküli szavazólapon adtak le, továbbá az a szavazat, amelyet a képviselő nem dobott be az urnába. Érvénytelen pedig az a szavazat, amelyről nem lehet kétséget kizáróan megállapítani, hogy a képviselő kire szavazott.

²¹⁶ Az Ügyrendi bizottság 47/2002–2006. ÜB. Általános érvényű állásfoglalása (2005. május 25.)

²¹⁷ A Házbizottság 2005. május 30-án, 2002. szeptember 26-án és 2001. október 11-én módosított, 1998. november 26-i állásfoglalása

A semmis és az érvénytelen szavazat között az a joghatásbeli különbség, hogy – bár a *szavazás eredményét sem a semmis, sem az érvénytelen szavazat nem befolyásolja* – a határozatképeség számításánál a semmis szavazatokat figyelmen kívül kell hagyni, az érvényteleneket viszont figyelembe kell venni.²¹⁸ A határozatképeségnek azonban az Országgyűlés – helyes – álláspontja szerint nincs szerepe, mivel az első két fordulóban mindenképp részt kell vennie a képviselők kétharmadának (különben biztosan érvénytelen a forduló), a harmadik fordulóban pedig akár egyetlen képviselő is választhat köztársasági elnököt. Így a semmis és az érvénytelen szavazat közötti különbségtétel ebben az esetben csak elvi jellegű.

Nagyjából hasonlóan szabályozza az országgyűlési választások érvénytelen szavazatait a választási eljárásról szóló 1997. évi. C. törvény Eszerint érvénytelen az a szavazat, amit érvénytelen szavazólapon adtak le, nem a jelölt neve alatti, fölötti vagy melletti körbe tollal írt két, egymást metsző vonal, illetve amit kiesett jelöltre adtak le [69. § (4) bekezdés]. A választási törvények, valamint az OVB következetes gyakorlata alapján az érvénytelen szavazat nem joghatás nélküli. Leadott szavazatnak számít, így a választás érvényességének kérdésében figyelembe kell venni, de más tekintetben nem befolyásolja a szavazás végeredményét. Amennyiben az adott egyéni választókerületben csak két jelölt „marad talpon” a második fordulóban (mert nem érték el többet a 15 százalékot, és a harmadik jelölt visszalépett), akkor az szerez mandátumot, aki – akárcsak egyetlen szavazattal is – több érvényes szavazatot szerzett, függetlenül attól, hogy hány érvénytelen szavazatot adtak le. (Ilyen esetben az érvénytelen szavazatok csak eljárási kérdéseket vetnek fel, mint a szavazatok újraszámolása).

Amennyiben a köztársaságielnök-választásra vonatkozó alkotmányi szabály nyelvtani értelmezéséből indulunk ki, az állapítható meg – szemben az Ügyrendi bizottság állásfoglalásával –, hogy nincs analógia az országgyűlési választások második, és az államfőválasztás harmadik fordulója között. Ahhoz ugyanis, hogy az egyéni képviselőjelölt a második fordulóban mandátumot szerezzen – az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény értelmében – a „legtöbb érvényesen leadott szavazatot” kell megszereznie [7. § (3) bekezdés *b*) pont]. Ezzel szemben a köztársaságielnök-jelöltnek a harmadik fordulóban a „szavazatok többségét” kell megszereznie. Az Alkotmány többségen

²¹⁸ A szavazat semmissége és érvénytelensége közötti különbségtétel hasonlít a polgári jogban használt „nem létező” és „érvénytelen” fogalmak közötti különbségtételre. Nyilvánvaló, hogy ha a képviselő nem ad le hivatalos szavazólapot (semmis szavazat), akkor szavazata közjogi értelemben nem létezik, míg ha lead ugyan szavazólapot, de az nem felel meg a formai feltételeknek, a szavazat érvénytelen ugyan, de létező.

minden esetben abszolút többséget ért, így például a képviselők több mint felének szavazatát az összes képviselő több mint felének szavazataként kell értelmezni.

Nyelvtani értelmezéssel az állapítható meg, hogy az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény és az Alkotmány vonatkozó rendelkezései nem szinonimák, jelentéstartalmuk eltérő. Amíg a képviselőjelöltnek a második fordulóban elegendő „csupán” több szavazatot gyűjtenie vetélytársainál (relatív többség), az államfőjelöltnek az összes leadott szavazat többségét kell megszereznie; azaz több szavazatot, mint amennyi a másik jelöltre leadott szavazatok és az érvénytelen szavazatok összege (abszolút többség).

A nyelvtani értelmezés erősíti továbbá a köztársasági elnök legitimitását, mivel a harmadik fordulóban biztosított, hogy azoknak a többsége, akik leadtak szavazatot, támogatják a megválasztott köztársasági elnök személyét.

Szükséges megjegyezni, hogy ez a megoldás nem teszi az érvénytelen szavazatot érvényessé. Az érvényes szavazat ugyanis azt befolyásolja, hogy melyik jelölt szerez többséget, ezzel szemben az érvénytelen szavazat csak a választás eredményességét vagy éppen eredménytelenségét.

A teleologikus értelmezés a nyelvtanitól eltérő következtetéshez vezet. A teleologikus értelmezés szerint a harmadik fordulóról szóló rendelkezések azt a célt szolgálják, hogy mindenképpen eredményes legyen az államfőválasztás, ne álljon elő bizonytalan közjogi helyzet, a Köztársaságnak legyen elnöke. Ezekre tekintettel a teleologikus értelmezést követve nem érvényesül a határozatképesség általános szabálya a harmadik fordulóban, és emiatt elegendő a relatív többség is.

Mіндеzekre tekintettel úgy véljük, hogy az Alkotmány 29/B. § (4) bekezdésének jelenleg hatályos formában való megtartása mellett az Országgyűlés gyakorlata nem tartható fenn.²¹⁹

A „szavazatok többsége” kitéttel szemben az is felhozható problémaként, hogy értelmetlennek bizonyul abban az esetben, ha a harmadik fordulóban csak egy jelölt vesz részt. Ebben az esetben ugyanis nincs kivel „versenyeznie” a több szavazatért, ilyenkor nyilván több támogató szavazatot kell szereznie, mint ellenzőt.

²¹⁹ Gyakorlati példával illusztrálva: ha az elnökválasztás harmadik fordulójában „A” jelölt 10, „B” jelölt 8 szavazatot kapott, és 256 képviselő érvénytelen szavazatot adott le, akkor az Országgyűlés „A” jelöltet megválasztott köztársasági elnöknek tekinti. Annak ellenére, hogy a példában felhozott esetben 274 szavazatot adtak le (a Házbizottsági állásfoglalás szerint is), és a 10 szavazat nem jelenti a 274 „szavazat többségét”.

Mint látható, a „szavazatok többsége” megfogalmazás különböző értelmezései eltérő eredményre vezetnek, és ez jogbizonytalanságot eredményezhet. Így bár az Alkotmány 29/B. § – kiegészülve a Hárszabállyal és a bizottsági állásfoglalásokkal – alkalmas a köztársasági elnök egyértelmű megválasztására, szükségesnek mutatkozik egyes szabályok módosítása. Amennyiben ugyanis az Országgyűlés – jelenlegi gyakorlatát folytatva – kitar amellet az álláspont mellett, hogy a harmadik fordulóban elegendő a megválasztáshoz a relatív többség, akkor a 29/B. § (4) bekezdésben szereplő „szavazatok többségét” kifejezést kellene módosítani, úgy, hogy ne vezessen a követett gyakorlattól eltérő eredményre a nyelvtani értelmezés. Lehetséges megoldás például: *A harmadik szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – több szavazatot szerez. Amennyiben a harmadik fordulóban egy jelölt vesz részt, a jelölt akkor tekinthető megválasztott köztársasági elnöknek, ha a jelöltet támogató szavazatok száma meghaladja a jelölt ellen leadott szavazatok számát.*

Az érvénytelen szavazatokkal kapcsolatos további kérdések

Az államfőválasztás során felmerül az a kérdés is, hogy azonos megítélés alá esik-e a tartózkodás és az érvénytelen szavazat leadása.

Az Országgyűlésben a képviselők igennel, nemmel vagy tartózkodommal szavazhatnak [Hárszabály 64. § (2) bekezdés]. Az államfőválasztás azonban az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalása alapján kivételt képez a főszabály alól, eszerint az állásfoglalás szerint ugyanis „a vezető közjogi tisztségek betöltőinek az Országgyűlés által titkos szavazással történő választása során nem alkalmazható a Hárszabály 64. § (2) bekezdés. A titkos választásnál a jelöltre vagy a jelölt ellen leadott szavazatokkal lehet voksolni, »tartózkodom« állásfoglalásra nincs mód”.²²⁰ Az Ügyrendi bizottság következetes megállapítása szerint a „tartózkodom” szavazat érvénytelen szavazatnak minősül, mivel az ilyen szavazatból nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a jelölt kire szavazott²²¹ (lásd előbb: érvénytelen szavazat). Mindezekre tekintettel az Ügyrendi bizottság az Alkotmányügyi bizottság előbb ismertetett állásfoglalását hatályában fenntartotta.

Ennek figyelembevételével alakította ki a Hársbizottság a köztársaságielnök-választás szavazólapjaink mintáit. Amennyiben a választáson csak egy jelölt vesz részt, a képviselők az „igen” és a „nem” között választhatnak. Ha a képviselők a köztársasági elnöki tisztségre több

²²⁰ AIB. 1995. június 1.

²²¹ Az Ügyrendi bizottság 50/2002–2006. ÜB. általános érvényű állásfoglalása. (2005. május 25.)

jelöltet ajánlanak, akkor a szavazólapon nem eldöntendő kérdés szerepel, hanem a jelöltek közül kell választani.²²² Ezt az eljárási rendet az Ügyrendi bizottság is megerősítette, kifejtve, hogy az igen szavazat már önmagában a többi jelölt elutasítását jelenti. Felhívta továbbá a figyelmet, hogy „a »nem« szavazat egyes képviselőknek több szavazat leadásának lehetőségét biztosítaná, amely ellentétben áll azzal a elvvel, hogy minden képviselőnek azonos számú szavazata lehet.”²²³

A magunk részéről egyetértünk azzal a megállapítással, hogy a tartózkodás és az érvénytelen szavazat között nincs tartalmi különbség. Mind a kettő leadott szavazatnak számít, és közös vonásuk az is, hogy a szavazás érvényességét befolyásolják, de a döntés tartalmát (azt, hogy milyen irányú döntés születik) nem.

Felmerül végül az a kérdés, hogy mit kell tenni abban az esetben, ha a harmadik fordulóban sem sikerül megválasztani a köztársasági elnököt, azaz a választás eredménytelen. Az a hatályos szabályozás és értelmezés alapján a következő esetekben fordulhat elő:

1. egy jelölt esetén akkor, ha nem született több „igen” szavazat, mint „nem”;
2. két jelölt esetén akkor, ha a jelöltek szám szerint ugyanannyi szavazatot szereztek.

Mint arra a korábbiakban utaltunk, véleményünk szerint a 29/B. § (4) bekezdésének nyelvtani értelmezéséből az következik, hogy abban az esetben is eredménytelen a szavazás, ha a harmadik fordulóban a jelöltre érkezett szavazatok száma nem haladja meg a másik jelöltre leadott és az érvénytelen szavazatok összegét. A hatályos szabályozás azonban – abból kiindulva, hogy tartózkodásra nincs mód – a relatív többséget követeli meg.

Eredménytelen választás esetén az Ügyrendi bizottság állásfoglalása szerint az egész választási eljárást meg kell ismételni.²²⁴ Ez a megoldás kétségtelenül jobban szolgálja a jogbiztonságot, így inkább megfelel az alkotmányossági követelményeknek, mintha csak a harmadik fordulót kellene megismételni. Ilyen esetben tehát az Országgyűlés elnöke új választást tűz ki.

Megoldásra váró problémák

Az Ügyrendi bizottság az államfőválasztás több vitás kérdését rendezte állásfoglalásaival. Praktikus okokból azok a kérdések kerültek a bizottság elé, amelyek a 2005-ös választásnál felmerültek vagy felmerülhettek. Így került megválaszolásra az érvénytelen szavazatok, az

²²² A Házbizottság 2005. május 30-án módosított, 1998. november 26-án megerősített, 1995. június 1-i állásfoglalása a köztársasági elnök választásának eljárási rendjéről. 2. és 3. melléklet.

²²³ Az Ügyrendi bizottság 49/2002–2006. ÜB. általános érvényű állásfoglalása. (2005. május 25.)

²²⁴ Az Ügyrendi bizottság 18/2002–2006. ÜB. általános érvényű állásfoglalása. (2005. május 25.)

eredménytelen választás és a tartózkodás lehetőségének problematikája, melyek megkönnyítették az elnökválasztás egyértelmű lefolytatását, elősegítve ezzel a jogbiztonságot. A köztársaságielnök-választással kapcsolatban azonban további kérdések is felmerülnek.

Elsőként, hogy milyen közjogi helyzet áll elő, ha a köztársasági elnök hivatali idejének lejártáig nem sikerül megválasztani az új elnököt. Felmerül, hogy ilyen esetben a köztársasági elnök megválasztásáig feladatait az Országgyűlés elnöke látja el. Ennek közjogi alapja az, hogy a köztársasági elnököt – megkötésekkel – az Országgyűlés elnöke helyettesíti (Alkotmány 29/E. §). Az Alkotmánybíróság deklarálta, hogy az államfői jogkört gyakorló házelnök nem ideiglenes köztársasági elnök, így felhatalmazása csak arra terjed ki, hogy a két köztársasági elnök közötti interregnum időszakában biztosítsa az intézmény folyamatos működését.²²⁵

Problémaként merül fel azonban, hogy a hivatkozott alkotmányi szakasz alapján a helyettesítésnek akkor van helye, ha a köztársasági elnök átmenetileg akadályoztatva van, vagy ha megbízatása idő előtt megszűnt. Nem ez a helyzet áll elő azonban akkor, ha a köztársasági elnöknek lejár a megbízatása, csak az Országgyűlés – az Alkotmány ellenére – nem választja meg időben a következő köztársasági elnököt. Ebben az esetekben az Alkotmány rendelkezése nem értelmezhető annyira kiterjesztő módon, hogy az Országgyűlés elnökének általános helyettesítési jogköre van; ilyen értelmezés az Alkotmányból nem vezethető le.

Az Országgyűlés elnökének e minőségénél fogva érdemi jogosítványai vannak a köztársaságielnök-választás előkészítésében, lebonyolításában; több esetben döntési helyzetbe is kerül. Ha az Országgyűlés elnöke elláthatná az államfői teendőket abban az esetben is, amikor az Országgyűlés nem választ köztársasági elnököt, a házelnök az elnökválasztás sikertelenségében lenne érdekelt. Ez pedig összeegyeztethetetlen azzal a kötelezettségével, hogy rendelkezésére álló eszközeivel elősegítse az Országgyűlés eredményes működését.

A köztársasági elnök „meg nem választása” igen problematikus helyzetet eredményezne, mivel ez időben is felmerülhetnek halaszthatatlan elnöki feladatok (pl. választás kitűzése), és az általában helyettesítésre jogosult – mint azt láthatjuk – ez esetben nem járhat el. Emiatt Petrétei ilyen esetben is lát lehetőséget a köztársasági elnök házelnök általi helyettesítésére: „jelentősebb érdek fűződik ugyanis ahhoz, hogy a köztársasági elnöki tisztséghez kötődő funkciókat ellássák, mint ahhoz, hogy valamilyen, elméleti alkotmányjogi szempontokra hivatkozással ilyen helyzetben senki se legyen jogosult ezeket gyakorolni”.²²⁶

²²⁵ Lásd bővebben: 7/1990 (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 40.

²²⁶ PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök helyettesítéséről. *Magyar Jog* 2005/8. 451. p.

Szerintünk azonban pusztán célszerűségi szempontok szerint az Alkotmány rendelkezései nem írhatóak felül.

A probléma feloldása érdekében az alkotmányozónak vagy tágítania kellene a kört, amikor az Országgyűlés elnöke helyettesítheti a köztársasági elnököt, vagy más, áthidaló megoldást kellene találnia. Ilyen megoldás lehet például az is, hogy a hivatalban lévő köztársasági elnök hivatali ideje meghosszabbodik addig, amíg az Országgyűlés a következő köztársasági elnököt nem választja meg. A visszaélések elkerülése érdekében határidőt is meg lehetne állapítani, hogy legfeljebb mennyi idővel hosszabbodhat meg államfői mandátum. Természetesen ez csak látszatsmegoldás, mivel az sem tekinthető kizártnak, hogy a meghosszabbított határidő is eredménytelenül telik el. Megoldást jelenthet a korábbiakban ismertetett cseh példa is, amely megosztja a helyettesítési jogköröket a parlament elnöke és a miniszterelnök között.

Másodszor, az elnökválasztással kapcsolatban felmerül az a kérdés is, hogy mi a követendő eljárás abban az esetben, ha a választás második fordulójában „holtverseny” alakul ki a második helyen. Az Alkotmány szerint ugyanis a harmadik fordulóban csak az a két jelölt vehet részt, akikre a második fordulóban a legtöbb szavazatot adták le. Ez a körülmény azért hozná nehéz helyzetbe a választás lefolytatóit, mert az alkotmányozó feltett szándéka, hogy a harmadik fordulóban csak két jelölt vegyen részt [a 29/B. § (4) bekezdése *expressis verbis* kifejti, hogy két jelöltre lehet szavazni], így nagy valószínűséggel nem alkalmazható a sportvilágból vett analógia, hogy ilyenkor két ezüstérmet osztanak ki. E problémára megoldás lehetne, ha az alkotmányozó ilyenkor az első fordulóban elért eredményt venné figyelembe.

Petrétei kérdésként felveti azt is, hogy mi történik, ha a köztársasági elnök megbízatása akkor jár le, amikor az Országgyűlés feloszlott, vagy akadályoztatva van.²²⁷ Ilyekor két elvi lehetőség merül fel: az egyik, hogy a köztársasági elnök megbízatása meghosszabbodik az új Országgyűlés megalakulásáig, illetve az akadály elhárulásáig. Ennek ellentmond azonban, hogy a megbízatás meghosszabbításáról az Alkotmány csak az Országgyűlés vonatkozásában tesz említést [28/A. § (2) bekezdés], amiből *a contrario* az következik, hogy más intézmény esetében ennek nincs helye. A másik lehetőség, hogy az Országgyűlés elnöke ilyen esetben is helyettesíthetné a köztársasági elnököt – ez azonban a korábban ismertettek miatt ellentétben áll az Alkotmány nyelvtani értelmezésével.²²⁸

²²⁷ PETRÉTEI JÓZSEF: On the Regulation in Force of the Election of the President of the Republic. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Essays in Honour of Professor Antal Ádám on the Occasion of His 75th Birthday*. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs, 2005. 151. p.

²²⁸ Petrétei ez utóbbi megoldást fogadja el, de elismeri az ezzel kapcsolatos kételyeket.

Mindhárom helyzet bekövetkezte esetén csak alkotmánymódosítással lehetne a vitás kérdéseket rendezni.

Kitérő: a szavazás titkossága

Az Alkotmány 29. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés titkos szavazáson választja a köztársasági elnököt.

A szavazás titkossága a – választásra való jogosultság általánossága és egyenlősége, valamint a választás közvetlensége mellett – a választójog klasszikus alapelvei közé tartozik, melyet mind az Alkotmány, mind a választási törvények rögzítenek.

A titkos szavazás intézményének a célja a választás tisztaságának megóvása, azaz annak biztosítása, hogy a választó szabad akaratából, lelkiismeretének megfelelően adja le szavazatát, és ne kelljen tartania szavazatának esetleges következményeitől. Ennek megfelelően a választási szervek kötelesek biztosítani a szavazás titkosságát. Ezzel összhangban állapította meg az Alkotmánybíróság is, hogy „a szavazás titkosságának követelménye azt jelenti, hogy az egyes választópolgárok által leadott szavazat tartalma semmilyen körülmények között nem kerülhet nyilvánosságra. Ez az alkotmányos alapelv azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy a szavazás rendjére és a szavazatok számlálására, összesítésére olyan szabályokat köteles alkotni, és a szavazáskor olyan feltételeket köteles biztosítani, amelyek garantálják, hogy a választópolgár által leadott szavazat tartalma mások számára ne legyen megismerhető, illetve megállapítható”.²²⁹

Az Alkotmánybíróság azonban ugyanebben a határozatban leszögezi, hogy a szavazás titkossága önmagában nem alapvető jog, hanem a választások egyik alapelve, a választójog [...] egyik eljárási garanciája.²³⁰

A határozatból az olvasható ki, hogy a titkosság az állami szerveket köti (nem a választót), annak érdekében, hogy a választópolgár akaratán kívül senki ne tudhassa meg a szavazat tartalmát. Nincs azonban akadálya annak, hogy a választópolgár szabad akaratából nyilvánosságra hozza szavazatát, főleg nem teszi a nyilvánosságra hozatal a szavazatot érvénytelenné.

Ennek analógiájára megállapítható, hogy ha az Országgyűlés általi titkos választásokon a képviselők nyilvánosságra hozzák szavazataikat, ez nem teszi érvénytelenné sem a szavazatot, sem a választást – amennyiben a nyilvánosságra hozatal szándék

²²⁹ 32/2004 (IX. 14.) AB határozat, ABH 2004, 446, 453.

²³⁰ U. o.

jogellenes befolyástól mentes. Annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a szavazatot leadó képviselőket milyen tényezők ösztönözhetik a szavazat tartalmának felfedése során, meghaladja az alkotmányjog kereteit, így ennek lehetséges okaira nem térünk ki. Alkotmányjogilag pusztán annak van jelentősége, hogy ez a motiváció belső-e, vagy külső; ha belső, akkor alkotmányjogilag irreleváns, ha viszont külső, akkor nem motivációról, hanem kényszerítésről beszélhetünk. Ez utóbbi esetben viszont az önkéntesség, mint fogalmi elem, hiányzik, így a szavazás titkossága sérelmet szenved.

Végül ezzel összefüggésben alaptalannak tartjuk azt a felvetést, hogy amennyiben egyes képviselők nyilvánosságra hozzák szavazataikat, akkor ezzel más képviselők esetében is sérül a titkosság elve. E felvetést azzal támasztják alá, hogy ha például a képviselők fele nyilvánosságra hozza a szavazatát, akkor a képviselők másik fele titkosan leadott szavazatának a tartalmára is következtetni lehet, ha azonos tartalmú szavazatot adtak le. Ha azonban elfogadnánk ezt a felvetést, fogalmilag kizárt lenne az egyhangú titkos szavazás. Ilyen esetekben ugyanis a szavazat tartalma egyértelművé válik.

Meglátásunk tehát, hogy a szavazás titkossága nem abszolutizálható; nem tulajdonítható neki olyan értelmezés, amely szerint sérti az Alkotmány 29. § (2) bekezdését a szavazat nyilvánosságra hozatalának ténye.

A köztársasági elnök megválasztásának rendje az Európai Unió tagállamaiban

A köztársasági elnök megválasztásának módja gyakran kerül nemcsak a jogi, hanem a politikai érdeklődés középpontjába is. Tapasztalatszerzés végett érdemes megvizsgálni, hogy az Európai Unió egyes tagállamai milyen megoldásokat dolgoztak ki az államfő-választásra.

Az egyes megoldásokat a következő táblázat foglalja össze:

	Választás módja	I. ford.	II. ford.	III. ford.	Feltétel
Ausztria	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	választójog, év elejéig 35. év betöltése
Bulgária	közvetlen	abszolút (ha a választópolgárok több mint fele szavazott)	relatív (2 jelölt)	-	Bulgáriában született állampolgár, 40 év, 5 éve az országban lakik
Csehország	parlament, két kamara együttes ülésén	abszolút (külön a Képviselőházban és a Szenátusban)	relatív (külön a Képviselőházban és a Szenátusban)	relatív (együtt)	Szenátusba választható (állampolgár, 40 év)
Észtország	parlament v. Választói Testület	2/3	2/3	2/3 (ha nem, a Választói Testület választ)	állampolgár, 40 év
Finnország	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	Finnországban született állampolgár
Franciaország	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	-
Görögország	parlament	2/3	2/3	3/5 (ha nem, a parlamentet felosztatják)	5 éve állampolgár, apja vagy anyja görög, 40 év, választópolgár
Írország	közvetlen	szavazatátruházó rendszer (STV)	-	-	állampolgár, 35 év
Lengyelország	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	választójog, 35 év
Lettország	parlament	abszolút	-	-	40 év, teljes jogú állampolgár, nem kettős állampolgár
Litvánia	közvetlen	abszolút (ha a választópolgárok több mint fele szavazott)	relatív (2 jelölt)	-	születéssel állampolgárságot szerzett, 3 éve ott él, 40 év, passzív választójog
Magyarország	parlament	2/3	2/3	relatív (2 jelölt)	35 év, választópolgár
Németország	Szövetségi Közgylés	abszolút	abszolút	relatív	40 év, állampolgár, passzív választójog
Olaszország	parlament, két kamara együttes (kibővített) ülésén	2/3	2/3	abszolút	50 év, állampolgár, rendelkezik polgári és politikai jogokkal
Portugália	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	portugál származású, választópolgár, 35 év
Románia	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	-
Szlovákia	közvetlen	abszolút	relatív (2 jelölt)	-	választópolgár
Szlovénia	közvetlen	relatív	-	-	állampolgár

A táblázat értelemszerűen nem tartalmazza az Európai Unió monarchikus berendezkedésű államait (Svédország, Dánia, Egyesült Királyság, Spanyolország, Belgium,

Hollandia, Luxemburg), mivel azok államfői nem választás, hanem öröklés útján töltik be hivatalukat. Megjegyzendő azonban, hogy a trón betöltésének rendje a parlamentáris monarchiákban sem egységes. A legtöbb monarchiában a trónöröklés rendje az elsőszülöttség elvét követi, azaz az uralkodó idősebb gyermeke (és azok leszármazottai) a trónöröklés tekintetében megelőzik a fiatalabb gyermekeket – függetlenül attól, hogy a legidősebb gyermek milyen nemű. Ebben a rendszerben a másodszülött csak abban az esetben örökölheti a trónt, ha az elsőszülött lemondás, alkalmatlanság vagy egyéb kizáró ok miatt arra képtelenné válik.

Ettől a rendszertől eltér a spanyol megoldás. A spanyol alkotmány alapján *„a trónöröklés az elsőszülöttség és a belépés rendjét követi, amelyben a korábbi ág mindig előnyt élvez a későbbivel szemben, ugyanazon ágon belül a közelebbi rokonsági fok a távolabbival szemben, ugyanazon rokonsági fokon belül a férfi a nővel szemben, ugyanazon nemben belül az idősebb korú személy a fiatalabbal szemben”* [57. cikk (1) bekezdés]. Ebben a megoldásban tehát elsődlegesen a leszármazott neme számít, és csak másodlagosan a kora. Hasonló szabályokat tartalmaz Monaco alkotmánya is (10. cikk).

Nagyobb eltérés mutatkozik a trónöröklés eljárási kérdéseiben, az esetleges kizárási okokban, illetve abban a kérdésben, hogy mi a teendő a trón megüresedése esetén. Ezek közül a kizárási okokat hasonlítom össze részletesebben. A trónutódlásból való kizárás azért számít alkotmányjogi szempontból specifikumnak, mivel a parlamentáris monarchiák államfői főszabály szerint nem tartoznak sem politikai, sem jogi felelősséggel – a Locke-féle *King can do no wrong* alapján.

Az egyes alkotmányok meghatároznak azonban olyan eseteket, amikor a trónörökös olyan mértékben vét az adott ország királyi házzal szemben felállított követelményei ellen, hogy emiatt nem örökölheti az ország trónját. A legtipikusabb esetek a következők:

- nem követi az államvallást,
- engedély nélkül köt házasságot, vagy
- más állam államfőjévé válik.

Azokban az államokban, amelyeknél az állam és egyház elválasztása nem történt meg, uralkodóktól, trónörökösöktől gyakran elvárt követelmény, hogy az államvallást kövesse. Erre a klasszikus, alkotmányinak tekinthető szabályozást az angol Act of Settlement (1701) tartalmazza, amely a következőképpen rendelkezik: *„törvénybe foglalták továbbá, hogy mindazon személyek, akik kibékültek, kibékülnek vagy egyesülnek a római Szentszékkal vagy egyházzal, vagy a pápai vallást gyakorolják vagy pápistával kötnek házasságot kizáratnak, és a törvény alapján örök időkre képtelenek örökölni, birtokolni vagy élvezni a koronát és a*

királyi kormányzás jogát". Hasonlóan rendelkezik a dán alkotmány (5. cikk) és a svéd Trónöröklési törvény is (4. cikk).

Gyakori szabály továbbá, hogy a trónörökös csak a Parlament, illetve a király és a Parlament beleegyezésével köthet házasságot; ilyen szabály található a belga, a holland, a spanyol és a svéd alkotmányokban. Alkotmányi szempont továbbá a perszónálunió is, így az uralkodó nem válhat más állam államfőjévé – mondja ki a belga, a dán és a svéd alkotmány.

A köztársasági elnök megválasztására vonatkozó megoldások

Azokban az államokban, amelyekben az államfői tisztséget nem öröklés útján töltik be, ki kellett dolgozni a köztársasági elnök megválasztásának rendjét. Az Európai Unió tagállamait – mint azt a táblázat mutatja – két csoportba lehet sorolni; az első csoportba tartozó államok elnökeit közvetlenül választják, míg a másodikba tartozókat a Parlament, vagy az Alkotmányban meghatározott választói testület választja meg.

Közvetlen választás

A köztársasági elnök közvetlen megválasztását preferáló államok többsége kétfordulós választást tart, amely első fordulójában abszolút többség szükséges a tisztség megszerzéséhez, és ha ezt a többséget egyik jelölt sem éri el, a „legjobb kettő” részvételével második fordulót tartanak, ahol már relatív többség is elegendő. Ezt a megoldást követi Ausztria, Finnország, Franciaország, Lengyelország, Litvánia, Portugália és Szlovákia.

A felsorolásból a litván megoldás különbözik a többitől. Litvánia alkotmányos rendje a többinél szigorúbb feltételeket követel meg; ugyanis nem csupán eredményességi (összes leadott szavazat több mint fele) követelményt, hanem érvényességit is meghatároz – a választás első fordulója csak abban az esetben érvényes, ha azon a választópolgárok több mint fele részt vesz. A szabályozást enyhíti, hogy abban az esetben is érvényes és eredményes az első forduló, ha bár nem vett részt a választópolgárok több mint fele a választáson, de valamelyik jelölt megszerezte az összes választópolgár szavazatának egyharmadát. A litván szabályozás érdekessége továbbá, hogy amennyiben az első fordulóban csak két jelölt vett részt, és a forduló érvénytelen vagy eredménytelen, nem második fordulót, hanem új választást tartanak.

Az államfőt közvetlenül választó államok közül Szlovéniában és Írországbán egyfordulós a választási rendszer. Szlovéniában megválasztott köztársasági elnök az, aki a

választáson több szavazatot szerzett vetélytársainál, függetlenül attól, hogy mekkora többséget ért el, illetve hogy hányan vettek részt a választáson (relatív többség). Írország pedig az Európában ritka szavazatátruházó rendszert (STV) alkalmazza, amely szintén módot ad arra, hogy egy fordulóban elnököt lehessen választani. A rendszer lényege, hogy személyek közötti választással valósítja meg az arányos képviseletet. Ez úgy történik, hogy az egy szavazattal rendelkező választópolgár kiválasztja azt a jelöltet, akit megválasztottnak szeretne tudni. Azonban arra az eshetőségre számítva, hogy jelöltjét mégsem választják meg, megjelöli, hogy másod-, harmad-, vagy negyedsorban kit fogadna el legszívesebben.²³¹ A szavazatátruházó rendszer talán legismertebb példája az ausztrál szenátusi választások módja.

Közvetett választás

Lényegesen nagyobb szórást mutat azon államok gyakorlata, amelyek elnökeit a nép nem közvetlenül, hanem választott képviselőin keresztül választja. Tipikus esetben a köztársasági elnököt a Parlament választja, ettől csak Észtország és Németország tér el.

Bevett gyakorlat, hogy kétkamarás Parlament esetében a két kamara együttesen ülészik, ezt a megoldást követi Csehország és Olaszország. Mindkét államban legfeljebb három fordulót tartanak, de az egyes fordulóban megkívánt többség a két államban eltérő. Olaszországban – Magyarországhoz hasonlóan – az első két fordulóban a Parlament tagjai kétharmadának, a harmadikban több mint felének szavazata szükséges. Nincs azonban jelentősége annak, hogy a jelölt milyen arányban kapta meg a képviselők, és milyen arányban a szenátorok támogatását.²³²

Ettől eltér Csehország gyakorlata. A Cseh Köztársaság Alkotmánya szintén háromfordulós választást rendel. Az első fordulóban az tekinthető megválasztott köztársasági elnöknek, aki megszerzi külön a képviselők, és külön a szenátorok abszolút többségét. Ez a szabály a második fordulóra annyiban enyhül, hogy elegendő a relatív többség – igaz, még ebben az esetben is a többséget külön-külön kell vizsgálni. A második forduló akkor eredményes tehát, ha valamelyik jelölt megszerezte a jelenlevő képviselők és a jelenlevő szenátorok többségét. A harmadik fordulóban azonban már a tényleges relatív többség elve érvényesül, az nyeri el az elnöki hivatalt, aki a szavazatot leadók többségének támogatását

²³¹ DEZSŐ MÁRTA: A választási rendszer. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2003. 181. p.

²³² Megjegyzendő, hogy Olaszországban a köztársasági elnök megválasztására a parlament kibővül a régiók küldötteivel is.

megszerzi (függetlenül attól, hogy a szavazók a képviselők vagy a szenátorok közül kerültek ki).

Egykamarás Parlament választ köztársasági elnököt Magyarországon, Görögországban, Lettországon és – némi eltéréssel – Észtországban. A négy állam közül kétségtelenül a lettországi megoldás a legegyszerűbb, a köztársasági elnököt a Parlament egy forduló alatt abszolút többséggel választja. A lett alkotmány nem rendelkezik arról az esetről, ha ezt a többséget egyik jelölt sem szerzi meg, így valószínűsíthető, hogy ilyen esetben új választást kell tartani.

A görög és a magyar megoldás annyiban hasonlít, hogy mindkét államban legfeljebb háromfordulós a köztársaságielnök-választás, és mindkét államban kétharmados többség szükséges az első két fordulóban az eredményességhez. Lényeges különbség azonban, hogy Görögország a harmadik fordulóra is minősített többséget tart fenn, és csak annyi „könnyítést” biztosít, hogy a 2/3-os többséget 3/5-re csökkenti. Amennyiben a görög parlament a harmadik fordulóban sem tud köztársasági elnököt választani, felosztatják, és új választásokat írnak ki.

A magyar és a görög megoldással rokonítható az észt is, mivel Észtországban is három forduló az elnökválasztás, és ott is 2/3-os többség szükséges az első két fordulóban. Észtország alkotmányjogi specifikuma az, hogy a harmadik fordulóra is megtartja a 2/3-os többséget, és amennyiben ez a forduló is eredménytelennek bizonyul, az elnökválasztás joga egy külön erre a célra létrehozott Választói Testületre tevődik át.²³³

Speciális szerv választja meg a Németországi Szövetségi Köztársaság elnökét is. Németországban a választói testület a Szövetségi Közgyűlés, amelynek tagjai a Szövetségi Gyűlés tagjai és a tartományi népképviselők által megválasztott tagok. A választás szintén háromfordulós; az első két fordulóban abszolút, a harmadikban relatív többség szükséges.²³⁴

A köztársasági elnökkel szemben támasztott feltételek

A köztársasági elnök kiemelt közjogi státusa miatt bevett gyakorlat, hogy az alkotmányok az általános passzív választójogi követelményeken túlmenően többletkövetelményeket kívánnak meg a köztársasági elnöktől. A köztársasági elnökkel szemben támasztott követelmények a következő csoportokba sorolhatóak:

²³³ A Választói Testület gyakorlatilag egy „felduzzasztott” Parlament, mivel áll egyfelől a parlamenti képviselők közül, másfelől önkormányzatoként egy, delegált tagból.

²³⁴ Bár az alkotmány nem korlátozza az elnökjelöltek számát, az utóbbi időben mindig két jelölt verseng a hivatalért, így az első forduló eredményes szokott lenni.

1. általános követelmények,
2. életkori kitétel, valamint
3. az állammal való szoros kötődés megkövetelése.

Az általános követelmények a passzív választójoghoz szükséges anyagi jogi és eljárási követelményeket jelölik, ide tartozik az állampolgárság és a választójog.

Az életkori kitétel lényege, hogy a köztársasági elnöki hivatal csak egy bizonyos – az általános nagykorúságnál magasabb – kor elérése után tölthető be. Ez az életkor a legtöbb államban 35-40 év; 35 éves korhatárt alkalmaz Ausztria, Írország, Lengyelország, Magyarország és Portugália, 40 éveset Csehország, Észtország, Görögország, Lettország, Litvánia és Németország. A cseh alkotmány ugyan *expressis verbis* nem deklarálja a köztársaságielnök-választásra vonatkozó fejezetben a negyven éves korhatárt, ám csak az választható meg államfőnek, aki a Szenátusba is választható. A Szenátusba való választásnak azonban feltétele a 40. életév betöltése. Magasabb életkori követelményt csak Olaszország állapít meg; az Olasz Köztársaság első emberének 50. életévét betöltöttnek kell lennie.

Az alkotmányban meghatározott életkort rendszerint a választás első fordulójáig kell betölteni, ez alól az Európai Unió országai közül csak Ausztria kivétel; az osztrák alkotmány rendelkezése alapján a köztársasági elnöknek a választás évének első napja előtt kell betöltenie 35. életévét [60. § (3) bekezdés].

Kisebbségben vannak azok az államok, amelyek nem szerepeltetnek az általános életkornál magasabb életkori kitétel; ezek Finnország, Franciaország, Szlovákia és Szlovénia.

Nem ritka továbbá, hogy egyes alkotmányok az állampolgárságnál is szorosabb kapcsolatot követelnek meg a köztársasági elnöktől. Ennek lehetséges formája, hogy az alkotmány megköveteli, hogy a köztársasági elnök megválasztása előtt meghatározott ideig állampolgár legyen, ez az idő Litvániában három év, Görögországban öt.

Az államfő szülőfölddel való kapcsolatát erősítendő, néhány állam – amerikai mintára – megköveteli azt is, hogy a köztársasági elnök az ország területén született legyen, azaz születéssel szerezzék meg az adott állam állampolgárságát. Így rendelkezik Litvánia és Finnország alkotmánya.

Ebbe a körbe sorolhatóak azok az alkotmányok is, amelyek származási kitétel tartalmaznak; a portugál államfőtől megkövetelik, hogy portugál származású legyen, Görögország elnöke pedig csak az lehet, akinek apja vagy anyja görög származású.²³⁵

²³⁵ A görög szabályozás liberalizálódott az utóbbi időben, korábban ugyanis csak az apai ág számított, az nem volt elegendő, ha a jelölt anyai ágon volt görög származású.

Az elnökválasztási tanulságok összegzése

Az Európai Unió köztársasági államformájú államai elnökválasztási szabályainak vizsgálata során arra a következtetésre juthatunk, hogy az alkotmányozókat a következő célok vezették:

1. a köztársasági elnök minél szélesebb körű támogatást élvezzen;
2. az elnökválasztás végső soron eredményes legyen.

A minél szélesebb körű támogatás a köztársasági elnöki tisztség kiemelt közjogi jelentősége miatt szükséges. Ezen elv miatt bízta több alkotmány a népre az elnök megválasztását, de érvényesül az elv a közvetett választást előnyben részesítő államokban is. A kétkamarás parlamentek együttes ülést tartanak (Csehország, Olaszország), az egykamarások pedig vagy fenntartják a minősített többséget (Görögország), vagy speciális választói testületre bízák a köztársasági elnök megválasztását (Németország, Észtország). A parlamenti többség így végső soron csak két államban, Magyarországon és Lettországon tudja keresztül vinni saját elnökjelöltje megválasztását.

Az eredményesség érdekében azokban az országokban, amelyek közvetlenül választják elnökeiket, legalább a második fordulóban elegendő a relatív többség. Ugyanez a tétel érvényesül azokban az államokban is, ahol a köztársasági elnököt a parlament választja. Ilyen államokban az utolsó fordulóban rendszerint a relatív többség is elegendő (Csehország, Magyarország, Németország), vagy eredménytelenség esetére külön testületet hoz létre (Észtország). Ennél szigorúbb az olasz és a lett megoldás, bár a minősített többség végső soron ezekben az államokban sem követelmény. A harmadik fordulóban csak Görögországban követelmény a minősített többség, de itt kellőképpen „fenyegető” tényező az elnökválasztás sikertelensége, a parlament feloszlása. Megjegyzendő, hogy ezzel a szabállyal mind a kormány, mind az erős ellenzék visszaélhet, ha úgy ítéli meg, hogy a rendkívüli választások számára kedvezőbb eredményt hoznak az éppen adott parlamenti erőviszonyoknál.

Megjegyzendő, hogy a két elv ellentétben áll egymással, a szigorú eljárási szabályokat és nagy minősített többséget megkövetelő eljárás nem feltétlenül lesz eredményes, az enyhe szabályozás pedig nem erősíti kellő mértékben a köztársasági elnök legitimitását. Minden államban az alkotmányozó feladata az „arany középút” megtalálása.

Az elnökválasztás módjának továbbfejlődési lehetőségei Magyarországon

Magyarországon többször felmerült, hogy a köztársasági elnököt ne az Országgyűlés válassza, hanem a nép közvetlenül, és a kérdés a rendszerváltozás óta folyamatosan napirenden van, hol erősebb, hol gyengébb intenzitással.

A hatályos szabályozás kialakításában döntő szerepet játszott az 1989-ben megtartott „négyigenes” népszavazás is, amelyen a választópolgárok lemondtak arról, hogy az államfőt közvetlenül válasszák, ezt a jogot átruházták az Országgyűlésre.

Az esetleges „átállás” azonban több alkotmányjogi kérdést vet fel. Egyfelől azt, hogy az 1989-es módosítás ellenére van-e jogi lehetőség a közvetlen választásra való áttérésre, másfelől pedig, hogy a közvetlen választás nem változtatna-e Magyarország parlamentáris berendezkedésén.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy nincs alkotmányjogi akadálya annak, hogy – a népszavazás ellenére – Magyarország áttérjen a közvetlen elnökválasztásra. Az 1/1990 (II. 12.) AB határozat szerint „az 1989. november 26-i népszavazás első kérdésére adott válasz eredménye nem képezi alkotmányjogi akadályát annak, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 29/A. § (1) bekezdését módosítsa”.²³⁶ Ezt az Alkotmánybíróság a népszavazás jellegéből vezette, különbséget tett a referendum és a plebiszcitum között.

Ezt követően az Alkotmánybíróság még több határozatában foglalkozott a közvetlen köztársaságielnök-választás kérdésével. A 25/1999. (VII. 7.) AB határozat megállapította, hogy nem lehet népszavazást tartani a köztársasági elnök közvetlen választásáról, mivel a népszavazás az Országgyűlést csak mint törvényhozó hatalmat köti; alkotmányozó hatalmának gyakorlására nem kényszeríthető az Országgyűlés.²³⁷ A határozat kritikáját fogalmazta meg Tóth Károly. Álláspontja szerint az Alkotmány 24. § (3) bekezdése, amely szerint „az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges”, nem hatásköri szabály, hanem kifejezetten eljárási rendet rögzít. Az Alkotmány pedig „még implicit módon sem foglal magába tartalmi tilalmat, különösen nem olyan hatásköri korlátot, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye”.²³⁸

²³⁶ ABH 1990, 13.

²³⁷ ABH 1999, 251.

²³⁸ TÓTH KÁROLY: A köztársasági elnök közvetlen választásáról. In: *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, 2000. 496. p.

A 6/2000. (III. 17.) AB határozat pedig azt állapította meg, hogy népi kezdeményezéssel nem lehet köztársasági elnököt jelölni, mivel a jelölés nem az Országgyűlés, hanem 50 országgyűlési képviselő joga; a kérdés tehát nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.²³⁹

A határozatokból az következik tehát, hogy a közvetlen választásra való áttérésnek nincs alkotmányjogi akadálya ugyan, de a nép sem a választás, sem a jelölés jogát nem tudja „visszavenni” az Országgyűléstől.

Felmerül másfelől az a kérdés, hogy a közvetlen elnökválasztás nem érinti-e Magyarország parlamentáris berendezkedését, és nem mozdítja-e el egy félprezidenciális kormányforma irányába. E problémát a kettős legitimáció kérdésével összefüggésben már vizsgáltuk, és arra a következtetésre jutottunk, hogy van összefüggés a választás módja és a kormányforma között, de ez a különbség inkább politológiai, mintsem alkotmányjogi. Nem elképzelhetetlen tehát a parlamentáris kormányforma megtartásával áttérni a közvetlen elnökválasztásra.

A jogirodalomban több szerző fogalmazott meg javaslatot az elnökválasztás módszerére vonatkozóan. Ez álláspontok egyeznek a tekintetben, hogy a parlamentáris rendszereknek olyan eljárást célszerű kidolgozniuk, amelyben a köztársasági elnököt a parlament választja ugyan, de úgy, hogy garanciális szabályokat határoz meg annak érdekében, hogy a köztársasági elnök meg tudja őrizni semlegességét. Ennek megfelelően a legjobb megoldásnak a választói testület alkalmazása tűnik, amely a népnél szűkebb, de a parlamentnél szélesebb körű grémium.²⁴⁰ A cél mindenképp az, hogy az elnököt ne egy állandóan működő szerv válassza meg, mert az mintegy politikai függésbe hozná az adott szervtől.²⁴¹

A jelenlegi rendszer kritikáját fogalmazta meg *Trócsányi László* is, aki szerint: „nem tartható fenn, hogy a harmadik fordulóban elég az egyszerű többség, ha nem kívánjuk teljesen kiüresíteni a köztársasági elnöki intézményt.”²⁴²

Tetszetős továbbá *Szentpéteri Nagy* javaslata is, miszerint a köztársasági elnököt a hivatalban lévő köztársasági elnök jelölje.²⁴³ Ez szintén megfelel a parlamentarizmus elvének, mivel a választás joga továbbra is a parlamentet illetné meg, de emellett kellő alkotmányos

²³⁹ ABH 2000, 44, 47.

²⁴⁰ A választói testület alkalmazása mellett érvel ÁCS NÁNDOR: Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása. In: *Köztársasági elnök*. 1995. 83. p.; ÁDÁM ANTAL: A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról. *Magyar Jog* 1995/3. 135. p.; valamint BRAGYOVA, i. m. 111. p.

²⁴¹ DEZSŐ – BRAGYOVA, i. m. 5. p.

²⁴² TRÓCSÁNYI, i. m. 369. p.

²⁴³ SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: Az államelnök jogállása... 138. p.

kontinuitást is biztosít. Meglátásunk szerint ha a jelölés joga csak a hivatalban lévő köztársasági elnököt illeti meg, és a parlament döntési szabadsága csak arra vonatkozik, hogy a jelöltet elfogadja vagy elutasítja, akkor a rendszer kvázi monarchiát eredményez. A köztársasági elnök ugyanis a javaslattétel útján biztosítani tudja, hogy olyan személy kerüljön hivatalba, aki az általa választott politikát elfogadja, vagy legalábbis ki tudja zárni a számára nem elfogadható személy hivatalba lépését. A javaslattal tehát a köztársasági elnöknek tartalmilag vétőjoga lenne utódja kiválasztásában. Emiatt a javaslatnak egy olyan változatát tudnánk elfogadni, amelyben a jelölés joga több személyt illet.

Következtetés

A rendszerváltás óta megtartott köztársaságielnök-választások közül a 2005. évi volt a legnagyobb próbája az alkotmányi, és az ehhez kapcsolódó házsabályi rendelkezéseknek, ugyanis a politikai körülmények miatt nagyobb hangsúly került a választás eljárási kérdéseire. Ennek következtében vált szükségessé a határozatképességre, érvénytelenségre, tartózkodásra és a szavazás módjára vonatkozó felvetések tisztázása.

Igazolódott tehát az a tétel, hogy a jogértelmezéssel kapcsolatban gyakorlati problémák döntő többségét az élet veti fel, ilyenkor derül ki ugyanis, hogy az egyértelműnek tűnő rendelkezések is magyarázatra szorulhatnak.

Mint az a dolgozatból látható, mind a jelenlegi gyakorlat fenntartása, mind a közvetlen választásra való áttérés mellett és ellen felhozhatóak alkotmányos érvek. Az utóbbival kapcsolatos leglényegesebb kérdés, hogy érinti-e Magyarország kormányformáját az elnökválasztás módja. Összességében kijelenthető, hogy a választás módja nem független a köztársasági elnök hatásköreitől, de a közvetlen elnökválasztás összeegyeztethető a parlamentarizmussal. Mivel tehát mindkét megoldás összefér az alkotmányos berendezkedéssel, az alkotmányozó feladata eldönteni, hogy melyik megoldást tartja célszerűbbnek.

A felhozott érvek és ellenérvek ismeretében a választói testület alkalmazását tartjuk a magunk részéről a legcélravezetőbb megoldásnak, mert ez zárja ki leginkább az egyoldalú politikai orientációjú Országgyűlés, valamint a nép általi választás hátrányait. A választói testület alkalmazására külföldi példák is felhozhatóak. Igaz ugyan, hogy Németországban a föderalizmus, Olaszországban pedig a regionalizmus indokolja a landok, illetve a régiók „bevonását” az elnökválasztásba, de Észtország példáján jól látható, hogy unitárius államban is elképzelhető a választói testület kialakítása.

VIII. fejezet:

A köztársasági elnök jogállása Magyarországon

A közjogi értelemben vett rendszerváltást lezáró alkotmányozás, az 1989. évi XXXI. törvény hatálybalépésével stabil szabályozás alakult ki a köztársasági elnök jogállására és hatásköreire vonatkozóan, az Alkotmány vonatkozó rendelkezései tartalmilag azóta alig változtak, az apróbb módosítások nem érintették azt a szerepet, amelyet az államfő betölt a magyar parlamentáris kormányformában. A tételes jogszabályok viszonylagos változatlansága nem jelenti azonban az államfőre vonatkozó joganyag „konzerválását”. Az elnöki státus tekintetében a jogfejlődést az Alkotmánybíróság határozatai biztosítják, amelyek – több helyen megszorítóan, egyes helyeken kiterjesztően – értelmezik az elnöki hatásköröket, és ezzel összefüggésben az államfő jogállását. Ennek megfelelően jelen fejezetben elsőként a köztársasági elnök jogállására vonatkozó alkotmányi szakaszt elemezzük, majd pedig azokat az alkotmánybírósági határozatokat ismertetjük és értékeljük – nem feltétlenül kronológiai sorrendben, hanem tematikus csoportosításban – amelyek kihatással voltak a köztársasági elnök jogállására. E helyen tehát nem elsősorban az államfői hatásköröket vesszük górcső alá, hanem az elnöki státust befolyásoló döntéseket.²⁴⁴

A köztársasági elnök jogállása az Alkotmány alapján

Az államfő jogállását²⁴⁵ az Alkotmány 29. §-a foglalja össze:

„29. § (1) Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és örködik az államszervezet demokratikus működése felett.

(2) A köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka.”

²⁴⁴ Az államfői jogállást érintik azok az alkotmánybírósági határozatok is, amelyek a köztársasági elnök választásával, illetve sérthetetlenségével foglalkoznak. Tekintettel azonban arra, hogy ezeket a kérdéseket a dolgozat más részeiben tárgyaljuk, jelen fejezetben nem kerülnek ismertetésre.

²⁴⁵ Az Alkotmány 29. §-át az Alkotmánybíróság következetesen funkcióként határozza meg [a 47/2007. (VII. 3.) AB határozat kivételével]. Ezzel a terminológiával azonban nem értünk egyet maradéktalanul. A funkció ugyanis a hasonló jogok és hatáskörök gyűjtő elnevezése (pl. az Országgyűlésnél az ellenőrzési funkció magába foglalja az interpelláció jogát, a vizsgálóbizottság létrehozásának jogát stb.) Az Alkotmánybíróság álláspontja azonban egyértelmű abban a tekintetben – mint arra a későbbiekben rámutatunk – hogy az Alkotmány 29. § (1) és (2) bekezdéseiből nem keletkeznek jogok és hatáskörök. Emiatt a „funkció” elnevezést is hibásnak tartjuk, helyesebb lenne ebben az összefüggésben elnöki küldetésről, misszióról beszélni.

Az elnöki misszió az Alkotmány vonatkozó bekezdése alapján kettős; a nemzet egységének kifejezése, valamint az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés. A jogirodalom egységes a tekintetben, hogy e funkciókból nem keletkeznek konkrét hatáskörök, azokon túlmenően, amelyeket az Alkotmány kifejezetten nevesít.²⁴⁶

Előrebocsátjuk, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során az utóbbinak tulajdonított nagyobb, sőt, kizárólagos jelentőséget. Az „örködés” testesíti meg az államfői hatalom semlegességét.²⁴⁷ A köztársasági elnök – ellentétben több más parlamentáris köztársaság államfőjével – formálisan sem részese a végrehajtó hatalomnak. Amennyiben ugyanis az államszervezet „magától” is demokratikusan működik, a semleges köztársasági elnök nem jogosult beavatkozni; erre csak akkor van szükség és lehetőség, ha zavar keletkezik az államszervezet demokratikus működésében. Ilyen esetben feléled a köztársasági elnök „örködési” funkciója, amelynek birtokában joga és kötelezettsége a zavar elhárítása, hogy annak elhárítását követően ismét „magára hagyja” az államszervezetet.

Megjegyzendő azonban, hogy pusztán az „örködés” nem eredményezi az államfő semlegességét. A francia alkotmány szintén feladatává teszi a köztársasági elnöknek, hogy őrködjön az alkotmány tiszteletben tartása felett (5. cikk.), amellet, hogy a francia köztársasági elnöknek meghatározó szerepe van a végrehajtó hatalomban.

A köztársasági elnök másik missziója, hogy kifejezi a nemzet egységét. Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban ez a funkció nem kapott szerepet. Érdeemesnek mutatkozik megvizsgálni, hogy az Alkotmány 29. § (1) bekezdésének ez a tagmondata bír-e normatív tartalommal, illetve mi annak jelentése. Ennek meghatározásához elsőként értelmeznünk kell a nemzet fogalmát. A nemzet jelenthet egyfelől kultúr-nemzetet, másfelől politikai nemzetet.²⁴⁸ A kultúr-nemzet a magyar nemzetiségre fókuszál, e meghatározás alapján a magyar identitásúak (pontosabban a magukat annak vallók) a nemzet tagjai. Ebben az értelemben a nemzet az emberek közös kultúrával rendelkező történeti közössége.²⁴⁹ A politikai nemzetbe pedig a magyar állampolgárok tartoznak, identitásukra tekintet nélkül, de nem tartoznak ebbe a körbe azok, akik magyar identitásúak ugyan, de állampolgársággal nem

²⁴⁶ SÁRI JÁNOS: A köztársasági elnök. In. Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2003. 346. p.

²⁴⁷ Más szerzők az államfő semlegességét a nemzet egységének kifejezéséből vezetik le. Lásd: SÁRI JÁNOS: A köztársasági elnök... 346. p.

²⁴⁸ E két nemzet-fogalomról lásd részletesen: SZABADFALVI JÓZSEF: Nemzetállam és szuverenitás. In. Takács Péter (szerk.): *Államelmélet.* Prudentia Iuris 8, Miskolc 1997. 126. és köv. pp.

²⁴⁹ TAKÁCS PÉTER: *Eszmék és elméletek az államról a XIX–XX. században.* Pázmány Péter Katolikus Egyetem Kiadványa, Budapest, 1997. 98. p.

rendelkeznek. Végül elképzelhető olyan értelmezés is, amely szerint a politikai nemzet a kultúr-nemzet részhalmaza; tehát a kultúr-nemzet fogalmába beletartozik minden magyar állampolgár (akkor is, ha nem magyar identitású), továbbá azok a magyar identitásúak is, akik nem rendelkeznek állampolgársággal. E szimbolista értelmezésben elsősorban a lelki és érzelmi elemeknek van döntő szerepe.²⁵⁰

A helyes értelmezés kiválasztásához elsőként szükséges a nép és a nemzet fogalmának elhatárolása. Szociológiai értelemben a nép jelentése többféle lehet. *Giovanni Sartori* csoportosításában a nép jelenthet (1) szó szerint *mindenkit*, (2) nagyobb létszámot, a *sokaságot*, (3) a *köznépet*, az alsóbb néposztályokat, (4) a szerves és oszthatatlan *totalitást*, (5) a többségi elv korlátozás nélküli alkalmazásával kijelölt részét, végül (6) a többségi elv korlátozott alkalmazásával kijelölt részét. Problémaként veti fel Sartori azt is, hogy a *mindenkin* az állampolgárokat, az adott területen élőket vagy az állandó lakosokat kell-e tekinteni. A kérdés nyitva hagyásával megjegyzi: a „mindenki” valójában sohasem foglal magában mindenkit.²⁵¹

A magunk részéről a nép fogalmának meghatározásakor abból indulunk ki, hogy e fogalmat az Alkotmány mely helyeken használja. A magyar nép vonatkozásában rögzíti a népszuverenitást, amely alapján minden hatalom a népé [2. § (2) bekezdés], azt, hogy a pártok közreműködnek a népakarat kinyilvánításában [3. § (2) bekezdés], deklarálja, hogy az állam védi a nép szabadságát és hatalmát (5. §). Az Alkotmány továbbá az Országgyűlést a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szervként határozza meg [19. § (1) bekezdés], és deklarálja, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, és ezzel államalkotó tényezők [68. § (1) bekezdés]. Mindezekből arra következtetünk, hogy a nép alapvetően politikai kategória, amely az állammal közjogi kötelékben állókat foglalja magába. Ettől eltérő álláspontot fogalmaz meg *Zlinszky János*, aki szerint a nép etnikum, a nemzet pedig politikai fogalom. Éppen ezért a „népszuverenitás” kifejezést „nemzeti szuverenitásra” cserélné, amelynek hordozói a szavazati joggal bíró magyar állampolgárok; ők ruházzák át a hatalmat az állam különböző szerveire.²⁵² Mi úgy látjuk, hogy a népszuverenitás a magyar állampolgárokat illeti meg (az államhatárokon kívül élő magyarokat nem), és a pártok a magyar állampolgárok képviselőit látják el. A tételt azonban a 68. § (1) bekezdése igazolja a legszemléletesebben, azzal, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek tagjait (akik tehát nem magyar identitásúak) a nép tagjainak tekinti. Összegezve: az Alkotmány szellemiségét alapul

²⁵⁰ TAKÁCS, i. m. 99. p.

²⁵¹ SARTORI, GIOVANNI: *Demokrácia*. Osiris, Budapest, 1999. 21. p.

²⁵² ZLINSZKY JÁNOS: A köztársasági elnök szerepe a magyar jogrendszerben. *Debreceni Szemle* 2007/1. 16. p.

véve a nép fogalmába kizárólag a magyar állampolgárok tartoznak bele, ők viszont valamennyien, identitásra tekintet nélkül. Ez a nép-fogalom felel meg a köztársaság eszméjének is.²⁵³

Ezt követően annak eldöntése a feladatunk, hogy a nép és a nemzet szinonim fogalmak-e. A nemzet fogalma is több helyen előfordul az Alkotmányban [a 29. § (1) bekezdésén túlmenően]. A Magyar Köztársaság a háborút, mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközét utasítja el [6. § (1) bekezdés], az Alkotmány rögzíti, hogy a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon [10. § (1) bekezdés], a nemzeti hovatartozásuk miatt menekülteknek menedékjogot nyújt [65. § (1) bekezdés]. Elismeri továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait [68. § (1) bekezdés], biztosítja továbbá a diszkriminációmentességet „nemzeti vagy társadalmi származásra” tekintet nélkül [70/A. § (1) bekezdés]. Hangsúlyosnak tartjuk, hogy az Alkotmány a himnuszt, a zászlót és a címet [75–76. §§] nemzeti jelképeknek tartja.

A nemzet fogalmának jelentéstartalma ezek alapján kevésbé egyértelmű, mint a népé. A „nemzet” is alapvetően politikai kategória, de vannak utalások az identitásra fókuszáló kultúr-nemzetre is. A zászló és a címer olyan személy számára is (nemzeti) jelkép lehet, aki magyar nemzetiségű ugyan, de magyar állampolgársággal nem rendelkezik.²⁵⁴ Természetesen ezek a jelképek olyan magyar állampolgárok számára is jelképek lehetnek, akik nem magyar nemzetiségűek. E kettősségre az Alkotmánybíróság is rámutatott: „a nemzeti jelképeknek tehát kettős jelentéstartalmuk van: egyrészt az államiság, az állami szuverenitás külső megjelenítési formáinak tekinthetők, másrészt a nemzethez mint közösséghez való tartozás kinyilvánításának az eszközei is. E szimbólumokat a törvényben meghatározott feltételek mellett a közösség tagjai, természetes és jogi személyek is széles körben használhatják és használják, kifejezve ezzel a magyar nemzethez vagy a magyar államhoz – vagy mindkettőhöz – tartozással kapcsolatos meggyőződésüket”.²⁵⁵

²⁵³ Jelen vizsgálatunk során nem tartjuk jelentéktelennek azt a kérdést sem, hogy népen állampolgárokat vagy választópolgárokat kell-e értenünk, tekintettel arra, hogy a népszuverenitást csak a „politikai nép”, a választópolgárok tudják gyakorolni. Ennek részletezésére azonban nem térünk ki. Jelenleg ugyanis arra keressük a választ, hogy a nemzethez tartozást egy közjogi kötelék alapozza-e meg, vagy pedig a származás; az előbbi jelenti a politikai nemzetet, az utóbbi a kultúr-nemzetet. Annak, hogy a közjogi kötelék állampolgárság, vagy választópolgárság – bár nem joghatás nélküli a különbségtétel – a dolgozat tárgya szempontjából nem tulajdonítunk jelentőséget.

²⁵⁴ Ezzel szemben felhozható viszont, hogy az Alkotmány a Magyar Köztársaság (tehát az állam) jelképeiről ír, mégis, a jelképek használata nincs kötve az országhatárokhoz.

²⁵⁵ 13/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 61, 67–68.

Az Alkotmány által használt nemzet-fogalom több esetben túlmutat a politikai nemzet fogalmán, és magába foglalja mind a magyar állampolgárokat (nemzetiségre tekintet nélkül), mind a magyar nemzetiségűeket (állampolgárságra tekintet nélkül).²⁵⁶

Az Alkotmány köztársasági elnök jogállását meghatározó 29. § (1) bekezdésében a nemzet azonban egyértelműen a politikai nemzetet jelöli. Ellenkező esetben a köztársasági elnöknek feladata lenne valamennyi, kultúr-nemzethez tartozó személy egységének kifejezése, annak ellenére, hogy megbízatását a népképviselői szervtől, azaz a magyar állampolgárokat képviselő Országgyűléstől szerezte. Ebben az esetben a Magyar Köztársaság (állam)elnökének feladatává válik olyan személyek egységének a „kifejezése”, akik felett a Magyar Köztársaságnak nincs joghatósága.

Az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében található nemzet fogalom politikai nemzettel való azonosítása sem problémamentes. Ez ugyanis relativizálja a különbséget a nemzet és állam között (ez utóbbi ugyanis feltétlenül az állampolgárok közösségét jelöli), amely folytán szintén feloldódna az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében található funkció (a nemzet egységének kifejezése) és a 30/A. § (1) bekezdés *a*) pontjában található hatáskör (az állam képviselése)²⁵⁷ közötti distinkció. Ennek pedig – mint arra a későbbiekben utalunk – komoly következménye van az államfői hatáskörök tekintetében.

A nemzet fogalmának értelmezése mellett hasonlóan nehéz annak megítélése, hogy mit jelent a nemzet egységének a kifejezése. Felmerül ugyanis a kérdés, hogy miben „egységes” a nemzet, mi az az egységesség, amit az államfő kifejezhet. Függetlenül attól, hogy a nemzet fogalmán mit értünk, a köztársasági elnök leginkább pártatlanságával fejezi ki a nemzet egységét. Úgy véljük, hogy a köztársasági elnök esetében az összeférhetlenségi szabályok értelme több, mint a hatalmi ágak elválasztásának biztosítása és az érdek-összeütközések kizárása. Az államfő esetében ezek a szabályok biztosítják az elnök semlegességét, amelyek alkalmassá teszik hivatala pártatlan gyakorlására, és ezáltal az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében meghatározott funkciója betöltésére.

²⁵⁶ A kultúr-nemzet fogalmát elveti *Ernest Renan*, és kijelenti, hogy „etnikai meggondolásoknak [...] semmi szerepük nem volt a modern államok kialakulásában”. RENAN, ERNEST: *Mi a nemzet?* In: Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.): *A nacionalizmus*. Tanulmány Kiadó, Pécs, 1995. 179. p.

²⁵⁷ A gyakorlat az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *a*) pontjában szereplő hatáskörön külpolitikai jogkört ért; e felfogás az állam képviselést a külföldi képviselőre szűkíti. Ennek alapjául szolgálhat a német megoldás; a bonni alaptörvény 59. § (1) bekezdése szerint a „szövetségi elnök nemzetközi jogi viszonylatban képviseli a szövetséget”. Magyarországon azonban ennek nincs normatív megalapozottsága.

A köztársasági elnök azzal is a nemzeti egység jelképes megvalósítója, hogy bizonyos esetekben fellép államfőként. Ilyen személyes jelenléte ünnepélyes aktusoknál, nemzeti ünnepeknél, idegen államfők fogadásánál, testületek ünnepélyes aktusainál, részvétele a polgári társadalmi és közéletben.²⁵⁸ Az államfő szimbolikus szerepe – mint arra a korábbiakban tettünk utalást – a monarchiákban a legerősebb, de nem elhanyagolható a köztársaságokban sem. Ezt az Alkotmánybíróság is megerősítette: „A demokráciákra jellemző az ország egységét megjelenítő intézmények és szimbólumok léte, amelyek – bár nem kritizálhatatlanok – bizonyos vonatkozásaikban kívül vannak a vélemények alkotmányjogilag védendő pluralizmusán. Ez az elv jelenik meg a nemzet egységét kifejező köztársasági elnök esetében, akinek személye az Alkotmány értelmében sérthetetlen, és akinek büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja”.²⁵⁹ Az Alkotmánybíróság hozzátette azt is, hogy a köztársasági elnök, bár rendelkezik szimbolikus funkcióval, nem esik egy tekintet alá a nemzeti jelképekkel.

Látható tehát, hogy a köztársasági elnöknek a pozitív jogot meghaladóan is szerepe van a társadalomban, dolgozatunkban azonban csupán a köztársasági elnök alkotmányos státusára szorítkozunk.

A nemzet egységének kifejezése természetesen nem zárja ki – sőt, bizonyos esetekben megköveteli – hogy a köztársasági elnök bizonyos ügyekben markánsan állást foglaljon.²⁶⁰ Állásfoglalásait azonban az egész nemzetre, annak egységére tekintettel kell megtennie.

A köztársasági elnök főparancsnoki jogköre

Az Alkotmány 29. § (2) bekezdése alapján a köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka. E tekintetben az Alkotmány módosítása formailag szűkítette az elnöki jogállást; „a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról” szóló 2004. évi CIV. törvény hatályba lépése előtt a köztársasági elnök nem csupán a Magyar Honvédségnek, hanem a fegyveres erőknek volt a főparancsnoka. A törvény indokolása szerint a Határőrséget azért vette ki a köztársasági elnök fennhatósága alól, mert (az ország biztonságpolitikai helyzetében bekövetkezett változásokra figyelemmel) annak „feladatait

²⁵⁸ ZLINSZKY, i. m. 18. p.

²⁵⁹ 13/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 61, 69.

²⁶⁰ KARSAI DÁNIEL: A köztársasági elnök vétőjoga az elnök ebben a tárgyban az alkotmánybírósághoz intézett beadványának tükrében. *Magyar Közigazgatás* 2003/11. 684. p.

tekintve nem az ország területét a külső fegyveres támadásokkal szemben védelmező Magyar Honvédséghez, hanem a belső rendet fenntartó rendvédelmi szervekhez áll közelebb, ezért a törvény megváltoztatja a Határőrség jogállását, amikor fegyveres erőből rendvédelmi szervvé minősíti át”. Ez a módosítás azonban álláspontunk szerint nem változtatott az elnöki jogálláson. A módosítás célja nem is a köztársasági elnök főparancsnoki jogkörének csorbítása volt, hanem a Határőrség jogállásának átminősítése. Megmaradtak a köztársasági elnök Határőrséggel kapcsolatos hatáskörei (például a tábornok kinevezése), a módosítás csak a kinevezés feltételein változtatott.²⁶¹

A Magyar Honvédséggel kapcsolatos államfői feladatokat a – köztársasági elnök tekintetében alaphatározatnak tekinthető – 48/1991. (IX. 26.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) részletezte a legteljesebben. Az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében megállapította, hogy „a fegyveres erők irányításában az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdésében felsorolt szervek mindegyikének részt kell vennie, az Alkotmányban meghatározott hatáskörök szerint, illetve azok sérelme nélkül. [...] Az Alkotmány 29. § (2) bekezdése, amely szerint a köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka, nem hatásköri szabály. Az Alkotmány a köztársasági elnöknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörén belül nem különít el és nem nevez meg a főparancsnoki funkciót kitöltő jogosítványokat. A 29. § (2) bekezdése alkotmányjogi jelentősége annyi, hogy a köztársasági elnököt legalább egy hagyományos főparancsnoki jogosítvánnyal fel kell ruházni. A köztársasági elnök főparancsnoki funkciója az elnök alkotmányjogi jogállásának része, és nem a Magyar Honvédségben illetve a Határőrségben viselt rang vagy beosztás. [...] A köztársasági elnök fegyveres erők irányítására vonatkozó hatásköre alkotmányjogilag nem különbözik egyéb hatásköreitől; kinevezési és jóváhagyási jogosítványát ugyanazokkal a feltételekkel gyakorolja, mint az egyéb kinevezési, jóváhagyási és megerősítési jogköröket”.²⁶² Kovács Virág szerint a köztársasági elnök azért nem rendelkezhet közvetlen utasításadási jogosítvánnyal a [Magyar Honvédség] vonatkozásában, mert jogállásának központi eleme, hogy felelőtlen. Mivel pedig nem lehet utasításaiért politikailag felelősségre vonni, ezért nem is lehet ilyen jogkörrel felruházni.²⁶³ Ezzel szemben felhozható, hogy nincs szoros

²⁶¹ A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény meglepő egyszerűséggel utal az államfőre; a törvény 2. számú melléklete alapján a miniszter hatáskörébe tartozik „a tábornoki kinevezés előterjesztése a KE-höz”. Megjegyzendő az is, hogy „a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról” szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény alapján 2008. január 1. hatállyal kikerül az Alkotmányból a határőrségre vonatkozó szövegrész. A 2007. évi XC. törvény alapján a határőrség általános jogutódja a rendőrség.

²⁶² ABH 1991, 217, 217–218.

²⁶³ KOVÁCS VIRÁG: A köztársasági elnök – a „végrehajtó hatalmon kívül” és „a politika felett”? *Magyar Közigazgatás* 2001/6. 360. p.

összefüggés a felelőtlenség és az (önálló) politikai döntés meghozatalára való jogosultság között. Ha a köztársasági elnök megtagadja például egy (álláspontja szerint) jogszerűtlen kinevezési vagy településalakításra vonatkozó előterjesztés teljesítését, akkor döntése végleges és megfellebbezhetetlen – politikai felelősség mégsem terheli. A köztársasági elnök tehát több esetben hozhat felelősség nélküli önálló politikai döntést.²⁶⁴

A főparancsnoki jogkör tipikus államfői jogkör, annak mértéke és tartalma azonban eltér az egyes kormányformák esetében. A prezidenciális kormányformájú Egyesült Államokban a végrehajtó hatalmat gyakorló elnök éppúgy főparancsnoka a hadseregnek, mint a magyar köztársasági elnök a Honvédségnek. Amíg azonban az idézetekből kitűnik, hogy a köztársasági elnök tényleges hadvezetési jogkörökkel nem rendelkezik, addig az Egyesült Államok elnöke konkrét utasítási joggal bír a hadsereg alkalmazása során. E tekintetben is igazolódni látszik az a tétel, hogy az egyes kormányformák közötti különbség nem a hatáskör jellegében mutatható ki leginkább (hiszen a főparancsnoki jogkört az Alkotmány mindkét államfő számára biztosítja), hanem a hatáskör tartalmában és mértékében.

A Magyar Köztársaságban a fegyveres erők irányításának joga megoszlik az Országgyűlés, a végrehajtó hatalmat gyakorló Kormány, a neki alárendelt illetékes miniszter,²⁶⁵ valamint a köztársasági elnök között. Az Alkotmány 40/B. §-a ehhez a felsoroláshoz a Honvédelmi Tanácsot is hozzáilleszti, amely az Alkotmány 19/B. § (1) bekezdésének a) pontjára tekintettel valóban *sui iuris* gyakorolja a hadsereg irányításával kapcsolatos jogokat. Megjegyzendő azonban, hogy a Honvédelmi Tanács akkor is irányíthatná a Honvédséget, ha az Alkotmány 19/B. § (1) bekezdése nem adna erre felhatalmazást. Ugyanezen § (3) bekezdése alapján ugyanis a Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés által ráruházott jogokat, valamint a Kormány és a köztársasági elnök jogait (tehát valamennyi szervét, amelynek a Honvédség irányításában szerepe van), így a Honvédelmi Tanács – azok jogaira tekintettel – irányíthatná a hadsereget. A 19/B. § (1) bekezdés a) pontjának alkotmányjogi relevanciáját tehát mindösszesen abban látjuk, hogy a Honvédelmi Tanács irányítási jogköre ezáltal nem származékos, hanem saját jogúvá válik. Hozzáteesszük, hogy származékos jogon az Alkotmány 40/B. §-ban meghatározottakon kívül más is gyakorolhat irányítási jogköröket a Honvédség tekintetében. Így például az Országgyűlés elnöke a köztársasági elnök helyett annak akadályoztatása vagy megbízatásának idő előtti megszűnése esetén.

²⁶⁴ Lásd Abh1., ABH 1991, 217, 235.

²⁶⁵ Megjegyzendő, hogy maga az Alkotmány nem delegál hatáskört a miniszternek a Honvédség irányításával kapcsolatban, a honvédelmi miniszter vonatkozó jogkörei törvényi szinten szabályozottak.

Az Abh1. indokolása rámutatott arra, hogy az Alkotmány 29. § (2) bekezdéséből, miszerint a köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka, két követelmény érvényesül.

1. A köztársasági elnök helyettesíti az Országgyűlést annak akadályoztatása esetén rendkívüli állapot, illetve szükségállapot kihirdetésében és a Honvédelmi Tanács létrehozásában. A határozat hozzáteszi azonban, hogy e tekintetben a köztársasági elnök jogköre erőteljesen korlátozott. A rendkívüli állapot kihirdetésére csak az Országgyűlés akadályoztatása esetén jogosult (tehát ha az Országgyűlés nem ülészik, és az idő rövidsége miatt nincs mód az összehívására), és ehhez is szükséges az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök együttes döntése.²⁶⁶

2. A köztársasági elnököt legalább egyetlen klasszikus főparancsnoki jogkörrel fel kell ruházni. Ennek a hatályos jogszabályok eleget tesznek; a köztársasági elnököt, mint a fegyveres erők főparancsnokát kinevezési, felmentési, előléptetési jogok illetik meg, továbbá ilyen minőségében jóváhagyja az ország védelmi tervét.

A határozat szerint az államfő főparancsnoki funkciója történelmi síkon is magyarázható. „Az államfői és hadsereg főparancsnoki funkció között szoros történelmi kapcsolat van. A főparancsnokság tipikusan az uralkodói jogok része, és a köztársaságokban is általában az elnöki jogok közé tartozik. Az Alkotmány nem nevesíti, hogy a köztársasági elnök hatáskörén belül melyek az államfői és melyek a főparancsnoki jogosítványok. A hagyományos főparancsnoki jogkör – a magyar közjogban a király (a kormányzó) legfőbb hadúri jogállása – felölelte a haderő feletti tényleges rendelkezést, a hadsereg igazgatását (esetleg speciális katonai rendeletalkotási joggal), és a személyi hatásköröket (kinevezés, kitüntetés, fegyelmi fórum)”.²⁶⁷ Pusztán történelmi tényekkel az államfő főparancsnoki jogköre nem magyarázható. A modern demokráciák kialakulását megelőzően ugyanis az államfő (Istentől vagy néptől eredeztetett) szuverenitással rendelkezett, és valamennyi abból származó hatáskört gyakorolhatott (igazságszolgáltatás, törvényhozás stb.), így a hadsereg vezetésének jogát is. A „klasszikus államfői jogkörként” megjelölt jogosítványokat (pl. egyéni kegyelem, állampolgárság adása) álláspontunk szerint nem azért delegálja az

²⁶⁶ Nem egyértelmű, hogy az „együttes” döntés egyhangú döntést jelent-e, azaz a három közjogi méltóság közül bárki megvétózhatja-e a rendkívüli állapot kihirdetését. Az is kérdéses, hogy a köztársasági elnök megakadályozhatja-e a rendkívüli állapot kihirdetését, az Országgyűlés elnöke, a miniszterelnök és az Alkotmánybíróság elnökének egyhangú támogatása ellenére. Meglátásunk szerint az „együttes” kifejezés nyelvtani értelmezése arra vezet, hogy a közjogi méltóságok egyhangú döntése szükséges, a teleologikus értelmezés útján azonban arra jutunk, hogy – tekintettel arra, hogy a fennálló hadiállapot vagy háborús veszély kezelése operatív megoldást kíván – elegendő az egyszerű többség a rendkívüli állapot kihirdetéséhez, és az említetteknek nincs vétőjoga ebben a kérdésben.

²⁶⁷ ABH 1991, 217, 226–227.

Alkotmány a köztársasági elnöknek, mert azt minden korszakban az államfő látta el (akkor jóval tágabb hatásköröket delegálhatott volna), hanem azért, mert ezeknek a hatásköröknek a gyakorlása során a köztársasági elnök az államot képviseli, a Magyar Állam nevében ad állampolgárságot és kegyelmet. Tekintettel azonban arra, hogy főparancsnoki jogainak gyakorlása során a köztársasági elnök nem az állam nevében, annak képviselőjében jár el, az Alkotmány 29. § (2) bekezdésében meghatározott jogosítványt nem tekintjük klasszikus államfői jogkörnek.

A határozat értelmében nemcsak hogy a köztársasági elnök főparancsnoki jogai korlátozottak, de a törvényhozó elvi lehetőségei is a főparancsnoki jogkör tágításában. A főparancsnokságból eredő jogok egyik leglényegesebb korlátozása, hogy érvényességükhöz miniszteri ellenjegyzés szükséges. Ezen felül a határozat két további korlátot állapított meg. Egyfelől a törvényhozó hatalom nem delegálhat a köztársasági elnök számára olyan hatásköröket, amelyeket az Alkotmány másra (tehát az Országgyűlésre vagy a Kormányra) ruházott, másfelől pedig nem adható olyan hatáskör sem, amely rendszeridegen lenne a parlamentarizmus eszméjétől, és ezzel burkoltan módosítaná az Alkotmány rendelkezéseit. Ezzel a köztársasági elnök főparancsnoki jogköreit a határozat „konzerválta”, és igen szűkre szabta a törvényhozó lehetséges mozgásterét.

Az Abh1. alkotmányjogi dogmatikai szerepe nem csupán a köztársasági elnök jogrendszerben történő elhelyezésére korlátozódott. A határozathoz fűzött párhuzamos vélemények megerősítették az alkotmány zártságának az elvét (amit az Alkotmánybíróság már a halálbüntetéssel összefüggésben előre vetített), miszerint az Alkotmány egységes és ellentmondás nélküli rendszer; az egyes alkotmányi rendelkezések között nem lehet sem ellentmondás, sem pedig alkotmányjogi kérdések eldöntését meghíúsító hézag.²⁶⁸

A köztársasági elnök büntetőjogi védelme

A köztársasági elnök jogállásához szervesen kapcsolódik sérthetlensége. Az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdése – ennek deklarációja mellett – hozzáteszi, hogy a köztársasági elnök büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja. Az államfő kiemelt szerepét jelzi, hogy – bár a sérthetlenség intézménye más hivatalok viselőjére is kiterjed – az Alkotmány semmilyen más tisztség viselője esetében nem ír elő külön büntetőjogi védelmet.

²⁶⁸ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001. 760. p.

A büntetőjogi védelemmel összefüggésben az Abh1. megállapította, hogy „az Alkotmány [31/A. § (1) bekezdése] az ott előírt büntetőjogi védelem körét illetően nem ad semmiféle útmutatást. A törvényhozó döntésére tartozik, hogy a köztársasági elnök speciális büntetőjogi védelmét mire terjeszti ki: az elnök életére, testi épségére, becsületére, hírnevére. Ugyancsak a törvényhozó belátásától függ, hogy a védelem sajátossága miben áll; pl. a büntetés szigorúságában, vagy enyhességében, vagy az egyébként magánvádas cselekmények hivatalbóli üldözésében stb.”²⁶⁹ Nem következik az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdéséből az, hogy a törvényhozónak „felségsértési” büntetőjogi tényállást kell alkotnia, azt, hogy mi tartozik a büntetőjogi védelem körébe, az Országgyűlés mérlegelési szabadságába tartozik. Az Abh1. megfogalmazásában: „abból, hogy az Alkotmány folytatja azt a tradíciót, hogy a legmagasabb közjogi méltóság büntetőjogi védelméről külön törvény meghozását rendeli el, nem következik kényszerítően az, hogy e külön törvény tartalmának is a hagyományt kell követnie”.²⁷⁰ Arra következtethetünk tehát, hogy az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdése formai, és nem tartalmi követelmény; az Országgyűlés köteles törvényben biztosítani a köztársasági elnök büntetőjogi védelmét, de annak tartalmára vonatkozóan semmiféle megkötés nincsen.

Mindezidáig külön törvény nem biztosítja a köztársasági elnök büntetőjogi védelmét. Az 195/E/2000. AB határozat²⁷¹ azt vizsgálta, hogy emiatt megállapítható-e az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétsége. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a „külön törvény” nem formai követelmény, nem feltételezi szükségszerűen egy ilyen elnevezésű, önálló norma meghozatalát. A „külön törvényben” meghatározott védelemnek a jogalkotó eleget tesz azzal, ha a meglévő jogszabályokban biztosít speciális szabályokat. Ezt irányadónak tekintve a határozat nem állapított meg alkotmányellenességet, mivel a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 137. § 1. b) pontjának értelmében a köztársasági elnök hivatalos személy, a hivatalos személyeket pedig a büntetőjog jobban védi, mint más személyeket (tipikusan minősítő körülmény, és magasabb büntetési tételt von maga után, ha a sértett hivatalos személy). A határozat rámutatott arra is, hogy a Btk. 140. §-ában meghatározott lázadás büntette a köztársasági elnök alkotmányos feladatainak gyakorlását védi. Emiatt az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Egyetértünk azzal, hogy a köztársasági elnök Alkotmányban rögzített büntetőjogi védelme a Btk. rendszerén belül is megvalósulhat. Ennek szabályozásakor azonban az

²⁶⁹ ABH 1991, 217, 238.

²⁷⁰ U. o.

²⁷¹ ABH 2001, 1116.

Országgyűlés nem vette figyelembe, hogy az Alkotmány kiemelten kezeli a köztársasági elnök intézményét, és egyedül e tisztséghez rendel speciális védelmet. A Btk. 137. §-ában meghatározott „hivatalos személy” kategória meglehetősen tág (közjegyzők, bírósági végrehajtók stb. sorolhatóak ebbe a körbe), a köztársasági elnök e csoportba való bevonása eléggé leegyszerűsítő. A hatályos szabályozás biztosít tehát külön büntetőjogi védelmet a köztársasági elnöknek, de nem fejezi ki a köztársasági elnöki tisztség kiemelt jellegét.

A köztársasági elnök kapcsolata a Kormánnyal

A kinevezés kérdése

A köztársasági elnöknek több olyan hatásköre van, amely szorosan kapcsolódik a végrehajtó hatalomhoz. Az Abh1. részletesen elemezte az államfő Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének i) pontjában meghatározott hatáskörét, valamint az ellenjegyzés szerepét. Az adott ügy eldöntése során az Alkotmánybíróságnak arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy köztársasági elnök minden körülmények között köteles-e kinevezni, illetve felmenteni a hivatkozott pontban meghatározott személyeket.²⁷² A határozat azonban – ennek eldöntése mellett – több jelentős megállapítást tett a Kormány és a köztársasági elnök kapcsolatára vonatkozóan.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „a köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó hatalom élén a Kormány és a köztársasági elnök állna, akik egymást kölcsönösen ellenőrizve és ellensúlyozva, konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartozna egyedül a Kormány hatáskörébe”.²⁷³ Szentpéteri Nagy Richard megfogalmazásában ezzel az Abh1. a köztársasági elnök Constant-i helyét találta meg.²⁷⁴

Semlegességére tekintettel a köztársasági elnök csak akkor tagadhatja meg a kinevezést, illetve a felmentést, ha:

- a jogszabályban előírt feltételek nem teljesülnek, vagy

²⁷² Az ügy háttere, hogy 1991. június 12-én Göncz Árpád államfő lelkiismereti okokra hivatkozva nem írta alá Antall József miniszterelnök rádiós és televíziós alelnökjelöltjeinek a kinevezését. Antall októberben újra felterjesztette jelöltjeit, de Göncz visszautasítására Antall az Alkotmánybírósághoz fordult. Végül kompromisszum született: Antall József új jelölteket nevezett meg, akik jelölését a köztársasági elnök aláírta. <http://www.historia.hu/archivum/2003/0310gonczkron.htm>

²⁷³ ABH 1991, 217, 230.

²⁷⁴ SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: A parlamentáris kormányrendszer... 118. p

- a kinevezés az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná.

Az első pontban foglaltak egyértelműnek tűnnek. Ha például olyan miniszter kinevezésére tesz a miniszterelnök javaslatot, akit bíróság a közügyek gyakorlásától jogerősen eltiltott, a köztársasági elnök köteles a kinevezést megtagadni. Értelmezési nehézségek azonban ezzel a ponttal kapcsolatban is felmerülhetnek, nevezetesen az, hogy a jogszabályban előírt feltételek teljesülésének vizsgálata során a köztársasági elnök mennyire folytathat tartalmi vizsgálatot. Példának okáért az egyetemi tanárokat az Alkotmány alapján a köztársasági elnök nevezi ki. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 87. § (4) bekezdéséből az következik, hogy az egyetemi tanárnak az adott tudományág (művészeti terület) nemzetközileg elismert képviselőjének kell lennie. Így felmerül a kérdés, hogy a köztársasági elnök a kinevezés során értékelheti-e a jelölt nemzetközi elismertségét, mint jogszabályi feltételt, vagy pedig vizsgálatát arra kell korlátoznia, hogy a kinevezésre előterjesztett személy rendelkezik-e a szükséges tudományos fokozattal. Meglátásunk szerint a köztársasági elnök jogállásával és ezen hatáskörének természetével az utóbbi értelmezés áll összhangban, és a köztársasági elnök csak a nyilvánvaló tartalmi törvénysértés esetén tagadhatja meg a kinevezést.

Lényegesen nehezebb a második pont értelmezése. A határozat logikája szerint az államfő az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének *i)* pontja alapján az alaki hibától mentes kinevezési előterjesztésnek köteles eleget tenni. Ha azonban a kinevezés súlyosan zavarná az államszervezet demokratikus működését, eltérbe kerül a semleges köztársasági elnök missziója, az „örködés”, emiatt a kinevezés megtagadható. Ilyenkor „az elnök kivételes intézkedésével átlendíti az államgépezetet a holtpontra, hogy normális működése újból beindulhasson”.²⁷⁵ Figyelemre méltó, hogy az Abh1. csak lehetővé (és nem kötelezővé) tette a köztársasági elnök számára a kinevezés megtagadását arra az esetre, ha az államszervezet működése súlyos zavarának reális veszélyét észleli. A köztársasági elnök „örködéséből” az is következhetne, hogy ilyenkor nincs helye mérlegelésnek, hanem – az államszervezet demokratikus működése érdekében – meg kell tagadnia a kinevezést.

Ezt a pontot a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) részletesebben elemezte. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az államszervezet demokratikus működésének veszélyeztettségére hivatkozással a kinevezés akkor tagadható meg, ha a személyre tett javaslat teljesítése miatt az érintett szerv alapfeladatainak ellátására válik képtelenné. Erre tehát csak „másként el nem hárítható, azonnali és közvetlenül fenyegető

²⁷⁵ ABH 1991, 217, 233.

veszély esetén” kerülhet sor.²⁷⁶ A kinevezés, vagy annak elutasítása továbbá nem köthető feltételhez; nem vizsgálható a betöltött tisztség jellege, hatásköre stb., csak a kinevezendő személye. Végül a köztársasági elnök a törvényi feltételeken túlmenően nem támaszthat további feltételeket, és a kinevezés megtagadását minden esetben indokolni kell.

Az Alkotmánybíróság a határozataiban meglehetősen szűkre szabta a kinevezés megtagadásának elvi lehetőségét, ritkán képzelhető el olyan helyzet, hogy személyben rejlő ok miatt az egész államszervezet működése kerül veszélybe. Felmentésnél pedig gyakorlatilag kizárt, az Abh2. azt az esetet nevesíti, amikor a felmentéssel az adott hatáskört olyan személy gyakorolná, akinek kinevezése megtagadható volna. Ezen eset fennforgását oly annyira tartjuk valószínűtlennek, mint azt, hogy például egy miniszter felmentését azért kell megtagadni, mert nagy népszerűségére tekintettel felmentésének hírére polgárháborús hangulat alakul ki, amely veszélyezteti az államszervezet demokratikus működését.

Szintén a köztársasági elnök kinevezési jogkörét elemezte a 8/1992. (I. 30.) AB határozat. E szerint a köztársasági elnök a kinevezési jogkörébe tartozó döntést ésszerű határidőn belül köteles meghozni, ennek túllépése esetén alkotmányellenes helyzet áll elő.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a határidőre] vonatkozó szabály az államszervezet folyamatos működését szolgálja. Ez a cél nyilvánvaló ott is, ahol a köztársasági elnök intézkedése nem kifejezetten a folyamatosság fenntartására irányul, mint például a választások kiírása vagy az Országgyűlés összehívása esetén, hanem ahol az államszervezet működésébe tartalmilag avatkozik be. Ilyen intézkedés például az előzetes normakontroll indítványozása az Alkotmánybíróságnál, vagy hogy szükségállapot esetén »haladéktalan« tájékoztatással kell a köztársasági elnök rendkívüli intézkedéseit az Országgyűlés ellenőrzése alá helyezni. Az utóbbi intézkedésekre szabott határidők arra szolgálnak, hogy a köztársasági elnök rendkívüli közbelépése után az ügy előrelátható időn belül, illetve a lehető leghamarább visszakerüljön a normális körülmények közötti ügymenetbe, illetve az ügydöntő szervek hatáskörébe. A határidő meghatározásának minden esetben megtalálható, döntő oka tehát az állam folyamatos működésének biztosítása. Az egyes jogkörök más jellemzői lényegtelenek a határidő szempontjából, az Alkotmány a legkülönbözőbb fajtájú és jelentőségű döntésekhez kapcsol határidőt”.²⁷⁷ Erre tekintettel a határozat háromféle határidő különböztet meg.

1. Egyes határidők betartását az Alkotmány kötelezővé teszi. Így például az Alkotmány 22. § (2) bekezdése alapján a köztársasági elnök az Országgyűlés alakuló ülését a

²⁷⁶ ABH 1992, 207.

²⁷⁷ ABH 1992, 51, 52.

választást követő egy hónapon belüli időpontra hívja össze. Hasonló ehhez, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 4. § (1) bekezdése értelmében a választást legkésőbb a szavazás napja előtt 72 nappal kell kitűznie. Ennek a határidőnek a sajátossága az, hogy a köztársasági elnök ténylegesen részben saját magának szab határidőt, igaz a köztársasági elnök döntési szabadságát az országgyűlési választások esetében az Alkotmány 20. § (1) bekezdése, önkormányzati választásnál az Alkotmány 44. § (2) bekezdése korlátozza.

2. Egyes hatáskörök meghatározott határidőn belül gyakorolhatóak ugyan, de gyakorlásuk nem kötelező. Ilyen a törvények megfontolásra visszaküldésének joga, amelyet a köztársasági elnök a törvény aláírására nyitva álló 15 napos (sürgősségi kérelem esetén 5 napos) határidőn belül gyakorolhat.

3. Vannak továbbá olyan esetek is, amikor az Alkotmány az intézkedés előfeltételét, tartalmát illetően szab időbeli határt. Példaként hozható fel, hogy az Országgyűlés ülése legfeljebb 30 napra napolható el, illetve, hogy az Országgyűlés feloszlására akkor kerülhet sor, ha az 40 napon belül nem választotta meg a miniszterelnöknek jelölt személyt.

A határozat hozzáteszi, hogy „az államszervezet normális és folyamatos működtetése azonban más döntések esetében is ugyanolyan súlyú alkotmányos érdek és követelmény, mint ahol ezt az Alkotmány kifejezett határidővel biztosítja”.²⁷⁸ Ilyen esetekben a köztársasági elnök ésszerű határidőn belül köteles gyakorolni a hatáskörét. Ennek igazolására az indoklás hivatkozott arra is, hogy „az államszervezet demokratikus működésére a köztársasági elnöknek mindig figyelemmel kell lennie hatáskörei gyakorlása során, az örökös nem korlátozódik a krízishelyzet feloldására, hanem része az államügyek szokásos menetének”.²⁷⁹ Az ésszerű határidő elmulasztása pedig megalapozza a köztársasági elnök jogi felelősségét.²⁸⁰

Az ellenjegyzés szerepe

Az államfő semlegessége természetesen nem jelenti azt, hogy az államfő ne működjön közre a végrehajtó hatalmi teendők ellátásában.²⁸¹ Annak elkerülése érdekében, hogy a köztársasági elnök a Kormányt érintő hatásköreivel mégse váljon a végrehajtó hatalom birtokosává (ne befolyásolja annak működését), az Alkotmány több hatáskör gyakorlását ellenjegyzéshez köti.

²⁷⁸ ABH 1992, 51, 53.

²⁷⁹ ABH 1992, 51, 54.

²⁸⁰ Az ésszerű határidő jelentéstartalmát a köztársasági elnök felelősségével összefüggésben bontjuk ki részletesen.

²⁸¹ ÁDÁM, i. m. 136. p.

A jogirodalomban általánosan elfogadott definíció szerint a miniszteri (miniszterelnöki) ellenjegyzéssel az ellenjegyző vállalja a politikai felelősséget a parlamenttel szemben az ellenjegyzett aktusért.²⁸² Az ellenjegyzés megléte klasszikusan mellékessé teszi, hogy az adott aktushoz az államfő, vagy az ellenjegyzést gyakorló miniszter (miniszterelnök), azaz a Kormány ragaszkodott, illetve közülük kinek a kezdeményezésére történt az aktus.²⁸³ Tekintettel arra, hogy a köztársasági elnök nem visel politikai felelősséget a parlamenttel szemben, az minden ilyen esetben az ellenjegyzőt terheli.

Az ellenjegyzést nem teszi feleslegessé az, ha a köztársasági elnök döntése során kötve van az előterjesztéshez. Egyfelől az előterjesztő és az ellenjegyző személye nem feltétlenül ugyanaz (példaként hozható fel az eljárási kegyelem, amely esetében a legfőbb ügyész az előterjesztő, és az igazságügyi miniszter az ellenjegyző), másfelől az ellenjegyzésnek garanciális szerepe van az adott ágazat tekintetében.

A miniszteri ellenjegyzés kétarcú intézmény tehát, két egymástól jócskán eltérő tényállást foglal magába: egyrészt azt az esetet, amikor a miniszter előterjesztését az elnök jóváhagyja, tehát amikor a döntés teljes egészében a miniszteré (illetve a kormányé), másrészt, amikor az elnök döntését teszi magáévá a miniszter.²⁸⁴

Az Alkotmány főszabályként az elnöki aktusok ellenjegyzéshez kötöttségét határozza meg, és kivételként tételesen meghatározza azokat a hatásköröket, amelyeknél nem érvényességi feltétel az ellenjegyzés megléte. Így nem szükséges ellenjegyzés az állam képviselőtéhez, a választások kitűzéséhez, a parlamenti felszólaláshoz, az intézkedés kezdeményezéséhez és a népszavazás kezdeményezéséhez. Figyelembe véve ezeknek a hatásköröknek a jellegét, egyetértünk azzal az állásponttal, hogy az ellenjegyzés kivonása alóli fő indok az Országgyűléssel való kapcsolat, célja annak elkerülése, hogy a Kormány az ellenjegyzéssel beavatkozzon az Országgyűlés működésébe.²⁸⁵ Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az Alkotmány csak a 30/A. §-ban meghatározott hatásköröket köti (kivételekkel) ellenjegyzéshez. Így az Alkotmány más szakaszaiban meghatározott hatáskörök (pl. relatív vétó, Országgyűlés feloszlatása, személyijavaslat-tétel) nem igényelnek ellenjegyzést.

²⁸² SÁRI JÁNOS: A köztársasági elnök... 346. p.

²⁸³ SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: A parlamentáris kormányrendszer... 124. p.

²⁸⁴ DEZSŐ – BRAGYOVA, i. m. 9. p.

²⁸⁵ KOVÁCS, i. m. 356. p.

A kinevezés kérdésének vizsgálata során külön említést érdemel a bírák kinevezése. E jogkör specialitása, hogy nem a köztársasági elnök hatásköreiről szóló 30/A. §, hanem a bírói szervezetről szóló X. fejezet 48. § (2) bekezdés alapján jogosult a köztársasági elnök a hivatásos bírákat kinevezni. A rendszertani értelmezésből is következik tehát, hogy ez az aktus nem igényel ellenjegyzést. Továbbá ellentétes lenne a bírói függetlenséggel, ha a bíró kinevezését a Kormány tagja „hagyná jóvá”. E kinevezés körében sem beszélhetünk azonban elnöki diszkrécióról, mert a köztársasági elnök kötve van az előterjesztéshez.

Az ellenjegyzés megítélése nem egységes a jogirodalomban. Ádám Antal szerint „a semleges hatalmi jogkörben hozott államfői döntések a jövőben nem szorulhatnak miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzésre. E megfogalmazásból az is kitűnik, hogy nem lehet kizárni, sőt, bizonyos esetekben célszerű, hogy az államfő döntését az illetékes miniszter javaslatára, de ellenjegyzés nélkül hozza meg”.²⁸⁶ Hasonlóan vélekedik Ács Nándor, aki szintén a semleges hatalom fogalmába ütközőnek tartja, hogy minden kinevezés ellenjegyzéshez kötött; azok is, amelyek nem kötődnek szorosan a végrehajtó hatalomhoz (pl. egyetemi tanár).²⁸⁷

Az ellenjegyzés szerepét az Alkotmánybíróság is több határozatában vizsgálta. Az Abh1. rögzítette azt a tételt, miszerint az ellenjegyzés az elnöki aktus érvényességi kelléke, és arra minden esetben szükség van, ha azt az Alkotmány kötelezővé teszi (a határozat szempontjából az volt hangsúlyos, hogy a főparancsnoki jogkör vonatkozásában is kell ellenjegyzés). Ez alól az „örködés” kivétel; az Abh2. megfogalmazásában „a kinevezés megtagadásával egy az Alkotmány szerint eredetileg ellenjegyzéshez kötött jogkör gyakorlása azáltal válik önálló politikai döntéssé, hogy az ellenjegyzést a megtagadás logikai önellentmondássá teszi. Ezzel teljesül az önálló politikai döntés egyik ismérve [...]: az ügyben értelemszerűen kizárt, hogy az döntésért (sic!) való politikai felelősséget a Kormány átvegye”.²⁸⁸ Ha tehát a köztársasági elnök ilyen esetben megtagadja a kinevezést, akkor aktusa értelemszerűen nem igényel ellenjegyzést.

Az Abh1. összekapcsolta továbbá az elnöki felelőtlenséget és az ellenjegyzés szerepét: „az alkotmányosság korában ezt a felelőtlenséget a miniszteri ellenjegyzéssel, azaz a felelősség átvállalásával ellensúlyozták; vagyis az ellenjegyzés nem oka (magyarázata), hanem következménye az eredeti [uralkodói] sérthetlenségnek”.²⁸⁹

²⁸⁶ ADÁM, i. m. 135. p.

²⁸⁷ ÁCS NÁNDOR: Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása. In: Holló András (szerk.): *A köztársasági elnök az új Alkotmányban*. MTA, Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 95. p.

²⁸⁸ ABH 1992, 207, 214.

²⁸⁹ ABH 1991, 217, 237–238.

Az ellenjegyzés intézményével összefüggésben kiemelkedő jelentőségű a 26/2000. (VII. 6.) AB határozat. Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény alkotmányosságát vizsgálta. Az indítványozók – más egyebek mellett – kifogásolták, hogy a törvény új, általános hatáskört delegál a köztársasági elnöknek (nevezetesen a Korona Testületben való tagságot), és ezáltal burkolt alkotmánymódosítást eredményez. Sérelmezték továbbá azt is, hogy az elnöknek ez a hatásköre nem kötött ellenjegyzéshez.

Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének *m*) pontja alapján a köztársasági elnökre külön törvénnyel hatáskör ruházható. Tekintettel pedig arra, hogy a § (2) bekezdése az *m*) pontba tartozó hatásköröket nem nevesíti, mint olyan hatásköröket, amelyek nem igényelnek ellenjegyzést, ezért a szó szerinti értelmezés alapján valóban valamennyi, Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének *m*) pontja alapján gyakorolt elnöki aktus ellenjegyzéshez kötött. Az Alkotmánybíróság azonban az ellenjegyzés szerepét megszorítóan értelmezte. Kifejtette, hogy „a külön törvényekben meghatározott köztársasági elnöki hatáskörök közül értelemszerűen csak azok követelik meg a miniszter(elnök)i ellenjegyzést, amelyeknél a politikai felelősség átvállalásának szükségessége egyáltalán felmerül, vagyis amelyek egyébként a végrehajtó hatalom feladatkörébe tartoznak”.²⁹⁰ Az adott esetre vonatkozóan megállapította, hogy a Korona Testülettel kapcsolatos elnöki hatáskörök nem sorolhatók ezek közé, így nem jelenti az Alkotmány 30/A. §-nak sérelmét, hogy az elnöki aktus nem igényel ellenjegyzést. A konkrét esetre vonatkozó döntés tartalmával egyetértünk ugyan, de megjegyezzük, hogy a határozatban az Alkotmánybíróság a nyelvtani értelmezéssel szembe menve értelmezte az Alkotmányt, alkotmányjogi-elvi alapon. Az ellenjegyzés továbbá az Alkotmány alapján nem csak azokra a hatáskörökre vonatkozhat, amelyek kapcsolatot mutatnak a végrehajtó hatalommal (pl. egyéni kegyelem, honosítás), így a határozat általánosítása helytelen eredményre vezetne.

A határozatot alapul véve két részre oszthatjuk azokat a hatásköröket, amelyeket a köztársasági elnök külön törvény alapján gyakorol: megkülönböztethetünk végrehajtó hatalomhoz köthető, és végrehajtó hatalomhoz nem köthető hatásköröket. A distinkcióhoz azonban szükséges a végrehajtó hatalom pontos meghatározása. Funkcióját tekintve a végrehajtó hatalom szervező, organizáló tevékenységet lát el, amelynek keretében a törvényhozó hatalom normatív aktusait kivetíti a gyakorlatra. E tevékenységéhez feltétlenül szükséges, hogy maga is jogot alkosson. A végrehajtó hatalom tehát minden esetben

²⁹⁰ ABH 2000, 164, 173.

kormányzati tevékenységet jelöl. Az ilyen (szervező) tevékenységgel összefüggő köztársasági elnöki hatásköröket tekintjük tehát végrehajtó hatalomhoz köthető hatáskörnek, és ahol nincs ilyen összefüggés, semleges hatáskörrel beszélünk. A definíció miatt végrehajtó hatalomhoz köthető tevékenységnek tartjuk a köztársasági elnök területszervezéssel kapcsolatos döntéseit is (pl. várossá nyilvánítás), mivel ebben is a szervezési elem dominál.

Az ellenjegyzéssel kapcsolatban végül felmerül az a kérdés, hogy elmaradása mennyiben alapoz meg jogi felelősséget. Ha például a köztársasági elnök ellenjegyzés elmaradása nélkül adományoz kitüntetést, akkor az így adományozott kitüntetés „csak” érvénytelen, vagy pedig a köztársasági elnök alkotmányértést követett el, és végső soron tisztségétől megfosztható.²⁹¹

Az előbbi megoldás mellett szól, hogy az ellenjegyzés érvényességi kellék, ennek hiányában is „létező” az államfői aktus, csak érvénytelen, és ezért nem vált ki joghatást. A másik megoldás mellett pedig az hozható fel, hogy az Alkotmány 30/A. § (2) bekezdése, miszerint a köztársasági elnöki aktus ellenjegyzéshez kötött (nem pedig: csak akkor érvényes, ha azt ellenjegyezték) imperatív szabály, ha attól a köztársasági elnök eltér, megsérti az Alkotmány ezen bekezdését.

Álláspontunk szerint a példaként felhozott esetben a kitüntetést odaítélő köztársasági elnöki határozat akkor sem alkotmányértő, ha azt nem ellenjegyezték (tekintve, hogy az ellenjegyzésre természetesen időben az elnöki aktus után kerül sor, hivatalosan a köztársasági elnök nem is tudja, hogy döntése ellenjegyzésre kerül-e). Megalapozza viszont az elnök jogi felelősségét, ha a kitüntetés fizikai átadására úgy kerül sor, hogy a vonatkozó határozat ellenjegyzése elmaradt.

Az Abh1-hez és az Abh2-höz csatolt különvélemények lényege: megosztott hatáskör²⁹²

Az Alkotmánybíróság határozatainak elemzése során említést érdemel, hogy az Abh1-hez és az Abh2-höz három alkotmánybíró, Kilenyi Géza, Schmidt Péter és Vörös Imre különvéleményt csatoltak. Bár evidenciának tartjuk, hogy valamely alkotmánybírósi határozathoz csatolt különvéleménynek nincs normatív ereje, álláspontjuk nem hagyható figyelmen kívül a köztársasági elnöki jogállás vizsgálata során.

²⁹¹ A köztársasági elnök ellenjegyzés nélkül is adományozhat olyan kitüntetéseket, amelyeket maga alapított. Példánkban az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének j) pontjában meghatározott kitüntetéseket hozzuk fel.

²⁹² Tekintettel arra, hogy az Abh1.-hez csatolt párhuzamos vélemények alkotmányértelmezésre vonatkozó jogdogmatikai kérdéseket érintettek, és nem a köztársasági elnöki hatáskör tartalmát, azok ismertetésétől eltekintünk.

A köztársasági elnök jogállásával kapcsolatban álláspontjuk úgy összegezhető, hogy a „kinevezési jogkör gyakorlásánál az Alkotmány megosztott hatáskört vezetett be, amelynek részesei a javaslattevő, a döntéshozó és az ellenjegyző (aki nem szükségképpen azonos a javaslattevővel). [...] A megosztott hatáskörnek épp az a lényege, hogy a kinevezésről a döntéshozatalban részt vevők egyike sem dönthet kizárólagos jogkörben, kötve van a döntéshozatal többi résztvevőjének akaratához, s a pozitív döntés csak konszenzus eredményeként jöhet létre”.²⁹³ Az Abh1-hez csatolt különvélemény kifogásolta a határozatot az „államszervezet demokratikus működése feletti örökös” vonatkozásában is. Kifejtette, hogy abból a tényből, hogy az elnöki jogállás nem hatásköri szabály, nemcsak az következik, hogy nem lehet belőle konkrét elnöki jogosítványokat levezetni, hanem az is, hogy az elnöki jogkörök korlátai sem vezethetők le belőle.

Az Abh2-höz csatolt különvéleményében pedig Kilényi Géza a tekintetben ellenezte a határozatot, hogy az szoros kapcsolatot állapított meg az ellenjegyzés és a politikai felelősség intézményei között. Meglátása szerint a köztársasági elnök rendelkezik késleltetett (ciklus végén jelentkező) politikai felelősséggel, és ha az Országgyűlés elégedetlen a tevékenységével, nem választja meg újra erre a tisztségre.

Szigorúan politológiai értelemben elfogadható ugyan, hogy az újraválasztás lehetősége a köztársasági elnök munkájának politikai minősítését jelentheti, amely lehetőséget ad a parlamentnek arra, hogy kifejezésre juttassa az Országgyűlés „tetszését” vagy „nemtetszését”,²⁹⁴ ám a köztársasági elnök politikai felelősségének a léte több pontban vitatható. Egyfelől, a politikai felelősségre vonás minden esetben szankció; valamilyen joghátránnyal jár (például a sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvány következtében a kormány megbízatása megszűnik). Az újraválasztás elmaradásának több oka lehet, és semmiképpen sem tekinthető jogi szankciónak az, hogy nem kap megbízatást még egy ciklusra. A hivatalban lévő köztársasági elnök egy ötéves ciklusra kapott megbízást, nincsen „várománya” újabb megbízatásra. Így az újraválasztás elmaradása ebben az esetben nem joghátrány.

Másfelől, ezzel az érveléssel szemben felhozható, hogy az újraválasztott köztársasági elnöknek már késleltetett politikai felelőssége sincsen, ugyanis az Alkotmány 29/A. § (3)

²⁹³ ABH 1991, 217, 240.

²⁹⁴ Lásd: KOVÁCS VIRÁG: Államfői jogkörök a „papíron” és a valóságban – a köztársasági elnöki vétó. In: Harmathy Attila (szerk.): *Tíz éves a doktori képzés az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán*. Budapest, 2003. 408. p.

bekezdése alapján többször már nem választható újra.²⁹⁵ E két okra tekintettel nem értünk egyet a késleltetett politikai felelősség létevel.

A köztársasági elnök kapcsolata az Országgyűléssel

Az államfő hatásköreit rögzítő Alkotmány 30/A. § (1) bekezdése több, Országgyűléssel kapcsolatos jogosítványt ad a köztársasági elnöknek. Ezek közé tartozik az Országgyűlés, valamint bizottságai ülésein való részvétel, a felszólalás és az intézkedés kezdeményezésének a joga. Érdekesség azonban, hogy két, Országgyűléssel kapcsolatos legjelentősebbnek tekinthető jogkör, a relatív vétójog és az Országgyűlés feloszlításának a joga nem a „köztársasági elnök”, hanem az „Országgyűlés” fejezetben szerepel az Alkotmányban.

A köztársasági elnök törvényalkotásban betöltött szerepét elemezte a 675/B/2001. AB határozat. Az ügy alapját az szolgáltatta, hogy az Országgyűlés elnöke úgy küldte át a pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2001. évi L. törvényt a köztársasági elnöknek kihirdetésre, hogy az olyan szövegrészt tartalmazott, amelyről az Országgyűlés nem szavazott. A köztársasági elnök a törvényt aláírta, majd a hiba észlelését követően visszajuttatta azt az Országgyűlésnek. E határozatában az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a normaszöveg tartalmát, csupán a törvényalkotási eljárást.

Az Alkotmánybíróság elvi élel szögezte le, hogy a köztársasági elnök részese a törvényhozási folyamatnak. A konkrét ügy kapcsán úgy foglalt állást, hogy az Alkotmány 25. § (3) bekezdése alapján az *elfogadott törvényt* kell a köztársasági elnöknek megküldeni, amennyiben az Országgyűlés elnöke nem azt küldte meg, a relatív vétó fogalmilag kizárt. Ebből következően a korrigált szöveget a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. A határozat rámutatott arra is, hogy mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök kötelezettsége az el nem fogadott normaszöveg korrigálása. A határozat hangsúlyozta, hogy „az adott körülmények között az Országgyűlés nem volt abban a helyzetben, hogy korábbi döntésének megerősítéséről vagy annak elvetéséről a végszavazás

²⁹⁵ Ezt az értelmezést Petrétei nem fogadja el, arra hivatkozással, hogy az Alkotmány 29/A. § (3) bekezdése a „köztársasági elnök” újraválasztását korlátozza. Ha tehát valaki két cikluson keresztül betöltötte az államfői tisztséget, akkor bizonyos idő után megint megválasztható, hiszen akkor nem a köztársasági elnököt választják újra, csak a jelölt már töltött be ilyen hivatalt. PETRÉTEI JÓZSEF: On the Regulation... 151. p. Meglátásunk szerint ez az értelmezés ellentétes a szabályozás céljával; az Alkotmány újraválasztást korlátozó bekezdése nem csupán a tisztség egy személy általi hosszú távon történő folyamatos betöltését hivatott kizárni, hanem azt, hogy az államfői tisztséget kettőnél több ciklusra senki se tölthesse be.

során döntsön. A köztársasági elnök a visszaküldéssel ezt a döntési helyzetet teremtette meg.”²⁹⁶

A határozathoz öt alkotmánybíró csatolt különvéleményt. Álláspontjuk szerint a köztársasági elnöknek nincs joga arra, hogy az általa aláírt törvénnyel kapcsolatban akár formai, akár tartalmi kifogást emeljen. Kiss László különvéleményében arra is utalt, hogy az ügyben a köztársasági elnök döntött a norma (formai) érvényességéről, amelyre pedig csak az Alkotmánybíróságnak van hatásköre.

A határozat a jogirodalomban is visszhangot váltott ki. Petrétei József és *Tilk Péter* nem értettek egyet azzal, hogy bármely törvény kihirdetéséig az államfő jogosult az aláírás után is visszajuttatni a formai alkotmányellenességben szenvedő törvényt. Meglátásuk szerint „az Alkotmánybíróság az Alkotmány tételes rendelkezéseivel szembekerülve levezethető hatáskört hozott létre, az ún. »visszajuttatási jogot«”.²⁹⁷ A szerzők megkülönböztették a törvény aláírását (*promulgatio*) és kihirdetését (*publicatio*),²⁹⁸ és felhívták a figyelmet arra, hogy az aláírás a törvénytörvény valódiságának, autentikus voltának további igazolását jelenti.

A köztársasági elnöknek az aláírás előtt kell meggyőződnie a törvény hitelességéről,²⁹⁹ azt követően további vizsgálatnak nincs helye. A „visszajuttatási jog” fő veszélyét abban látták, hogy annak tartalma és feltételei ismeretlenek, így a köztársasági elnök kibújhat az újra elfogadott törvény aláírásának kötelezettsége alól.

Magunk részéről az Alkotmánybíróság határozatának fő vonalaival egyetértünk; az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság azt követeli meg, hogy ne kerüljön kihirdetésre olyan törvény, amelyet az Országgyűlés nem szavazott meg. Úgy véljük, az adott törvénytörvény nem érvénytelen, hanem „létre sem jött”, mivel a törvényalkotási folyamat leglényegesebb mozzanata, az Országgyűlés általi elfogadás nem következett be. A törvény elfogadásáról tartott szavazás nem érvényességi kellék (mint például a megfelelő szavazati arány, a határozatképesség), hanem az a mozzanat, amellyel a javaslat törvénnyé válik.

Így annak semmiképpen nem látjuk akadályát, hogy a köztársasági elnök az *aláírás előtt* úgy juttassa vissza a törvényt, hogy ezzel nem az Alkotmány 26. § (2) bekezdés szerinti „megfontolásra visszaküldés” jogát gyakorolja. Az *aláírás és a kihirdetés közötti*

²⁹⁶ ABH 2002, 1320, 1327.

²⁹⁷ PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER: Gondolatok a köztársasági elnök „törvény-visszajuttatási jogáról”. *Magyar Közigazgatás* 2002/7–8. 413. p.

²⁹⁸ Ezt a megkülönböztetést Kiss László különvéleménye is tartalmazza.

²⁹⁹ Ezt tartja kihirdetés joga lényegének Dezső Márta és Bragyova András is, akik szerint ez a jog alkotmányos „közjegyzői” funkciót jelent. DEZSŐ – BRAGYOVA: i. m. 15. p.

visszajuttatást azért nem tartjuk aggályosnak, mert – tekintve, hogy a törvény „nem létező” – a köztársasági elnök aláírása is joghatás nélküli közjogi értelemben. A kihirdetést követően viszont a köztársasági elnök már nem részese a törvényalkotási folyamatnak, így nincs is lehetősége ezzel kapcsolatos eljárási cselekmény lefolytatására. Ilyenkor már csak az Országgyűlés tudja hatályon kívül helyezni (ha még nem lépett hatályba: visszavonni), vagy az Alkotmánybíróság – visszamenőleges hatállyal – megsemmisíteni a normát.

A relatív vétójog tartalmát a 62/2003. (XII. 15.) AB határozat bontotta ki a legteljesebben. E határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a relatív vétó a törvényhozási tevékenység ellensúlya. Az Országgyűlés nem köteles a köztársasági elnök észrevételeinek megfelelő tartalmú döntést hozni, de arra igen, hogy érdemben újratárgyalja a törvényt – akkor is, ha az észrevételek nem tartalmazzak új érveket, szempontokat.³⁰⁰ Az Alkotmánybíróság hozzátette, hogy „az érdemi újratárgyalást biztosító eljárási szabályoknak garanciális jelentőségük van a jogbiztonság és a hatalmi ágak elválasztása elvének érvényesülése szempontjából. Az Alkotmány 26. § (3) bekezdésének megsértése a törvény közjogi érvénytelenségéhez vezet”.³⁰¹ Így az Országgyűlésnek a visszaküldés tényét tudomásul kell vennie, és az államfő észrevételeit kiemelten kell kezelnie.

A köztársasági elnök jelenlétét a törvények tárgyalása során biztosítani kell, mert ennek elmaradása esetén nem tudja gyakorolni részvételi, felszólalási jogait. Tágabb kontextusban az Alkotmánybíróság rávilágított arra is, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból a következő követelmények származnak:

1. a hatalommegosztás elve, amely alapján a hatalmi ágak egymást korlátozhatják;
2. az elválasztott szervek együttműködési kötelezettsége;
3. egymás döntési autonómiájának tiszteletben tartása;
4. az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok léte és betartása.

Összefoglalóan az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a törvény visszaküldésének jogkövetkezménye, hogy a törvényalkotás folyamata visszakerül az eljárás zárószavazás előtti szakaszába, az Országgyűlés köteles a törvény újratárgyalására és az újbóli döntéshozatalra. A törvény visszaküldése a törvényhozási folyamatot más módon, erőteljesebben befolyásolja, mintha a köztársasági elnök az észrevételeit csupán az országgyűlési vitában fejtené ki. A törvény visszaküldése esetén a köztársasági elnök a

³⁰⁰ Az ügy alapját az képezte, hogy az Országgyűlés a köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött, Az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló T/2702. számú törvényt 2003. június 23-án, egyetlen tárgyalási napon, rövid vita után, változatlan tartalommal elfogadta. Továbbá a köztársasági elnököt nem hívták meg házsabályszerűen az újratárgyalásra.

³⁰¹ ABH 2003, 637, 638.

törvénnyel szembeni ellenérveit ugyanis annyira jelentősnek minősíti, hogy emiatt a törvényt nem írja alá és ezzel a törvényalkotási eljárás folyamatát megszakítja, amelynek következményeként az Országgyűlés köteles a köztársasági elnök észrevételei alapján a törvényhozási eljárás meghatározott részeit megismételni.³⁰²

A határozat vitatottabb része az előzetes normakontroll és a megfontolásra visszaküldés közötti viszony elemzése volt (a határozat e pontjához öt alkotmánybíró csatolt különvéleményt). A köztársasági elnök megfontolásra visszaküldheti a törvényt, ha szakmai-politikai indokok alapján nem ért azzal egyet, és köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha annak részét vagy egészét alkotmányellenesnek tartja. A határozat rámutatott arra, hogy a két intézmény egymástól eltérő indíttatású, így sem párhuzamosan, sem időben egymást követően nem gyakorolhatóak. A köztársasági elnök a törvény kihirdetésére nyitva álló határidőn belül csak egy alkalommal élhet az „alá nem írás” jogával; a megfontolásra visszaküldött, és újra elfogadott törvényt a köztársasági elnök köteles aláírni.

Az eltérő szövegezésű, de tartalmilag nagyrészt egyező különvélemények ezzel szemben arra hívták fel a figyelmet, hogy a köztársasági elnök alkotmányos jogállásával összeegyeztethetetlen, hogy olyan törvény aláírására kötelezhető, amelyet alkotmányellenesnek tart. Előfordulhat olyan eset is, hogy a megfontolásra visszaküldött törvény épp a módosítás következtében, vagy eljárási szabályok megsértése miatt válik alkotmányellenessé, és így az alkotmányossági vétót tartalmilag egyszer sem gyakorolhatta a köztársasági elnök.

Álláspontunk szerint a probléma úgy összegezhető, hogy két szempont kerül szembe egymással: az „elnöki obstrukció” kizárása, és az alkotmányosság feletti örökös.

Az első szempont azt zárja ki, hogy a köztársasági elnök abszolút vétóval rendelkezzen a törvényhozásban. Amennyiben ugyanis korlátlan számban gyakorolhatná törvény-visszaküldési jogát, ezzel ténylegesen megakadályozná a törvényhozás menetét mindaddig, amíg nem születik olyan jogszabály, ami számára elfogadható. Ezzel a köztársasági elnök „társtörvényhozóvá” válna. Az Alkotmány 26. § (3) bekezdése ennek megakadályozását célozza. A határozat logikája ezt a szempontot követi, és alkotmányellenes törvény aláírásra küldésének esetére azt az utat „kínálja” a köztársasági elnöknek, hogy utólagos normakontroll keretében kezdeményezze a törvény megsemmisítését. Ezzel az érveléssel szemben felhozható az, hogy az utólagos normakontroll kezdeményezésének nincs halasztó hatálya (akkor sem, ha a köztársasági elnök a kezdeményező), így az államfő által

³⁰² ABH 2003, 637, 648.

alkotmányellenesnek tartott törvény kihirdetésre kerül, sőt, hatályba is léphet. Megfelelő szintű garancia hiányában az Országgyűlés is kiüresítheti a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldési jogát azzal, hogy a visszaküldött törvény teljesen más (akár más jogághoz tartozó) tartalommal fogadja el. Ezt jelenleg csak a Hárszabály 110. § (2) bekezdéséhez fűzött házbizottsági állásfoglalás korlátozza, amely rögzíti, hogy ilyen esetben a módosító javaslat csak a köztársasági elnök által elfogadott szövegrészre vonatkozhat.³⁰³ Tekintettel arra, hogy a köztársasági elnöki jogkör garanciája, fontosnak tartjuk e szabályt magasabb szintű jogforrásban rögzíteni.

A másik szempont szerint abból kifolyólag, hogy a köztársasági elnök örködik az államszervezet demokratikus működése felett, nem kötelezhető arra, hogy olyan törvényt írjon alá, amelynek alkotmányosságáról nincs meggyőződve. Hangsúlyozzuk, hogy a megfontolásra visszaküldés és az előzetes normakontroll együttes gyakorlása sem teremt abszolút vétőjogot, mivel mindkettő csak egyszer gyakorolható.

A két lehetőség közötti választás annak a függvénye, hogy a megfontolás eredményeképp módosított törvényt ugyanannak a törvénynek tekintjük-e, mint az aláírásra elsőként megküldöttet. Ha ugyanis abból a (tartalmi) felvetésből indulunk ki, hogy a módosított törvény már nem ugyanaz a törvény, akkor a megfontolásra visszaküldés joga ismét gyakorolható. Ha pedig abból a (formai) felvetésből, hogy maga a törvény – ha változott is – ugyanaz maradt, akkor a köztársasági elnöknek akkor kellett volna az Alkotmánybírósághoz fordulnia, amikor azt először megküldték neki.

Az Alkotmány 26. § (4) bekezdésének nyelvtani értelmezéséből az következik, hogy a köztársasági elnök minden esetben köteles előzetes normakontrollt kezdeményezni, ha alkotmányellenesnek tartja az aláírásra megküldött törvényt. Érdekes helyzetet eredményez, hogy a köztársasági elnök nem köteles észlelni az alkotmányellenességet, de ha észlelte, köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni. Az észlelés ugyanis olyan tudati folyamat, amely a tételes jog útján alig szabályozható; a köztársasági elnök így a (mások számára) nyilvánvalóan alkotmányellenes törvény aláírásakor sem vonható felelősségre. Nem tartalmazza az alkotmányi rendelkezés azt sem, hogy a köztársasági elnök az „alkotmányellenességi gyanú” milyen fokán kell, hogy előzetes normakontrollt kezdeményezzen.

Az alkotmányossági vétő a köztársasági elnök „örködő” szerepéből következik, e hatásköre nagyban hasonlít arra a jogára, hogy az államszervezet demokratikus működésének

³⁰³ HB 1997 február 13., 1998. november 26.

súlyos zavara esetén megtagadja a kinevezést. Mégis, az Abh1. ez utóbbi esetben csak *lehetőséget* ad a kinevezés megtagadására, míg az Alkotmány 26. § (4) bekezdése az alkotmányossági vétó gyakorlását *kötelezővé* teszi.

További „különlegesség”, hogy a köztársasági elnök az alkotmánysértés *észlelése* esetén köteles az Alkotmánybírósághoz fordulni ugyan, de az Alkotmány 26. § (4) bekezdése szövegszerűen nem teszi kötelezővé a törvény alkotmányossági *vizsgálatát* („ha alkotmányellenesnek tartja”). Arra, hogy a köztársasági elnöknek meg is kell vizsgálnia a törvényt, csak az Alkotmány más rendelkezéseiből, az államfői jogállást alapul véve következtetünk. Ha pedig a köztársasági elnök köteles megvizsgálni, és köteles jelezni is az alkotmánysértést, felmerül a kérdés, hogy nem válik-e ezzel a köztársasági elnök „elsőfokú alkotmánybíróssággá”. *Ad absurdum* arra is lehetne következtetni, hogy minden esetben, amikor az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében megsemmisít egy törvényt, egyúttal a köztársasági elnök mulasztását is megállapítaná. Különösen igaz ez abban az esetben, amikor az Alkotmánybíróság a már kihirdetett, de hatályba még nem lépő törvény alkotmányellenességét állapítja meg, mint tette azt a házipénztáradóról szóló 2006. évi LX. törvény megsemmisítésekor [61/2006. (XI. 15.) AB határozat].³⁰⁴ Ezzel szemben a gyakorlat azt mutatja, hogy a mindenkori köztársasági elnök nem tartja kötelességének, hogy minden alkotmányossági kétely esetén gyakorolja az Alkotmánybírósághoz fordulás jogát.³⁰⁵ Hasonlóan Zlinszky János feltételes módot használ az alkotmányossági vétó gyakorlásával összefüggésben.³⁰⁶

A 62/2003. (XII. 15.) AB határozattal kapcsolatban *Karsai Dániel* megjegyezte, hogy ugyan az államfő véleményének súlya van a relatív vétójog gyakorlása során, a megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalására szánt idő nem tekinthető perdöntőnek. Elképzelhető ugyanis, hogy a köztársasági elnök csak egy-két szakasz vonatkozásában fogalmaz meg észrevételeket; ilyen esetben az eljárás rövid idő alatt lefolytatható. Különösen igaz ez arra az

³⁰⁴ Bár nem tartozik közvetlenül dolgozatunk témájához, megjegyezzük, hogy a még hatályba nem lépett törvények utólagos normakontroll keretében való vizsgálata tartalmilag felülírja azt a szabályt, amely szerint előzetes normakontrollt (törvények esetében) csak a köztársasági elnök kezdeményezhet. Ha az utólagos normakontrollra vonatkozó indítványról az Alkotmánybíróság még a törvény hatályba lépése előtt dönt, ezzel tartalmilag előzetes normakontrollal ruházza fel az indítványozót. Ilyen esetekben az előzetes és az utólagos normakontroll közötti különbség elméleti marad.

³⁰⁵ Ezt támasztja alá Sólyom László köztársasági elnök Magyar Hírlapnak adott interjúja, amelyben a következőket nyilatkozza: „Az Alkotmánybírósághoz fordulás [...] az alkotmány feletti örködés normális eszköze. Am mivel ezt bármelyik magyar állampolgár megteheti, a legtöbb esetben ezt rájuk lehet hagyni. Ez is szimbolikus akció, amikor egy olyan jogot látok veszélyeztetve, amit én fontosnak tartok”. Forrás: Nem akarok szeretett elnökünk lenni. Interjú a Magyar Hírlap című napilapnak, 2005. augusztus 5. In. BITSKEY BOTOND (szerk.): *A Köztársasági Elnöki Hivatal Évkönyve 2005–2006*. Köztársasági Elnöki Hivatal, Budapest, 2007. 21. p.

³⁰⁶ ZLINSZKY, i. m. 19. p.

esetre, ha a köztársasági elnök nyilvánvaló hibára, tévedésre hívja fel az Országgyűlés figyelmét.³⁰⁷

A köztársasági elnök jogállását érintő parlamenti hatásköröket több kritika illette. Felvethető, hogy szükségtelen az államfőt feljogosítani parlamenti felszólalásra, népszavazás kezdeményezésére – ezek ugyanis idegenek a semleges államfői jogállástól. Szükséges lenne azonban a köztársasági elnököt felhatalmazni a kormányfő kinevezésére (mint ahogy azt több állam alkotmánya lehetővé teszi), valamint az Országgyűlés feloszlatására; ez utóbbira ugyanis gyakorlatilag nem kerülhet sor.³⁰⁸ Mások a törvénykezdeményezési jog megvonását azzal indokolják, hogy a semleges köztársasági elnököt „nem lehet kitenni” annak a veszélynek, hogy javaslatát a – politikailag orientált – Országgyűlés leszavazza.³⁰⁹ Ez utóbbira ez ideig nem került sor; 1990 óta csak egy törvényjavaslatot nyújtott be köztársasági elnök, és azt az Országgyűlés elfogadta.³¹⁰

Drinóczi Tímea és *Petrétei József* hasznosnak tartják a köztársasági elnök törvénykezdeményezési jogát, amely különösen fontos lehet mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés orvoslásánál, illetve társadalmi igények közvetítésénél. Ez utóbbi esetben azért is lehet szükség a köztársasági elnök törvénykezdeményezésére, mert a jogrendszer nem ismeri az érdekszervezeti, illetve népi törvénykezdeményezést. Ők is elismerik azonban, hogy az államfő törvénykezdeményezési joga általában nem jellemző a parlamentáris kormányzati rendszerekre, mivel nincs összhangban a rendszer logikájával. Ha ugyanis az államfő törvénykezdeményezési joga ellenjegyzéshez lenne kötve, akkor az praktikusán a kormány kezdeményezését jelentené, ha pedig nem lenne, akkor az államfő a politika keresztútjába kerülhetne.³¹¹ A köztársasági elnök „kitétele a politikailag orientált parlamentnek” viszont más hatáskörök esetében is felmerül. Ilyenek a köztársasági elnök jelölési jogosítványai; 2007-ben az államfő jelöltjét több esetben (legfőbb ügyész, ombudsman) nem szavazta meg az Országgyűlés.

Álláspontunk szerint a törvénykezdeményezési jog nem eleve összeegyeztethetetlen a parlamentáris kormányformával, de a köztársasági elnöknek e jogkörét is a napi politika felett, alkotmányos jogállásával összefüggésben a nemzet egységét kifejezve kell gyakorolnia,

³⁰⁷ KARSAI, i. m. 683. p.

³⁰⁸ SZENPÉTERI NAGY RICHARD: A parlamentáris kormányrendszer... 111. p.

³⁰⁹ ÁCS, i. m. 91. p.

³¹⁰ A közkegyelem gyakorlásáról szóló 1991. évi V. törvényt, amely kegyelmet adott a „taxisblokádnak” idején megvalósított bűncselekmények elkövetőinek.

³¹¹ DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2004. 207. p.

olyan esetekben, amikor különös jelentősége van annak, hogy a törvényt az államfő kezdeményezte.

A köztársasági elnök hatásköreinek csoportosítása

Az előbbiekre is tekintettel az Abh1. négy csoportba sorolta a köztársasági elnöki hatásköröket.

1. Az első csoportba tartoznak azok az esetek, amikor a köztársasági elnök döntésének érvényességi kelleke valamely más szerv egyetértő döntése. Ebbe a körbe tartoznak a köztársasági elnök ellenjegyzéshez kötött aktusai, valamint a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetése; ez utóbbiakat – mint arra utaltunk – a köztársasági elnök a miniszterelnök, az Alkotmánybíróság elnöke és az Országgyűlés elnökének együttes véleményére teheti meg.

2. A második csoportba azok a hatáskörök tartoznak, amelyekben a köztársasági elnöknek kezdeményezési joga van, a végső döntést azonban más szerv hozza meg. A köztársasági elnök kezdeményezi az Országgyűlés döntését akkor, amikor az elfogadott törvényt megfontolásra visszaküldi, ha népszavazást kezdeményez,³¹² vagy ha javaslatot tesz személyi kérdésben (pl. a miniszterelnök, legfőbb ügyész stb. személyére).³¹³ Ebben a körben a köztársasági elnök más szerv döntését is kezdeményezheti, például az Alkotmánybíróságét az előzetes normakontroll vagy alkotmányértelmezés kapcsán.

3. A harmadik körbe az „önálló politikai döntések” sorolhatóak. Ezen döntések közös jellemzője, hogy véglegesek, felülbíráhatatlanok, és sem a köztársasági elnök, sem más nem visel értük politikai felelősséget. Ide tartozik az Országgyűlés feloszlata az Alkotmány 28. § (3) bekezdése alapján, továbbá az is, ha a köztársasági elnök az államszervezet demokratikus működésének veszélyeztettségére hivatkozással tagadja meg a kinevezést.

Az Abh1. a 2. és 3. csoportok közötti átmenetnek tartja az Országgyűlés elnapolásának jogát. Ezzel szemben úgy látjuk, hogy az elnapolásra nem illenek rá az önálló politikai döntés

³¹² Tekintettel arra, hogy a köztársasági elnök által kezdeményezett népszavazás fakultatív, az Országgyűlésnek kell döntenie arról, hogy elrendeli-e a népszavazást.

³¹³ A miniszterelnök személyére tett javaslat bizonyos mértékig eltér a többi személyi javaslatételtől. Azokra ugyanis általánosan jellemző, hogy a kezdeményezésről döntő Országgyűlést nem illeti meg a javaslatételteli jog, amiből leegyszerűsítve az következik, hogy a köztársasági elnök akarata ellenére senki nem tölti be az adott tisztséget. A miniszterelnök esetében azonban az országgyűlési képviselőknek is van jelöltállítási joga, a konstruktív bizalmatlansági indítvány keretein belül. Így az államfő kezdeményezési jogköre „gyengébb”, mint más esetekben.

kritériumai, az tartalmilag nem felülbíráthatatlan; a képviselők egyötödének kérésére az Országgyűlést ismét össze kell hívni. Igaz ugyan, hogy ez formailag nem érinti magát az elnapolást (az elnapolás megmarad, csak „lerövidül”), tartalmilag viszont ebben az esetben nem érvényesül az államfői diszkrecionalitás. Ezért az elnapolást a kezdeményezések közé soroljuk.

4. Végül vannak olyan önálló államfői döntések is, melyekre az Alkotmány csak határidőt állapít meg. Ilyen például a törvény kihirdetése, vagy az Országgyűlés alakuló ülésének összehívása.

Az Abh1. meghozatala után kialakult egy olyan köztársasági elnöki jogkör, amelyet nehezen lehet bármelyik csoportba besorolni. Nevezetesen a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 33. § alapján az Országos Rádió és Televízió Testület elnökét a köztársasági elnök és a miniszterelnök együttesen jelöli, és az Országgyűlés választja. Ez kezdeményezés jellegű jogkör ugyan, de a jelölés jogát a köztársasági elnök a miniszterelnökkel megosztottan gyakorolja.

Az ilyen „köztes jellegű” hatáskörök létét tartotta szükségesnek (még e jogkör kialakulása előtt) Kisényi Géza is, amelyben a köztársasági elnök és a kormány együttműködésére (vagy a feladatok valamilyen rendező elv szerint megosztására) van szükség.³¹⁴

Az államszervezethez szorosan nem kötődő elnöki hatáskörök

A köztársasági elnök indítványa...

Az államfői jogállás tekintetében érdekes kérdést vetett fel a köztársasági elnöknek azon indítványa, amelyben az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *j*) és *k*) pontjainak értelmezését kérte az Alkotmánybíróságtól.³¹⁵ A köztársasági elnök álláspontja szerint az Alkotmánybíróság korábbi határozatai nem adnak egyértelmű iránymutatást arra vonatkozóan, hogy a köztársasági elnöknek a jogi előfeltételek ellenőrzésén túl milyen tartalmi szempontok alapján kell, illetve lehet megvizsgálnia a személyekre tett javaslatot a kitüntetés és a kegyelmezés esetében. Hivatkozott arra, hogy a köztársasági elnök önálló politikai döntést abban az esetben hozhat, amikor az államszervezet demokratikus

³¹⁴ Kisényi Géza 1994. június 8-án tartott előadásának összegzését lásd: NÁNÁSI, i. m. 75. p.

³¹⁵ Az indítvány teljes szövege megtalálható a Köztársasági Elnöki Hivatal honlapján: http://www.keh.hu/admin/data/00000003/_fix/00000000/_fix/00000002/_fix/00000001/_file/20060313ABinditvany_alkotmanyertelmezes_kituntetesek.pdf 2007. 02. 02.

működésében súlyos zavarok támadnak, amelynek elhárítása az ő beavatkozását igényli; a kitüntetés adományozása és az egyéni kegyelem gyakorlása azonban nincs közvetlen hatással az államszervezet demokratikus működésére. Ezek gyakorlása az államgépezetet, a kormányzat működését nem befolyásolja.

Az indítványban felvetett legérdekesebb kérdés az, hogy az államszervezethez szorosan nem kötődő államfői aktusok, mint a kitüntetés és a kegyelmezés (fogalmilag ebbe a körbe sorolható az állampolgárság adása is) nem a „nemzet egységét” megtestesítő aktusok-e; van-e összefüggés e hatáskörök és a köztársasági elnök Alkotmány 29. § (1) bekezdésének első fordulatában szereplő jogállás között.

Előkérdésként azt kell megállapítanunk, hogy valóban fogalmilag kizárt-e az államszervezet demokratikus működésével való kapcsolat ezen hatáskörök esetében. A kitüntetés esetében a kapcsolat fogalmilag kizárt, tekintve, hogy a kitüntetés nem keletkeztet közjogi jogokat és kötelezettségeket. Az egyéni kegyelem alapvetően alkotmányjogi kategória, s csupán másodlagosan tartozik a büntetőeljárás szabályozási körébe.³¹⁶ Ennek gyakorlása már érintheti az államszervezet demokratikus működését. Elképzelhető ugyanis például, hogy valamely tisztségre, amelyre törvény alapján csak büntetlen előéletű személy nevezhető ki, olyan személy kinevezésére tenne az előterjesztő javaslatot, aki büntetett előéletű. Ebben az esetben a kinevezés annak a függvénye, hogy az államfő gyakorolta-e a kegyelmi mentesítés jogát. Úgy véljük azonban, hogy ilyen esetben sincs alkotmányjogi kapcsolat a kegyelmezés és az államszervezet demokratikus működése között. Felfogásunk szerint az egyéni kegyelem „visszatekintő aktus”, ami az elítélt (vagy terhelt) tanúsított magatartása, illetve már bekövetkezett egyéb körülményekre tekintettel adható. Az egyéni kegyelem mérlegelésénél nem szempont az érintett jövőbeli „karrierje”. Az állampolgárságnál azonban felmerülhet államszervezet működésével való kapcsolat; nevezetesen a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (7) bekezdése szerinti államérdekből történő honosítás esetében. Ez kifejezetten jövőre irányuló aktus, nem tartjuk fogalmilag kizártnak, hogy például a Magyar Köztársaságnak kiemelten fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy valamely miniszteri tisztséget egy jelenleg külföldi állampolgár töltsön be. Így az ő honosítása érinti az államszervezetet. Más állampolgárság-keletkeztető aktus esetében azonban az államszervezet demokratikus működésével való kapcsolat kizárt.

Ezeknél a hatásköröknél a köztársasági elnök mérlegelési jogköre kérdésének megítélése a jogi irodalomban sem egyértelmű. *Haraszi Katalin* az Abh1. rendelkezéseit az

³¹⁶ KILÉNYI GÉZA: Az egyéni kegyelmezési jogkör az alkotmányfejlődés tükrében. In. Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Dialóg Campus, Pécs, 2000. 117. p.

állampolgársági ügyekre is irányadónak tartja; következtetése szerint a köztársasági elnök döntési joga formalitás, aláírása tartalmilag az illetékes miniszter döntésének a megerősítése.³¹⁷ Ezzel szemben Szentpéteri Nagy Richard úgy véli, hogy az államfő „semlegesítése” érdekében célszerű az ellenjegyzés nélkül gyakorolható államfői aktusok körét a lehető legszűkebbre vonni. Szerinte a kegyelmezési aktus ellenjegyzése formalitás, mert az államfői döntésnek nincs köze a végrehajtó hatalomhoz.³¹⁸

A 26/2000. (VII. 6.) AB határozat már hivatkozott szövegrésze az Alkotmány 30/A. § m) pontjának vonatkozásában azt állapította meg, hogy „csak azok [a köztársasági elnöki aktusok] követelik meg a miniszter(elnök)i ellenjegyzést, amelyeknél a politikai felelősség átvállalásának a szükségessége egyáltalán felmerül, vagyis amelyek egyébként a végrehajtó hatalom feladatkörébe tartoznak.”³¹⁹ Kérdéses azonban, hogy ez az m) pontra vonatkozó értelmezés kiterjeszhető-e a köztársasági elnök többi hatáskörére. Az ellenjegyző miniszter ugyanis azokban az esetekben is átvállal politikai felelősséget, amelyek nem kötődnek a végrehajtó hatalomhoz, mint például a hivatkozott indítványban megjelölt hatáskörök esetében. A végrehajtó hatalomhoz való kapcsolat hiánya nem az ellenjegyzés tényét, hanem az elnöki diszkréció fokát kérdőjelezi meg.

A kétféle, ellenjegyzéssel megvalósuló aktus különbözőségét az Alkotmány szövege is kifejezi, midőn a köztiszttség ráruházásánál kinevezésről, kitüntetés esetében adományozásról szól. A kinevezés a *translatio imperii*, a hatalommal felruházás olyan jelképes cselekménye, amely az államhatalom egy részében való részeltetés szükséges velejárója, abban a Kormány vagy a bírói szervezet részéről történő szükséges személyi döntésnek a köztársasági elnök súlyt ad, és alkotmányos biztosítékot is képez. Az adományozás során valamilyen teljesítmény vagy életút társadalmi elismerése történik meg, ott a köztársasági elnök általi adományozás a társadalom egységes elismerését fejezi ki, és a Kormány részéről történő ellenjegyzés képezi a politikai felelősség vállalásával az ellensúlyt.³²⁰

...és az Alkotmánybíróság határozata

Az indítványt az Alkotmánybíróság a 47/2007. (VII. 3.) AB határozatban bírálta el. A határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság rámutatott: „a köztársasági elnököt valódi döntési – kitüntetés-adományozási – jogkör illeti meg az erre irányuló eljárás során.

³¹⁷ HARASZTI KATALIN: A magyar állampolgárság megszerzése; döntéselőkészítés, elnöki diszkréció. *Magyar Közigazgatás* 1998/1. 30. p.

³¹⁸ SZENPÉTERI NAGY RICHARD: A parlamentáris kormányrendszer... 126. p.

³¹⁹ ABH 2000, 164, 173.

³²⁰ ZLINSZKY JÁNOS, *kézirat*. 2002-06-28.

[...] *A kitüntetésre való érdemesség meghatározásakor a legfőbb mérce a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendje. Az Alkotmányos értékrend az Alkotmányban, mint normában megjelenő, illetve az Alkotmányból levezethető értékek összessége. Ennek az értékrendnek a kitüntetés-adományozási eljárásban is feltétlenül érvényesülnie kell. A Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjébe ütköző, attól eltérő értékrend alapján való kitüntetési előterjesztés vagy adományozás – az alkotmányos értékek sérelme következtében – ellentétes az Alkotmánnyal*”.³²¹ Az Alkotmánybíróság szerint tehát a köztársasági elnök jogosult (köteles) megtagadni a kitüntetést, de nem az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében meghatározott jogállása alapján, hanem az alkotmányos értékek védelmében.

A határozat indokolása megkülönböztet Alkotmányban normatív módon meghatározott elsődleges (alapvető), továbbá ezekből lezármaztatott értékeket; továbbá célértékeket és eszközértékeket. Ha ilyen értékeket sértene a kitüntetés, akkor a köztársasági elnök önálló döntést (sic!) hozhat.³²² A határozat továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg a kitüntetés-adományozás részletszabályait.

A kegyelmezési jogkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „*a köztársasági elnököt valódi döntési jog illeti meg abban a tekintetben, hogy az akár hivatalból, akár kérelemre indult kegyelmezési eljárásban kegyelemben részesíti-e a kegyelmi kérelemben megnevezett személyt vagy sem. Döntésében kifejezésre juttathat méltányossági, humanitárius és saját értékrendjéből fakadó erkölcsi szempontokat is*”.³²³

Az Alkotmánybíróság határozatához Bragyova András, Holló András, Kiss László és Kukorelli István csatoltak különvéleményt. Kiss László elvi alapja az Abh1.-hez csatolt különvéleményben megfogalmazottakkal egyezik meg; álláspontja szerint a felmerülő probléma kiküszöböléséhez csak a törvényi szabályozás nyújthat alkotmányjogi szempontból megfelelő megoldást. Kukorelli István különvéleményében (melyhez Bragyova András, és megjegyzésekkel Holló András csatlakozott) arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alkotmány 29. § (1) bekezdése nem zárható ki teljes egészében a kitüntetési hatáskör értelmezéséből, és a hatáskör értelmezésénél az államszervezet demokratikus működése feletti őrködést, mint feladat-meghatározást kell figyelembe venni. A különvélemény elveti az alkotmányos értékrendet, mint mérlegelési szempontot, mivel így egy érdemi alkotmányos korlátok nélküli politikai döntési jog jön létre. Felhívja a figyelmet arra is, hogy az alkotmányosság

³²¹ ABK 2007. július-augusztus, 684.

³²² ABK 2007. július-augusztus, 684, 691–693.

³²³ ABK 2007. július-augusztus, 684, 694.

köztársasági elnök általi védelme tehát a köztársasági elnök jogállásának része, nem pedig az államfő jogállásától függetlenül létező, az egyes köztársasági elnöki hatáskörökből levezethető feladat. Mindezekre tekintettel a különvélemény arra a végkövetkeztetésre jut, hogy a köztársasági elnök csak jogszabálysértés esetén (azaz csak formai szempontok miatt) tagadhatja meg a kitüntetését.

A határozat értékelése

Egyetértünk a határozat fő következtetésével, hogy a köztársasági elnök kitüntetési, illetve kegyelmezési jogköreinek gyakorlása során a köztársasági elnök jogköre nem korlátozódik az előterjesztés formai vizsgálatára; az államfő ilyen esetekben tényleges, tartalmi döntési szabadsággal rendelkezik.³²⁴ Problematikus azonban az alkotmányos értékrend viszonyítási pontként való kijelölése. A határozat – anélkül, hogy részletesen kifejtette volna, hogy milyen különbség van a kitüntetési és a kegyelmezési jogkörök között – az alkotmányos értékrend szempontjait csak az előbbinél rendelte alkalmazni. A határozatból az tűnik ki ugyanis, hogy a kitüntetés esetében a köztársasági elnöknek „vétőjoga” van (főszabály szerint teljesítenie kell az előterjesztésben foglaltakat, kivéve, ha az az alkotmányos értékeket sérti), addig a kegyelmezésnél az előterjesztő, a köztársasági elnök és az ellenjegyző együtt döntenek. Nem értünk egyet azzal sem, hogy a köztársasági elnök a *saját szempontjait* érvényesíti a kegyelmezésnél, mivel ebben a jogkörében is a köztársasági elnökre vonatkozó alkotmányos státusában (és nem a személyes értékei alapján) jár el. Meglátásunk szerint mind a „vétő”, mind az együttdöntés indokolható, mindkettő megfelel a parlamentáris kormányforma sajátosságainak, de nincs alkotmányos indoka annak, hogy más mérce álljon a köztársasági elnök előtt a kitüntetésnél és a kegyelmezésnél. Elfogadjuk, hogy az Alkotmányból levezethető a köztársasági elnök alkotmányos értékrend feletti örökődése, de úgy véljük, hogy az „alkotmányos értékrend” sokkal absztraktabb kategória annál, mintsem hogy egyetlen elnöki hatáskör, a kitüntetés-adományozás mércéjéül szolgáljon. Mivel pedig az Alkotmánybíróság eltérő mércét alkalmazott a kitüntetésnél és a kegyelmezésnél, nyitva hagyta azt a kérdést, hogy más, államszervezethez szorosan nem kötődő hatáskörök esetében (állampolgárság, esetleg területszervezési döntések) milyen fokú az elnöki diszkréció.

³²⁴ Megjegyezzük, hogy a határozat terminológiája zavaró, nevezetesen, hogy köztársasági elnök kitüntetés-megtagadási döntését „önálló döntésnek” nevezi. Az „önálló döntés” az Abh1. terminológiájában az a döntés, amelyre az Alkotmány csak határidőt állapít meg, jelen esetben azonban nem erről van szó. A köztársasági elnök kitüntetés-megtagadási döntése az „önálló politikai döntéssel” rokonítható leginkább. Kukorelli István különvéleménye – helyesen – ez utóbbi terminológiát használja.

Az Alkotmánybíróság konkretizálta az alkotmányos értékrend fogalmát, megkülönböztetve elsődleges és leszármaztatott, valamint cél- és eszköz-értékeket. Nem egyértelmű számunkra, hogy e megkülönböztetésnek milyen gyakorlati haszna van a kitüntetés megtagadása szempontjából. A határozatból ugyanis az következik, hogy a köztársasági elnök mind elsődleges, mind leszármaztatott érték sérelme esetén megtagadhatja a kitüntetést.

A fentiekre tekintettel álláspontunk közelít Kukorelli István különvéleményéhez, miszerint a kérdés az Alkotmány 29. § (1) bekezdésben meghatározott jogállás figyelembe vételével válaszolható meg. Ha azonban a különvéleménnyel együtt el is fogadnánk, hogy a köztársasági elnök kitüntetési, illetve kegyelmezési jogköreinek gyakorlásánál az „államszervezet demokratikus működése feletti örökös” tekintendő mércének, abból sem következik az, hogy a köztársasági elnöknek csak formai vizsgálódási joga van.

A köztársasági elnök „örökös” funkciójából és semlegességéből ugyanis két, egyaránt védhető álláspont vezethető le. Az egyik, hogy a kitüntetés, kegyelmezés gyakorlása nem kapcsolódik a végrehajtó hatalomhoz, ezért az államszervezet demokratikus működése feletti örökös, illetve az esetlegesen felmerülő zavar elhárításának szükségessége fogalmilag kizárt. Ezért a köztársasági elnök önálló politikai döntést nem gyakorolhat, és nincs helye az előterjesztés tartalmi okból való megtagadásának.

A másik – ugyanennyire védhető – következtetés, hogy épp azért, mivel e jogkörök gyakorlásánál nem merülhet fel a zavarokozás, vagy a zavarelhárítás kényszere, ezért nem érvényesek azok a megkötések, amelyek a köztársasági elnököt a végrehajtó hatalommal kapcsolatos hatáskörök gyakorlása során kötik. Ez esetekben ugyanis a kormánytagok politikai felelősségvállalása nem merül fel. Ez utóbbi álláspontot támasztja alá az is, hogy a kitüntetés adományozása, kegyelmezés során a semleges köztársasági elnök „semlegesíti” az egyoldalú politikai meghatározottságú Kormányt, mint előterjesztőt; a köztársasági elnök biztosítja azt, hogy ne csupán politikai szempontok érvényesüljenek a kitüntetésben.

A címek, kitüntetések és érdemrendek adományozásának megtörténte vagy elmaradása nem okozhat az államgépezet működésében fennakadást. Kitüntetésre senkinek sincs alanyi joga, a kitüntetések juttatásánál a diszkreciós mérlegelési jogkör jelentősebb, mert nincs adományozási szükséghelyzet. Ha pedig a társadalom valamilyen kérdésben élesen megosztott, a társadalomnak a demokratikus együttműködését veszélyeztetheti olyan életút, olyan személy vagy olyan életmű kitüntetéssel való elismerése, amely a társadalom jelentős

része számára kihívásnak, általa szentnek vagy elismerendőnek tartott értékek megvetésének, velük való szembehelyezkedésnek minősül.³²⁵

Szemben a határozattal, illetve a különvéleményekkel (és egyetértve a köztársasági elnök indítványával), álláspontunk szerint az államszervezethez szorosan nem kötődő hatáskörök esetében a nemzet egységének kifejezése a kiindulópont. Mint arra utaltunk, ez a kérdés összefügg azzal, hogy mit értünk a nemzet fogalmán. Ha ugyanis a nemzet a politikai nemzetet – azaz a magyar állampolgárok összességét – jelenti, akkor elmosódik a nemzet és az állam közötti, illetve a nemzet képviselete és az állam képviselete közötti különbség. Ha ez így van, akkor az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének a) pontjában szereplő – hangsúlyozottan hatásköri – szabály, miszerint a köztársasági elnök képviseli a magyar államot, az elnöki jogállásból egyenesen levezethető normává válik. Ez összecseng Trócsányi László véleményével, aki az államfő integratív, ellenőrző szerepét úgy foglalja össze, hogy a „köztársasági elnöknek »pártok felett állva« kell képviselnie a magyar államot [kiemelés – Cs. L.]”.³²⁶ A nemzet és az állam közötti különbség a határozatban is elmosódik: „a kitüntetés államfő általi adományozása szimbolikusan kifejezi az állam (nemzet) elismerését”.³²⁷

Ebben az esetben az állam képviselete nem csupán hatásköri szabály, hanem az elnöki jogállás része, és a köztársasági elnök hatásköreinek gyakorlása során az államot képviselve jár el. Úgy véljük, a köztársasági elnök „nem tudja nem képviselni” az államot, ha kitüntetést ad át, a Magyar Köztársaság elismerését fejezi ki, a honosítással a Magyar Köztársaságba fogadja be a kérelmezőt stb. Összegezve: ha az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében meghatározott nemzet fogalmán a politikai nemzetet értjük, a „nemzet egységének kifejezése” szövegrész normatív tartalommal bír, és a hatáskörök gyakorlása során erre hivatkozni lehet.

Ha azonban a nemzet fogalmán a kultúr-nemzetet értjük, a nemzet egységének kifejezése, mint jogállás, és az állam képviselete, mint hatásköri szabály nem rokonítható, a köztársasági elnök nem jogosult képviselni olyanokat, akikre a Magyar Köztársaságnak nincs joghatósága. Ebben az értelmezésben pedig a „nemzet egységének kifejezése” kitételnek nem kölcsönözhető joghatás.

A határozat rámutatott, hogy a „kifejezi a nemzet egységét” fordulat „szimbolikus kifejezés, amely az államfő közjogi pozíciójához kapcsolódik. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kitüntetések köztársasági elnök általi adományozása nem jelenti azt, hogy a konkrét kitüntetés mögött szükségszerűen a nemzet egészének, minden egyes tagjának

³²⁵ ZLINSZKY JÁNOS, kézirat...

³²⁶ TRÓCSÁNYI, i. m. 369. p.

³²⁷ ABK 2007. július-augusztus, 684, 688.

egységes, és azonos – pozitív – értékítélete kell, hogy álljon”.³²⁸ Ezzel a megállapítással egyetértünk, de fenntartjuk, hogy a nemzet egységének kifejezése annyit feltétlenül magába foglal, hogy a nemzet egységét nem szolgáló, kifejezetten megosztó hatású kitüntetések a köztársasági elnök köteles megtagadni. Zlitzky megfogalmazásában „a nemzet egysége szenvedett volna az által, ha ez az aktus, amely nem szükséges aktus, megtörténik, az egyik oldal éljenezne rá, a másik oldalt pedig kifejezetten felkavarná és nem ez a cél”.³²⁹

Álláspontunk a fenti kritika ellenére nem áll távol a határozat logikájától. A nemzet ugyanis egységes az alkotmányos értékekben, azok vélelmezhetően a Magyar Köztársaság valamennyi állampolgárának értékei. Így a köztársasági elnök amikor fellép az alkotmányos értékek védelmében, a nemzet egységét fejezi ki.

A köztársasági elnök helyettesítése

A parlamentáris államokban általánosan bevett gyakorlat szerint a köztársasági elnököt az Országgyűlés elnöke jogosult helyettesíteni. Az Alkotmány ezt a következőképp szabályozza:

„29/E. § (1) A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén, vagy ha a köztársasági elnök megbízatása valamely okból idő előtt megszűnik, az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolja, azzal a korlátozással, hogy törvényt az Országgyűlésnek megfontolás végett, illetőleg az Alkotmánybíróságnak megvizsgálás céljából nem küldhet meg, az Országgyűlést nem oszlathatja fel, és a kegyelmezés jogával csak a jogerősen elítéltek javára élhet.

(2) A köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatát az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el.”

Az állandó államfő-helyettesi intézmény elvetése következtében csak olyan megoldás jöhetett szóba, hogy a köztársasági elnököt egyrészt már funkcionáló alkotmányos szerv helyettesítse, másrészt – lévén a köztársasági elnök egyszemélyes szerv – ne testület, hanem szintén egyetlen tisztségviselő pótolja. Tekintettel kellett lenni az államhatalmi ágak

³²⁸ ABK 2007. július-augusztus, 684, 688.

³²⁹ ZLITZKY JÁNOS: A köztársasági elnök szerepe... 20. p.

elválasztásának követelményére is, vagyis arra, hogy a helyettesítés ne eredményezhessen megengedhetetlen hatalomkoncentrációt.³³⁰

Mint arra a korábbiakban utaltunk, az (1) bekezdésben meghatározott két esetkör nem értelmezhető kiterjesztően, és az Országgyűlés elnökének helyettesítési jogköre nem vonatkozik azokra az esetekre, amikor a köztársasági elnöki tisztség más okból nincs betöltve.

Felmerül az a kérdés is, hogy helyettesíthető-e a köztársasági elnök akkor, amikor azért nem tudja valamelyik feladatát ellátni, mert egyidejűleg egy másik hatáskörét gyakorolja. Ehhez azt szükséges meghatározni, hogy mit értünk akadályoztatáson. Az Alkotmány 29/E. §-a vonatkozhat arra az esetre, amikor a köztársasági elnök a „hatáskör gyakorlásában akadályoztatott”, illetve arra, amikor a „tisztség ellátása akadályoztatott”. Az első értelmezés mellett akkor is lehetséges a helyettesítés, ha a köztársasági elnök azért nem gyakorolja a hatáskörét, mert épp egy másik hivatali kötelezettségének tesz eleget. Az utóbbi értelmezés mellett ilyenkor nincs helye helyettesítésnek. Az első értelmezéssel szembeni legsúlyosabb fenntartásunk az, hogy „duplikálja” az államfőt; egyidejűleg két személy is gyakorolhatna köztársasági elnöki tisztségből eredő jogosítványokat. Ezért az akadályoztatás hatáskörökre vonatkoztatott értelmezését elvetjük.³³¹

Az Országgyűlés elnökének helyettesítési jogát az Alkotmánybíróság a 7/1990. (IV. 23.) AB határozatban elemezte. E határozat szerint „[az Alkotmány 29/E. § rendelkezéseiből] következik hogy a köztársasági elnök hivatalba lépéséig az elnöki jogkört gyakorló országgyűlési elnök képviselői minősége és országgyűlési elnöki tisztsége nem szűnik meg, hanem a törvény értelmében nem gyakorolhatja képviselői jogait és nem látja el elnöki feladatát. Másrészt viszont az Országgyűlés elnöke a köztársasági elnöki jogkörnek is csupán az Alkotmány 29/E. § (1) bekezdésében meghatározott korlátok közötti gyakorlója, éppen országgyűlési elnöki minősége folytán, s alkotmányjogilag nem tekintendő helyettes, vagy ideiglenes köztársasági elnöknek. Az ideiglenes köztársasági elnöki intézményt az Alkotmány nem ismeri, ez a megnevezés a köznapi nyelvhasználatban a fenti jogi helyzet körülírására szolgál. A köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöke tehát addig gyakorolja, amíg ezt az országgyűlési tisztséget betölti, azaz a köztársasági elnök jogait, a köztársasági elnök hivatalba lépéséig az Országgyűlés mindenkor elnöke gyakorolja. E szempontból közömbös,

³³⁰ PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök... 449. p.

³³¹ Ezt az álláspontot képviseli Petrétei is, kijelenti, hogy „az Alkotmány nem ismeri a párhuzamos vagy kiegészítő helyettesítés intézményét”. PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök... 452. p.

hogy ezen idő alatt az országgyűlési elnök tisztségében történik-e személyi változás és ha igen, miért”.³³²

Az idézett határozatból levonható egyik lehetséges következtetés, hogy a köztársasági elnököt az Országgyűlés elnöke csak hatásköreiben helyettesíti, jogállásában nem. Nem válik ugyanis ideiglenes köztársasági elnökké, csak annak (meghatározott) jogait gyakorolja. Ez tekinthető a köztársasági elnök funkcionális helyettesítésének.³³³ Továbbá az Országgyűlés elnökének helyettesítési joga nem személyhez kötött; ha megszűnik házelnöki megbízatása (elveszíti képviselői megbízatását, lemond, kizárják a frakcióból stb.), elveszíti azt a jogát is, hogy helyettesítse a köztársasági elnököt.

A rendelkezés jogpolitikai oka a hatalmi ágak elválasztása; az alkotmányozó azt kívánja e rendelkezésekkel kizárni, hogy a törvényhozó hatalomhoz kapcsolható házelnök a semleges államfői hatalmat is gyakorolja, és az Alkotmány 29/E. § (1) bekezdésében meghatározott korlátozás főleg a köztársasági elnök Országgyűléssel kapcsolatos jogaira terjed ki. Azt kívánja kizárni tehát az Alkotmány, hogy a helyettesítést ellátó házelnök túlzott jogokkal rendelkezzen az Országgyűléssel szemben, így nem ad lehetőséget két jelentős jogosítvány, a vétójog gyakorlására és a parlament feloszlására.

Felmerül, hogy a köztársasági elnök helyett eljáró házelnök hozhat-e önálló politikai döntést a helyettesítés során. A korábbi gondolatmenetet folytatva arra a következtetésre juthatunk, hogy nem, mivel az önálló politikai döntés az elnöki jogállásból vezethető le; az elnöki jogállást viszont az Országgyűlés elnöke nem gyakorolhatja, csak a hatásköröket.

Az ezzel ellentétes – jogpozitivistá – álláspont szerint nem vonható meg az önálló politikai döntés joga a helyettesítést ellátó házelnöktől. Az Alkotmány ugyanis tételesen meghatározza azokat az államfői jogokat, amelyeket a házelnök nem gyakorolhat (relatív vétójog, Országgyűlés feloszlása, eljárási kegyelem), amelyből *a contrario* arra a következtetésre juthatunk, hogy minden más jogkört gyakorolhat.

A kérdés eldöntéséhez szükséges a jogállás és a hatáskörök kapcsolatának a vizsgálata. A korábbiakból kitűnik, hogy a kettő nem választható el hermetikusan. A köztársasági elnök hatáskörei gyakorlása során tekintettel van jogállására, az Alkotmányban meghatározott valamennyi hatáskörét az Alkotmány 29. §-ára figyelemmel gyakorolja.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne a formai hatáskörgyakorlást „leválasztani” az államfői jogállástól. E tekintetben a teleologikus értelmezést vesszük alapul, miszerint a köztársasági elnök helyettesítésének célja az, hogy az államszervezet működését

³³² ABH 1990, 40, 40–41.

³³³ CSINK LÓRÁNT – RIXER ÁDÁM: *Alkotmányjog – Közigazgatási jog*. Novissima, Budapest, 2006. 127. p.

Mindezekre tekintettel (az alkotmánybírói határozat megállapításain túlmenően) úgy látjuk, hogy az Országgyűlés elnökének helyettesítési jogkörének a korlátját képezi a helyettesítés célja: az államfői feladatok ellátása az interregnum idején, és ezáltal a folyamatosság biztosítása. Mivel azonban a helyettesítő házelnök nem „helyettes köztársasági elnök”, nem veszi át az államfői státust. Így nincs lehetősége önálló politikai döntés meghozatalára. Ugyanezen ok miatt nincs lehetősége arra sem, hogy a „belső” köztársasági elnöki feladatokat ellássa, és például gyakorolja a munkáltatói jogokat a Köztársasági Elnöki Hivatal vezetője és helyettese tekintetében.

A fejezet tanulságainak összegzése

A köztársasági elnök Alkotmányban rögzített jogállása – az Alkotmánybíróság határozatait alapul véve – semleges hatalomként jelöli ki az államfő helyét a jogrendszerben. Az a tény azonban, hogy a köztársasági elnök formálisan sem gyakorolja a végrehajtó hatalmat, nem szükségszerűen eredményez „gyenge” elnököt, csupán az elnök államszervezetben elfoglalt helyét jelöli ki. Nem látjuk ugyanis akadályát annak, hogy egy végrehajtó hatalomtól független, semleges elnök viszonylag erős hatáskörökkel rendelkezzen olyan, államszervezetet nem érintő kérdésekben, mint a kegyelmezés vagy az állampolgársági ügyekben való döntés. A magyar alkotmányozó azonban nem ezt az utat választotta, és szűkre szabta az államfő lehetséges mozgásterét.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány köztársasági elnökre való értelmezései során világosan elkülönítette a végrehajtó hatalommal kapcsolatos hatásköröket az Országgyűlést érintő hatásköröktől. Ezek a hatáskörök tartalmukban, jellegükben és az államfő döntési szabadsága tekintetében jelentős eltérést mutatnak ugyan, de a köztársasági elnök államszervezetben elfoglalt helyét koherens módon jelölik ki. Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban az Alkotmány elnöki jogállást rögzítő 29. § (1) bekezdésének csak a második fordulatát, az államszervezet demokratikus működése feletti őrködést kapcsolta össze konkrét hatáskörökkel.

IX. fejezet:

A köztársasági elnök felelősségének szabályozása

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság alapkövetelménye, hogy cselekményeiért mindenki felelősséggel tartozik az arra kijelölt állami szerveknek, sőt, a törvény előtti egyenlőségből az is következik, hogy ez a felelősség egyenlő mértékű. Az alkotmányjog számára mégis általánosan elfogadott, hogy egyes közjogi tisztségek viselői (országgyűlési képviselők, alkotmánybírák, bírák, köztársasági elnök stb.) az általánostól eltérő szabályok szerint tartoznak felelősséggel. A legtöbb esetben ez a specialitás a mentelmi jogi szabályokban kereshető, amely a gyakorlatban – szinte kivétel nélkül minden esetben – azt jelenti, hogy egy meghatározott szervnek felhatalmazást kell adnia az eljárás megindítására. Ennek megfelelően például képviselők ellen csak akkor indulhat büntető- és szabálysértési eljárás, ha a képviselő mentelmi jogát az Országgyűlés, a törvényben³³⁴ meghatározott rend szerint felfüggesztette. Alkotmánybírák esetében a mentelmi jog felfüggesztésére az Alkotmánybíróság teljes ülése, bírák esetében a köztársasági elnök jogosult.

A köztársasági elnök felelősségre vonásának szabályai ezektől lényeges eltérést mutatnak. Az eltérés leginkább abban mutatkozik meg, hogy amíg minden más esetben a mentelmi jogi szabályok alapján csupán *felhatalmazás* szükséges az eljárás megindításához (és utána az a „közönséges” eljárási törvények alapján folyik), addig a köztársasági elnök esetében az egész eljárásra speciális szabályok vonatkoznak. Ebből kifolyólag az Alkotmány a köztársasági elnök esetében a „mentelmi jog” kifejezést nem is alkalmazza.³³⁵

Szintén általánosan elfogadott, hogy a köztársasági elnököt csak jogi felelősség terheli, politikai nem. Ez a körülmény független attól, hogy az adott államban a köztársasági elnök része-e a végrehajtó hatalomnak, sőt, a kormányformától is; prezidenciális, félprezidenciális államokban, mint az Egyesült Államok vagy Franciaország, ugyanúgy nincs lehetőség arra, hogy a végrehajtó hatalom „megbuktassa” az államfőt, csakúgy, mint a parlamentáris berendezkedésű Németországban.

Nagyon hasonló a magyar megoldás is a köztársasági elnök felelőssége tekintetében. Amint azt az Alkotmánybíróság megállapította, a köztársasági elnök személyének

³³⁴ Képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény

³³⁵ A jogirodalomban létezik ettől eltérő álláspont is, *Nyíri Sándor* az Alkotmány vonatkozó szakaszait „egyedi, speciális mentelmi jognak” tartja. NYÍRI SÁNDOR: A mentelmi jog a büntetőeljárás tükrében. *Rendészeti Szemle* 1993/3. 22. p.

sérthetlensége a köztársasági elnök alkotmányos jogállásának része, és a sérthetlenség folytán a köztársasági elnök nem visel politikai felelősséget az Országgyűléssel szemben.³³⁶ Egyetértünk azonban Sári Jánossal, aki szerint közvetlenül a rendszerváltozást követően, a kilencvenes évek elején fellelhető volt nyomaiban a köztársasági elnök politikai felelőssége. Ennek legékesebb bizonyítéka, hogy 1990. június 24-ig a képviselők nemcsak az ombudsmanoknak, az Állami Számvevőszék elnökének, Magyar Nemzeti Bank elnökének, kormánytagoknak és legfőbb ügyésznek tehettek fel kérdéseket, hanem a köztársasági elnöknek is.³³⁷ Bár nem tekinthető automatizmusnak, hogy akinek beszámolási kötelezettsége van a parlament felé, az politikai felelősséggel is rendelkezik irányába, de tény, hogy a köztársasági elnök törvényhozó hatalomtól való függetlenségét erősíti, hogy nem lehet neki kérdést feltenni.

Jelen fejezet elsőként a köztársasági elnök felelősségére vonatkozó hatályos alkotmányi szabályokat kívánja bemutatni, felhívva a figyelmet az abból eredő ellentmondásokra és vitatott kérdésekre, majd pedig az államfői felelősség szabályozására kialakult európai megoldásokat mutatja be.

A köztársasági elnök jogi felelőssége a magyar Alkotmányban

A köztársasági elnök jogi felelősségével kapcsolatos szabályokat az Alkotmány a következőképp rögzíti:

31. § (4) A köztársasági elnök a tisztségétől megfosztható, ha annak gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti.

31/A. § (1) A köztársasági elnök személye sérthetetlen; büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja.

(2) A tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a felelősségre vonást.

(3) A felelősségre vonási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. A szavazás titkos.

(4) Az Országgyűlés határozatának meghozatalától kezdődően a felelősségre vonási eljárás befejezéséig az elnök a hatáskörét nem gyakorolhatja.

³³⁶ 48/1991 (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217, 220.

³³⁷ SÁRI JÁNOS: A köztársasági elnök alkotmányjogi... 584. p.

(5) A cselekmény elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

(6) Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a törvénysértés tényét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja.

(7)-(8)

32. § (1) Ha a köztársasági elnök ellen a felelősségre vonási eljárás a hivatali ideje alatt a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt indult, az Alkotmánybíróság eljárásában a büntető eljárás alapvető rendelkezéseit is alkalmazni kell. A vádat az Országgyűlés által a saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli.

(2) A köztársasági elnök ellen egyéb cselekménye miatt büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani.

(3) Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök bűnösségét szándékos bűncselekmény elkövetésében megállapítja, az elnököt a tisztségétől megfoszthatja, s egyidejűleg a Büntető Törvénykönyvben az adott cselekményre meghatározott bármely büntetést és intézkedést alkalmazhatja.

Az Alkotmány a köztársasági elnök felelősségre vonásával kapcsolatban három jogintézményt említ, a tisztségtől való megfosztást [31. § (4) bekezdés], a felelősségre vonási eljárást (31/A. §.) és a köztársasági elnök büntetőjogi felelősségét (32. §). Álláspontunk szerint ezekben a szakaszokban két, egymástól jól elkülöníthető felelősségi formula található, az alkotmányjogi felelősség és a büntetőjogi felelősség.

A köztársasági elnök alkotmányjogi felelőssége

Kiemelt állami tisztségek viselői esetében általános, hogy meghatározott súlyos jogsértés elkövetése esetén elvesztik hivatalukat. A jogintézmény elnevezése nem egységes azonban az egyes tisztségek esetében; köztársasági elnök esetében megfosztásról, alkotmánybíráknál kizárásról,³³⁸ a legfőbb ügyész esetében pedig hivatalvesztésről³³⁹ beszélhetünk.

³³⁸ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 15. § (7) bekezdés

³³⁹ Az ügyészszégi szolgálati viszonyról és az ügyészszégi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény 20. § (8) bekezdés

A köztársasági elnök közjogi felelősségének anyagi jogi szabályait tartalmazza az Alkotmány 31. § (4) bekezdése, amely alapján a tisztségtől való megfosztásnak három konjunktív feltétele van:

- az, hogy a jogsértést a köztársasági elnök tisztsége gyakorlása során kövesse el;
- a jogsértés az Alkotmány vagy törvény megsértésében merüljön ki;
- a szándékosság.

Az első feltétel alapján a köztársasági elnök csak azokért a cselekményekért tartozik alkotmányjogi felelősséggel, amelyeket nem mint magánember, hanem amiket köztársasági elnökként követ el. Ez a szabályozás első ránézésre értelemszerű, hiszen az alkotmányjogi felelősség a köztársasági elnöki minőséghez kapcsolódik, és csak ilyen esetekben lehet megfosztani. Nem általános azonban, hogy az alkotmányjogi felelősség csak a hivatali minőségben elkövetett cselekményekre vonatkozik, előfordul ugyanis, hogy a jogalkotó a megfosztási okokhoz hozzáteszi a „méltatlanná válik” terminológiát. Ésszerű ugyanis az is, hogy a magas állami tisztség viselője nem tanúsíthat olyan magatartást, amely morálisan inkonzisztens a betöltött tisztséggel, ilyen esetekben nem csupán a jogi tisztaság, hanem az erkölcsi feddhetetlenség is elvárható. A méltatlanná válást pedig mind hivatali, mind magánemberként elkövetett cselekmények eredményezhetik; a szankció azonban mindkét esetben alkotmányjogi: a megfosztás.

A második feltétel alapján a köztársasági elnök csak alkotmány- vagy törvénytörés esetén vonható felelősségre, alacsonyabb szintű jogszabály megsértése esetén nem. Ebből (is) egyenesen következik, hogy a köztársasági elnökre kötelezettséget csak az Alkotmány vagy törvény ruházhat. A törvénytörés lehet speciális alanyú, azaz olyan törvénytörés, amelyet csak a köztársasági elnök követhet el (például elmulasztja kitűzni a választásokat), illetve olyan törvénytörés is, amelyet más is követhet (például vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségének nem tesz eleget). Látható tehát, hogy a közjogi felelősség nem csupán a köztársasági elnöki feladatok hibás teljesítése miatt terheli a köztársasági elnököt, hanem minden olyan tevékenységért, amelyet tisztsége gyakorlása során követ el.

Sári János hozzáteszi, hogy a felelősségre vonást csak a nem ellenjegyzett aktusok vonhatják maguk után³⁴⁰ – mivel az ellenjegyzéssel az illetékes miniszter átvállalja a felelősséget a köztársasági elnök aktusáért. Nem látjuk azonban akadályát a köztársasági elnök felelősségre vonásának abban az esetben, ha a köztársasági elnök az ellenjegyzéshez kötött hatáskör gyakorlása során követ el törvénytörést – abban az esetben sem, ha a

³⁴⁰ SÁRI JÁNOS: A köztársasági elnök alkotmányjogi... 584. p.

határozatot ellenjegyezték. Példának okáért, ha a köztársasági elnök vesztegetés hatására ad állampolgárságot vagy egyéni kegyelmet, és azt az illetékes miniszter ellenjegyzi, a köztársasági elnök felelősségre vonható, és tisztségétől megfosztható.

Bár – egyetértve Sári Jánossal – ellenjegyzett határozat esetében általában nincs helye megfosztásnak, ez nem jelenti azt, hogy ne lenne helye felelősségre vonási eljárásnak ellenjegyzéshez kötött hatáskör gyakorlása során. Mint azt a korábbiakban részletesen kifejtettük, az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy alkotmányt sért a köztársasági elnök abban az esetben is, ha a kinevezésre nyitva álló határidőt elmulasztja.³⁴¹ Ilyen esetekre az Abh2. „ésszerű határidőt” állapít meg a kinevezésre. Nem áll rendelkezésre semmilyen objektív mérce arra vonatkozóan, hogy mi tekinthető „ésszerű határidőnek”, és mikor lehet megállapítani azt, hogy a köztársasági elnök túllépte a hatáskör gyakorlására nyitva álló határidőt. Objektív támpont hiányában több megoldás is lehetséges. Az egyik, szervezetszociológiai megközelítés szerint a határidőt akkor lépi ésszerűtlenül túl a köztársasági elnök, ha a hatáskört lényegesen később gyakorolja, mint azt a megszokott ügymenet indokolná. E megközelítést azért vetjük el, mert az egyes köztársasági elnöki feladatok teljesítése eltérő időt vesz igénybe, a különböző feladatok teljesítése nem vethető egybe, és végképp nem lehet átlagolással meghatározni, hogy mennyi az ésszerű határidő. A másik, politológiai megközelítés nem a köztársasági elnökre fókuszál, hanem az előterjesztőre, illetve a kinevezendő személyre. Ez alapján a köztársasági elnök akkor teljesíti ésszerűtlen határidőben a kinevezést, ha az előterjesztő kinevezéshez fűződő érdeke elmúlt, vagy jelentősen csökkent. A magunk részéről úgy véljük, hogy a kinevezésre nyitva álló ésszerű határidő túllépése nem maga a jogsértés, csupán annak eszköze. Azaz akkor látjuk lehetségesnek a köztársasági elnök közjogi felelősségre vonását, ha (közjogi) joggal való visszaélést valósít meg, és (például saját politikai céljai miatt) szándékosan nem teljesíti időben a kinevezést.

Sári János álláspontjával szemben felhozható az az érv is, hogy a miniszter csak a politikai felelősséget vállalja át a köztársasági elnöktől, a jogi felelősséget nem. A jogi felelősség átvállalása fogalmilag kizárt, mivel a jogi felelősséget maga az elnök viseli aktusaiért. Ha tehát a miniszter olyan elnöki aktust ellenjegyzett, amelyről tudja, hogy törvénysértő, akkor ez megalapozza a saját jogi felelősségét, de nem érinti a köztársasági elnök felelősségét. Ilyen esetekben mind a köztársasági elnök, mind az ellenjegyző miniszter (miniszterelnök) jogi felelősséggel tartozik.

³⁴¹ 8/1992 (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51, 54.

A köztársasági elnök megfosztásának harmadik eleme a szándékosság. Mivel a szándékosság fogalmát az Alkotmány nem határozza meg, így a büntetőjogban használt szándékosság fogalma tűnik alkalmazhatónak. A Btk. 13. §-a szerint szándékosan követi el a cselekményt az, aki előre látja tette következményeit, és azok bekövetkeztét kívánja (*dolus directus*), valamint az is, aki előre látja tette következményeit, és azok bekövetkeztébe belenyugszik (*dolus eventualis*). Egyetértünk azonban *Pap Gáborral*, akinek meglátása szerint „kínos helyzetet teremt” az Alkotmány azáltal, hogy nem teszi lehetővé a súlyosan gondatlan alkotmány- vagy törvénytörő köztársasági elnök tisztségtől való megfosztását.³⁴²

A köztársasági elnök felelősségre vonásának eljárási szabályai

A köztársasági elnökkel szembeni felelősségre vonási eljárás lefolytatásában az Országgyűlésnek és az Alkotmánybíróságnak van elsődleges szerepe. Az Országgyűlés feladata az eljárás kezdeményezése, illetve megindítása, amely nagyban hasonlít a képviselők mentelmi jogának felfüggesztésére. Mindkét esetben ugyanis az Országgyűlés csak arról dönt, hogy megindulhat-e az eljárás, anyagi jogi kérdésekről (a „történeti tényállás” megállapítása, szankció alkalmazása) nem. Az Alkotmány szigorúbb feltételhez köti a köztársasági elnökkel szembeni eljárás megindítását, mint a képviselők esetében, ugyanis az előbbi esethez az összes képviselő kétharmadának, utóbbi esetre csupán a határozatképes számban jelenlevő képviselők kétharmadának szavazata szükséges – egységes azonban a szabályozás annyiban, hogy mindkét esetben széleskörű konszenzus szükséges az eljárás megindításához.

Amennyiben a képviselők kétharmada úgy szavazott, hogy a köztársasági elnökkel szemben eljárás indulhat, az elnök nem gyakorolhatja a tisztségéből eredő feladatokat. Ez a szabályozás logikusnak tűnik annak fényében, hogy a legfőbb közjogi méltóság ne láthasson el államfői funkciókat mindaddig, amíg nem „tisztázza magát” a vádak alól. Meglepő módon a képviselők jogállásáról szóló törvény nem ír elő hasonló megkötést a képviselők esetében, akik abban az esetben is gyakorolhatják a mandátumukból eredő jogokat, ha mentelmi jogukat az Országgyűlés felfüggesztette. Az ártatlanság védelme ugyanis egyformán megilleti a képviselőket és a köztársasági elnököt – egyiküket sem lehet bűnösnek tekinteni, amíg büntetőjogi felelősségüket a bíróság jogerős határozattal nem állapította meg. Nem látjuk tehát alkotmányos okát annak, hogy az Alkotmány eltérő szabályozást ír elő ezekre az esetekre.

³⁴² PAP GÁBOR: A köztársasági elnök felelősségéről. *Jogtudományi Közlöny* 1997/5. 240. p.

Az eljárás leginkább vitatott kérdése, hogy annak lefolytatásához szükséges-e az, hogy a köztársasági elnök cselekménye szándékos legyen – amennyiben ugyanis az Alkotmány 31. § és 31/A. §-t nyelvtanilag értelmezzük, a két szakaszhely között ellentmondás mutatkozik. Az eljárási szabályokat meghatározó 31/A. § (1) bekezdése ugyanis nem követeli meg a szándékosságot az eljárás megindításához, csak a hivatali minőséget és az alkotmány vagy törvény megsértését. Mindent egybevetve arra következtethetünk, hogy gondatlan cselekmény esetén az eljárás megindítható, lefolytatható, sőt, annak sincs akadálya, hogy az Alkotmánybíróság megállapítsa a törvényt sértés tényét – megfosztásra azonban nem kerülhet sor. Ilyen esetekben az eljárásnak közvetlen joghatása nincsen, bár a közélet számára kétségtelenül komoly jelentősége van. Nem kifogásolható az Alkotmány szövege a tekintetben, hogy eltérő feltételeket támaszt az eljárás megindítása és a megfosztás között, hiszen – mint az látható – az eljárásnak jogon túli szempontjai is lehetnek, nem csupán a megfosztást célozhatja.³⁴³

Megkérdőjelezhető azonban, hogy valóban ez volt-e az alkotmányozó szándéka a szabályozás kialakításakor. Amennyiben ugyanis a korábbiak szerint értelmezzük a megfosztás és a felelősségre vonási eljárás feltételeit, akkor értelmetlenné válik a (6) bekezdés, amely azt deklarálja, hogy az eljárás eredményeként a köztársasági elnök tisztségétől megfosztható.

A (6) bekezdés „több sebből vérzik”. Nem csupán amiatt, mert minden eljárás eredményeként (nem csak a szándékos cselekmény miatt indítottakért) lehetővé teszi a megfosztást, hanem mert a hivatali minőséget sem teszi követelménnyé, csak a törvényt sértés tényét. Végül a bekezdés feleslegesnek is mutatkozik, hiszen a megfosztás feltételeit az Alkotmány már korábban meghatározta.

Mindezekre tekintettel úgy véljük, az Alkotmány 31/A. § (6) bekezdése nemcsak felesleges, de zavaró is. Ezt arra alapozzuk, hogy a 31/A. § [a (6) bekezdéstől eltekintve] eljárási kérdéseket tárgyal, a (6) bekezdésben szereplő megfosztás viszont anyagi jogi kérdés (amelyet a 31. § a korábbiakban már szabályozott). Önmagában a 31. § megismétlése „csak” felesleges volna, a 31/A. § (6) bekezdése az által válik zavaróvá, hogy értelmezése eltérő eredményre vezet, mint a 31. §-é, és ezáltal komoly nehézség elé állítja a jogalkalmazót. A bekezdés úgy rendelkezik ugyanis, hogy az elnökkel szembeni (valamennyi) eljárás eredményeként helye van a megfosztásnak, holott a 31. § értelmezése során arra a

³⁴³ Nem értünk egyet azzal a felvetéssel, hogy az eljárás megindításához is szükséges a szándékosság, csak azt az eljárást szabályozó 31/A. § nem tartotta szükségesnek megismételni – mivel a másik két feltételt (hivatali minőség, alkotmány- vagy törvényt sértés) ez a szakasz is megismétli.

következtetésre jutottunk, hogy eltérő feltételekkel lehet eljárást indítani, mint megfosztást alkalmazni.

A köztársasági elnök büntetőjogi felelőssége

A köztársasági elnök büntetőjogi felelősségének szabályozása kettős. Általánosságban kijelenthető, hogy a köztársasági elnök, valamennyi, általa elkövetett bűncselekményért felelősséggel tartozik, ezek egy csoportjáért csak hivatali ideje után, másik csoportjáért azonban hivatali ideje alatt is felelősségre vonható.

Alkotmányjogi aspektusból az utóbbi kategóriának van nagyobb jelentősége. Az előbbi csoportba tartozó esetekben csak eljárásjogi akadály van a büntetőeljárás lefolytatásának, és ez nyilvánvalóan csak addig tart, amíg a köztársasági elnök hivatalban van. Kérdéses azonban, hogy ilyen esetekben elévülhet-e a köztársasági elnök cselekménye. Az elévülést a Btk. szabályozza, eszerint: *„Az elévülés határidejébe nem számít be az a tartam sem, amely alatt személyes mentesség folytán a büntetőeljárás azért nem volt megindítható vagy folytatható, mert a törvényben biztosított mentelmi jogot a döntésre jogosult nem függesztette fel, illetőleg az eljárás megindításához vagy folytatásához a hozzájárulását nem adta meg. Ez a rendelkezés nem alkalmazható olyan magánindítványra büntethető bűncselekmény esetén, amely miatt a vádat a magánvádló képviseli”* [35. § (3) bekezdés].

Amennyiben megszorítóan értelmezzük ezt a rendelkezést, arra a következtetésre jutunk, hogy ilyen esetekben elévülhet a köztársasági elnök cselekménye, mivel az eljárás akadály nem a döntésre jogosult szerv határozata volt, hanem az alkotmány rendelkezése (a döntést hozó szervnek nem is volt lehetősége az eljárás megindítására). Kiterjesztő értelmezés szerint azonban minden olyan esetben nyugszik az elévülés, amikor mentesség miatt nem indítható meg az eljárás, azaz a köztársasági elnökkel szemben indulhat hivatali ideje után büntetőeljárás, függetlenül attól, hogy mennyi idő telt el a cselekmény elkövetésétől számítva. Elismerjük, hogy e kiterjesztő értelmezés a Btk. 35. § (3) bekezdésének nyelvtani értelmezéséből nem vezethető le. Evidenciának tartjuk azt is, hogy a nyelvtani értelmezés az interpretáció elsődleges eszköze. Ennek ellenére a magunk részéről a kiterjesztő értelmezés mellett foglalunk állást (amely alapján a köztársasági elnök cselekménye a mandátuma idején nem évül el), a jogállamiság követelménye miatt. Az Alkotmány ugyanis igen szűk körben határozza meg azokat az eseteket, amelyeknél a hivatali idő alatt is helye van a büntetőjogi felelősségre vonásnak, súlyosan sértené a jogállamiságot, ha a potenciálisan elkövethető bűncselekmények döntő többsége nem volna üldözhető.

Amennyiben a köztársasági elnök hivatali minőségében szándékos bűncselekményt követ el, nem kell „megvárni” a hivatali idő végét, a köztársasági elnökkel szemben azonnal eljárás indítható.

A köztársasági elnök büntetőjogi felelősségének anyagi jogi oldala nagymértékben hasonlít a megfosztáshoz; mindkettő esetében feltétel a szándékosság, a hivatali minőséggel való összefüggés és a törvénysértés (büntetőjogi felelősség esetében a Btk., mint törvény megsértése).³⁴⁴ Figyelemre méltó, hogy míg a büntetőjogi felelősség szabályozásánál az Alkotmány a „hivatali tevékenységgel összefüggésben” kifejezést, addig a megfosztásnál a „tiszttsége gyakorlása során” terminológiát használja. Egyetértünk Pap Gáborral abban is, hogy a két fogalom nem szinonimája egymásnak; a hivatali minőség, mint tágabb kategória mindenkor fennáll, amikor a köztársasági elnök elnöki minőségében van jelen, azonban a tiszttségét csak akkor gyakorolja, ha valamelyik hatáskörében jár el.³⁴⁵ A különbség úgy is megfogalmazható, hogy a „tiszttsége gyakorlása során” kitétel hatásköri szabály, a „hivatali minőség” pedig az elnöki jogálláshoz kapcsolódik.

A büntetőjogi és a közjogi felelősségre vonás eljárási szabályai jórészt azonosak, a cselekmény elbírálása végső soron az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, bűncselekmény esetén pedig valamennyi, Btk.-ban meghatározott büntetést és intézkedést alkalmazhatja.³⁴⁶ Megjegyzendő, hogy mind a megfosztás, mind a büntető szankció alkalmazása csak lehetősége az Alkotmánybíróságnak, nem kötelezettsége, így a következő lehetőségek közül

³⁴⁴ Látszólagosnak értékeljük azt a különbséget, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás szabályozásánál az Alkotmány a „hivatali ideje alatt” szövegrészt is szerepelteti, míg ez az alkotmányjogi felelősség szabályozásánál elmarad. Az alkotmányjogi felelősség esetében a „tiszttsége gyakorlása során” fordulatból egyenesen következik, hogy csak a hivatalban lévő köztársasági elnökkel szemben van helye felelősségre vonásnak; nem tudja ugyanis gyakorolni a köztársasági elnök a tiszttségét, ha nincs hivatalban.

Ezzel szemben a büntetőjogi felelősség meghatározásánál szerepeltetett „hivatali minőségével összefüggésben” feltétel mellett lehetséges, hogy a köztársasági elnök nincs hivatalban (csak *összefügg* a cselekmény a hivatalával). Ha tehát *ad absurdum* a köztársaságielnök-jelölt megvesztegeti az országgyűlési képviselőket, hogy rá szavazzanak (és emiatt ő nyeri a választást), a cselekmény összefügg a hivatali minőséggel. Felelősségre vonásnak ilyenkor sincs helye, mert a cselekményt nem hivatali ideje alatt követte el.

³⁴⁵ PAP Gábor, i. m. 241. p.

³⁴⁶ Természetesen nem alkalmazható olyan büntetés vagy intézkedés, amelyek alkalmazása a speciális körülményekből kifolyólag kizárt. Így nincs lehetőség például a köztársasági elnök kiutasítására (Btk. 61. §), mivel az csak külföldiekkel szemben alkalmazható, a köztársasági elnök pedig szükségszerűen magyar állampolgár.

választhat:

- megfosztja a köztársasági elnököt, és vele szemben szankciót alkalmaz;
- nem fosztja meg a köztársasági elnököt, és nem alkalmaz szankciót; valamint
- megfosztja a köztársasági elnököt, de nem alkalmaz szankciót vele szemben.

A negyedik logikai lehetőség, miszerint a köztársasági elnökkel szemben az Alkotmánybíróság büntetőszankciót alkalmaz, de nem fosztja meg, mind a rendszertani, mind a nyelvtani értelmezés alapján kizárt. Az Alkotmány ugyanis a megfosztás lehetőségét előbb szabályozza, mind a büntető jogkövetkezmény alkalmazásának lehetőségét, így a megfosztás a szankció alkalmazásának előfeltétele. Továbbá az alkotmány *expressis verbis* deklarálja, hogy szankció kiszabására a megfosztással *egyidejűleg* van lehetőség.

A köztársasági elnök felelősségét a következő táblázat foglalja össze:

	Szándékos	Gondatlan
Hivatali bűncselekmény	1. felelősségre vonási eljárás indítható 2. megfosztható 3. Btk. szankció alkalmazható	1. felelősségre vonási eljárás indítható 2. megfosztásnak nincs helye 3. Btk. szankció csak a hivatali idő után alkalmazható (a bűnösség megállapításának nincs akadálya)
Nem hivatali bűncselekmény	1. felelősségre vonási eljárás nem indítható 2. megfosztásnak nincs helye 3. Btk. szankció csak a hivatali idő után alkalmazható	1. felelősségre vonási eljárás nem indítható 2. megfosztásnak nincs helye 3. Btk. szankció csak a hivatali idő után alkalmazható
Hivatali alkotmány- vagy törvénysértés (a Btk.-n kívül)	1. felelősségre vonási eljárás indítható 2. megfosztható 3. Btk. szankció nem alkalmazható (nincs bűncselekmény)	1. felelősségre vonási eljárás indítható 2. megfosztásnak nincs helye 3. Btk. szankció nem alkalmazható (nincs bűncselekmény)
Nem hivatali alkotmány- vagy törvénysértés (a Btk.-n kívül)	1. felelősségre vonási eljárás nem indítható 2. megfosztásnak nincs helye 3. Btk. szankció nem alkalmazható (nincs bűncselekmény)	1. felelősségre vonási eljárás nem indítható 2. megfosztásnak nincs helye 3. Btk. szankció nem alkalmazható (nincs bűncselekmény)

Az alkotmány által bevezetett szabályozással kapcsolatos problémák

Az Alkotmány vonatkozó szabályozásának mind előnyei, mind hátrányai vannak. A bevezetett megoldás nagy előnye annak praktikusságában rejlik, ugyanaz a szerv bírálja el a megfosztást, amelyik dönt büntető szankció alkalmazásáról, nem kell az előbbiről az Alkotmánybíróságnak, az utóbbiról a rendes bíróságnak határoznia.

Ennek ellenére a kialakított szabályozás nem tekinthető problémamentesnek, azt három különböző szempontból is aggályosnak tartjuk.

Elsőként azt láthatjuk, hogy eltérő szabályok vonatkoznak a köztársasági elnökre és a többi állampolgárra, ami ellentétes a jogállamiság eszméjével, amely alapján a jogszabályok általánosan, mindenkire vonatkoznak. A köztársasági elnök bűncselekménye esetén ugyanis az Alkotmánybíróságnak csak lehetősége a jogkövetkezmény alkalmazása (abban az esetben is, ha megállapította a bűnösséget), míg ugyanerre a rendes bíróság főszabály szerint köteles. A szabályozás azonban nem egyoldalúan előnyös a köztársasági elnökre. Szintén ellentétes a jogállamisággal az, hogy az elnök cselekményéről az Alkotmánybíróság első fokon véglegesen, megfellebbezhetetlenül határoz. Nincs lehetőség tehát a jogorvoslati jog gyakorlására, holott az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerint – több nemzetközi szerződéssel összhangban – mindenkinek joga van arra, hogy jogorvoslattal éljen az olyan [...] határozattal szemben, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Ezzel kapcsolatban helytelennek tartjuk azt az ellenvetést, hogy a jogorvoslati jog nem abszolút, mivel azt kétharmados törvény korlátozhatja. Ebben az esetben ugyanis a jogorvoslati jog gyakorlása nem korlátozott, hanem kizárt, nem tekinthető arányosnak sem, és nem felel meg a korlátozás alkotmányban meghivatkozott céljának, miszerint a korlátozásnak az ügyek ésszerű időn belüli elbírálását kell elősegítenie.

Harmadszor, az Alkotmány vonatkozó szabályozása azt a helyzetet idézi elő, hogy a köztársasági elnökkel szembeni büntetőeljárás vádlói és ítélezői funkcióiba olyan személyt/testületet sorol, amelyeknek ez a tisztség idegen, vagy legalábbis szokatlan a klasszikus funkcióikhoz képest. Az elnökkel szemben ugyanis a vádat az Országgyűlés által saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli. A vádbiztos tehát országgyűlési képviselő, aki semmiképpen nem lehet gyakorló ügyész, hiszen a két tisztség összeférhetetlen, sőt a jogi végzettség sem követelmény. Az ítélező funkciót pedig az Alkotmánybíróság látja el, amely semmiképpen sem tekinthető büntetőbíróságnak, és feladatkörébe inkább az absztrakt, mint a konkrét jogalkalmazás tartozik.

A köztársasági elnök felelősségére vonatkozó európai megoldások

A köztársasági elnökkel szembeni eljárás

A köztársasági elnök felelősségre vonásának európai szabályozására kétféle megoldás alakult ki az európai alkotmányokban. Az egyik megoldás alapján a köztársasági elnök által

elkövetett bűncselekmények esetén az általános büntetőeljárási szabályok alapján van helye felelősségre vonásnak. Ez a megoldás kivételnek tekinthető, elsősorban a Balti államokban terjedt el. Ezekben az államokban a köztársasági elnök büntetőjogi felelősségre vonása a képviselők mentelmi jogával rokonítható; a törvényhozó testület csupán hozzájárulást ad az eljárás megindítására, de magát az eljárást már a rendes bíróság folytatja le.

Észtországban a köztársasági elnök ellen akkor lehet büntetőeljárás folytatni, ha ezt a Parlament tagjainak többsége támogatja.³⁴⁷ Az eljárást csak a jogi kancellár javasolhatja, aki – mintegy egyszemélyes alkotmánybíróságként – az alkotmány, a törvények és a rendeletek összhangját felügyeli. Érdekesség, hogy ellentétben az általánosan bevett gyakorlattal a köztársasági elnök elleni eljárás megindításához nem szükséges minősített többség, ehhez az alkotmány hivatkozott cikke csak abszolút többséget tesz szükségessé.

Szintén a rendes bíróságok járnak el a lett köztársasági elnökkel szemben is, de a lett alkotmány a büntetőeljárás megindításához minősített (2/3-os) többséget ír elő.³⁴⁸ Hasonló a szabályozás Litvániában és Írországban is, amely államokban a parlament csak a közjogi felelősségről dönt, a büntető jogkövetkezmény alkalmazása a rendes bíróságok feladata. Mindkét államban minősített többség szükséges a köztársasági elnök megfosztásához, sőt, Írországban feltétel az is, hogy az egyes kamarákban külön-külön is biztosított legyen a kétharmados többség.³⁴⁹

A másik – tipikusnak mondható – szabályozás szerint a köztársasági elnök elleni eljárásra speciális szabályok vonatkoznak. A specialitás leginkább abban mutatkozik meg, hogy az eljárást egy meghatározott szerv folytatja le. Ez a szerv a legtöbb esetben az alkotmánybíróság, pl. Magyarországon, Csehországban, Szlovákiában és Szlovéniában. Más államok ilyen eljárás lefolytatására külön szervet hoztak létre, ilyen Görögországban a Különleges Bíróság,³⁵⁰ Franciaországban a Különleges Felsőbíróság³⁵¹ és Lengyelországban az Állami Törvényszék.³⁵² Különbség azonban, hogy míg a görög Különleges Bíróság elsődlegesen bírói fórum (a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb közigazgatási Bíróság tagjaiból áll), addig a francia Különleges Bíróság és a lengyel Állami Törvényszék nem, azok többségében a törvényhozó hatalom által választott tagokból állnak.

³⁴⁷ Az Észt Köztársaság Alkotmánya 85. cikk.

³⁴⁸ A Lett Köztársaság Alkotmánya 54. cikk.

³⁴⁹ Az Ír Köztársaság Alkotmánya 12. cikk. (10) bekezdés

³⁵⁰ Görögország Alkotmánya 86. cikk.

³⁵¹ Az 1958. október 4-i Alkotmány 68. cikk.

³⁵² Lengyel Köztársaság Alkotmánya 198. cikk.

Szintén nem az általános szabályok szerint vonják felelősségre a portugál elnököt. Portugáliában a köztársasági elnök vád alá helyezéséről (amely automatikusan maga után vonja a megfosztást) a Nemzetgyűlés határoz, azt követően pedig a büntetőeljárás lefolytatása a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe tartozik.³⁵³

Látható, hogy a közjogi és a büntetőjogi felelősség megállapítása csak a Balti államokban, Írországból és Portugáliában különül el, a többi államban ugyanaz a szerv fosztja meg a köztársasági elnököt a tisztségétől, amelyik vele szemben büntető jogkövetkezményt alkalmaz.

Említést érdemel a szlovén megoldás, ahol az alkotmánybíróságnak több lehetősége is van a közjogi felelősségre vonási eljárásban. A szlovén elnök megfosztásához ugyanis az alkotmánybírák kétharmadának szavazata szükséges, de egyszerű többséggel lehetőség van az elnök felmentéséhez (lényegesen eltérő jogkövetkezményekkel) vagy felelősségének megállapításához.³⁵⁴

Mikor lehet elmozdítani a köztársasági elnököt?

Érdemes továbbá megvizsgálni azt a kérdést is, hogy az egyes alkotmányok alapján milyen esetben lehet a köztársasági elnököt tisztségétől megfosztani. Ebben a kérdésben is igen eltérő az államok gyakorlata, egyes államokban ez taxatívén meghatározott, más államokban lényegesen nagyobb szerepe van a mérlegelésnek.

Leginkább Írországból rugalmas a szabályozás, az ír alkotmány alapján az elnök kifogásolható magatartás esetén fosztható meg a tisztségétől. Az érdemtelenység, méltatlanság a köztársasági elnök magatartásának értékeléséhez kapcsolódik, és azt fejezi ki, hogy a tisztséget betöltő személy a tisztségre méltó-e, érdemes-e.³⁵⁵ Írországból a „kifogásolható magatartás” fogalmának kifejtése a kétkamarás parlament (Oireachtas) feladata, igaz a szigorú eljárási szabályok – mint arra a korábbiakban utaltunk – kompenzálják a közjogi felelősség anyagi jogi szabályainak rugalmasságát. A másik oldalon Magyarország hozható fel példaként, ahol megfosztásra csak hivatali minőségben, szándékosan elkövetett alkotmány- vagy törvénysértés esetén kerülhet sor. Megjegyzendő, hogy a magyar jogrendszerrel sem

³⁵³ A Portugál Köztársaság Alkotmánya 130. cikk.

³⁵⁴ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya 109. cikk.

³⁵⁵ PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök megbízatásának megszűnése. In: *Formatori Iuris Publici (Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára)*. Szent István Társulat, Budapest, 2006. 338. p.

idegen, hogy gumiszabályt alkalmazzon magas rangú tisztségviselő elmozdításakor: az ombudsman megfosztható tisztségétől, (többek között) ha tisztségére *méltatlanná válik*.³⁵⁶

Gyakori, hogy az államok a „kifogásolható magatartásnál” egzaktabban, de mégsem tételesen határozzák meg, hogy mikor lehet a köztársasági elnököt elmozdítani. Ezen államok (pl. Franciaország, Görögország, Olaszország, Románia) alkotmányai úgy fogalmazzák, hogy a köztársasági elnök akkor fosztható meg tisztségétől, ha hazaárulást követ el. Nem egyértelmű, hogy a megfosztás feltételeként meghatározott hazaárulás a büntetőjogban meghatározott hazaárulást jelenti-e.

Az egyes államok büntetőtörvénykönyvei a hazaárulást hasonlóan szabályozzák, és elkövetési magatartásnak a külföldi kormánnyal, szervezettel való kapcsolattartást, célzatnak pedig az állam területi integritásának, szuverenitásának veszélyeztetését jelölik meg.³⁵⁷ Egyetértünk Veress Emőddel, hogy a köztársasági elnök cselekményének nem feltétlenül kell kimeríteni a hazaárulás Btk.-beli tényállását, hanem minden esetben megfosztható a köztársasági elnök, ha súlyosan vét az állami szuverenitás, integritás ellen.³⁵⁸ Ezt a megállapítást erősíti a hazaárulás angol és francia megnevezése (*high treason, haute trahison*) is. Ennek megfelelően Veress Emőd cikke az angol és francia terminológia szó szerinti fordítását, a „felső árulás” kifejezést használja, ami még inkább jelzi, hogy nem a büntetőjogi hazaárulásról van szó. Jelen cikkben azonban megmaradunk a hazaárulás kifejezésnél, nem csupán azért, mert a fordítók többsége ezt használja, hanem mert a *high treason* büntetőjogi kategória is angolszász jogterületen, így nem a magyar fordítás eredményezi a félreérthetőséget.

Abból azonban, hogy a hazaárulás lényegében az elnök nemzetellenes politikáját jelenti, nem következik az, hogy a hazaárulás az elnök politikai felelősségét jelentené – az elnök ilyen esetben is jogi felelősséggel tartozik.

A felelősségre vonás egy sajátos esete: a szlovák szabályozás

A köztársasági elnök felelősségének egy sajátos válfaját alkalmazza a szlovák alkotmányozó; a Szlovák Köztársaság elnöke népszavazás útján visszahívható tisztségéből. Az alkotmány alapján a Nemzeti Tanács elnöke, a képviselők háromötödének szavazata alapján

³⁵⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 15. § (6) bekezdés

³⁵⁷ Magyarországon a Btk. 144. §

³⁵⁸ VERESS EMŐD: A szimpresidenciális kormányzati rendszer... 29. p.

népszavazást rendelhet el, amelyen a választók abszolút többsége visszahívhatja a köztársasági elnököt. Az alkotmány ezt azzal „kompenzálja”, hogy ha a népszavazáson nem hívták vissza a köztársasági elnököt, akkor új megbízási idő kezdődik számára, és jogosult továbbá a Nemzeti Tanács feloszlatására.³⁵⁹

A köztársasági elnök népszavazás útján történő visszahívása egyedülálló a jelenleg hatályos európai alkotmányokban. A legtöbb államban a köztársasági elnök – a jogi felelősség eseteit leszámítva – megbízási idejének lejártá előtt nem váltható le tisztségéből. Abból azonban, hogy a szlovák köztársasági elnököt – szigorú eljárási feltételek mellett – az állampolgárok visszahívhatják, arra következtethetünk, hogy a szlovák államfő nemcsak jogi, hanem politikai felelősséget is visel.

Álláspontunk szerint ez összefügg azzal a ténnyel, hogy a szlovák köztársasági elnök aktusai (mint azt a közép-európai áttekintés keretein belül ismertettük) főszabály szerint nem igényelnek ellenjegyzést. A legtöbb államban az ellenjegyzéssel a miniszter átvállalja a politikai felelősséget a köztársasági elnöktől, azokért a döntésekért pedig, amelyek nem igényelnek ellenjegyzést, senki nem visel politikai felelősséget. Ezzel szemben Szlovákiában a köztársasági elnök ellenjegyzéshez nem kötött döntései esetében is beszélhetünk politikai felelősségről, az „megmarad” a köztársasági elnöknél.

Korábban a magyar alkotmány is rendelkezett népszavazásról a köztársasági elnök megbízatásának megszűnésével kapcsolatban; közel három hónapig (1990 március–június) az Ítélező Tanács köztársasági elnököt megfosztó határozatát népszavazás erősítette (volna) meg. Lényeges különbség azonban, hogy a magyar népszavazásra csak akkor kerülhetett (volna) sor, ha a köztársasági elnök közjogi felelősséget megalapozó cselekményt követ el, ezzel szemben Szlovákiában a Nemzeti Tanács indok nélkül is elrendelheti a köztársasági elnök visszahívásáról szóló népszavazást – nincs szükség olyan alkotmányjogi vagy büntetőjogi jogsértésre, amely a megbízatás elvesztésének alapot szolgáltat. Amíg tehát a korábbi magyar szabályozásban a népszavazás csak eljárási feltétele volt a megfosztásnak, addig ugyanez Szlovákiában önálló mandátummegszüntető tényállás.

A korábbi magyar szabályozást magunk is tarthatatlannak tartjuk, mert összemosta a politikai és a közjogi felelősség elemeit. Dogmatikailag paradox helyzet, hogy a nép nyilvánítson véleményt a köztársasági elnök alkotmányosértéséről, az ugyanis jogkérdés. Mindazáltal e megoldás sem példa nélküli, a román köztársasági elnök felfüggesztését népszavazás hagyja jóvá.³⁶⁰

³⁵⁹ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 106. cikk.

³⁶⁰ A Román Köztársaság Alkotmánya 95. cikk (3) bekezdés

A fejezet tanulságainak összegzése

Parlamentáris berendezkedésű államokban, így Magyarországon a köztársasági elnök formálisan sem része a végrehajtó hatalomnak, feladatai elsősorban a nemzet egységének és összhangjának biztosításában merülnek ki. Ennek megfelelően a köztársasági elnök a végrehajtó hatalom tagjaitól eltérő formában tartozik felelősséggel cselekményeiért; Magyarországon az államfő politikai felelősséggel nem, csak jogi felelősséggel tartozik. Ez a megoldás általánosnak tűnik a köztársasági államformájú európai államokban, bár – mint az a cikkből látható – egyes államokban a politikai felelősség elemei is tetten érhetőek.

A magyar megoldás alkotmányi szinten állapítja meg a köztársasági elnök felelősségére vonatkozó szabályokat, és az eljárási kérdések mellett – szintén a többségi európai gyakorlatnak megfelelően – összekapcsoltan szabályozza a közjogi és a büntetőjogi felelősséget. Az összekapcsolásnak ugyan nagy előnye, hogy a köztársasági elnök cselekményeivel csupán egyetlen szervnek (az Alkotmánybíróságnak) kell foglalkoznia, meglátásunk szerint mind a jogállamiság, mind az alkotmányjogi dogmatika szabályainak jobban megfelelne, ha a megfosztás és a büntetőjogi szankció alkalmazása jobban elkülönülne egymástól. Ismételten fel kívánjuk hívni a figyelmet arra is, hogy az eljárási szabályok kapcsán az alkotmány önellentmondásos, amely csak alkotmánymódosítás útján oldható fel.

A köztársasági elnök felelőssége kapcsán a gyakorlatra sem lehet támaszkodni; a Magyar Köztársaság története során nem került sor államfő megfosztására, és az európai példák is igen szegényesek. Jogosnak tűnhet tehát Ádám Antal meglátása, miszerint a „köztársasági elnök jogi felelősségének ez a széles terjedelme és felelősségre vonásának részletező alkotmányjogi szabályozása túlzott bizalmatlanságot fejez ki az államfővel szemben”,³⁶¹ de az evidensnek tűnő szabályozás is bizonyulhat ellentmondásosnak és felvethet alkotmányjogi kérdéseket. Ilyen volt 2004 őszén a miniszterelnök lemondására vonatkozó szabályozás megítélése,³⁶² valamint 2005 júniusában a köztársasági elnök megválasztásának értelmezése.³⁶³

A probléma tehát nem kerülhető meg, és célszerű lenne, ha az elmélet előbb találná meg a helyes utat, mint ahogy azt az élet szükségessé teszi.

³⁶¹ ÁDÁM ANTAL: A köztársasági elnök, Országgyűlés, Kormány viszonyáról. *Magyar Közigazgatás* 1991/11. 965. p.

³⁶² ZLINSZKY JÁNOS: Jogállamból – elégséges. *Magyar Jog* 2005/2. 91–94. p. valamint BITSKEY BOTOND – TORDAI CSABA: A jogállam, a parlamentarizmus és a köztársasági elnök. *Magyar Jog* 2005/4. 218–220. pp.

³⁶³ CSINK LÓRÁNT: Az Alkotmány egy vitatott bekezdése... 33–52. p.

Összegzés: A parlamentáris kormányforma köztársasági elnöke

Parlamentáris kormányformájú államokban a döntő politikai szerepet a parlament és a kormány tölti be. Ez azonban nem szükségszerűen jelenti az államfői hatalom „gyengeségét”, csupán annyit, hogy alapvetően más szerepe van, mint azokban az államokban, amelyekben a végrehajtó hatalom birtokosa. A constanti alapmodellt követve a köztársasági elnök nem a három hatalmi ág egyike, hanem azokon kívül álló (semleges) hatalom. Így e köztársasági elnöki intézményre két tulajdonság jellemző: egyfelől – mivel a klasszikus hatalmakon kívül áll – csekély számú önálló és közvetlen hatáskörrel rendelkezik (ezért valóban „gyengébb” a parlamentnél és a kormánynál), másfelől nem helyettesíthető hatáskörei vannak arra az esetre, amikor „működési zavar” lép fel valamelyik hatalmi ágnál (ezért ilyen értelemben a parlament és a kormány fölött áll). E modellben az államfőnek jelentős szerepe van, de ez a szerep nem önálló, ügydöntő hatáskörökben jelenik meg, hanem a többi hatalmi ág befolyásolásában, az azok feletti őrködésben. A parlamentarizmus logikájába nem fér bele, hogy a köztársasági elnök politikai ellensúlya legyen a végrehajtó hatalomnak. Nem lehetetlen, sőt kívánatos viszont, hogy közjogi ellensúlya legyen, és válság esetén helyrebillentse az egyensúlyt. Ehhez az államfőt kellő eszköztárral kell felruházni az alkotmányozónak.

E modell tiszta formája teljes egészében sehol nem valósul meg. Az államfő ugyanis tradicionálisan az állam képviselője is; az alkotmányok több olyan hatáskört delegálnak számára, amelyek gyakorlása során az államfő az „állam nevében” jár el.³⁶⁴ E hatáskörök azonban nem befolyásolják döntően a hatalmi ágakat, így nem érintik az államfő semlegességét. Jellemző e kettősség a parlamentáris kormányformákra: az államfő egyfelől befolyásolja a parlament és a végrehajtó hatalom működését, másfelől az államot képviselve saját, semleges hatásköröket gyakorol. Ez olvasható ki az Alkotmány 29. § (1) bekezdéséből is: a köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett.

Jelen összegzésben azt kívánjuk áttekinteni, hogy a köztársasági elnök jogállásának meghatározása során mire kell tekintettel lennie az alkotmányozónak, ha meg kíván maradni a parlamentáris keretek között.

³⁶⁴ Nem csupán a köztársasági elnök jár el az állam nevében a bíróságok és az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság nevében hoznak ítéletet, illetve határozatot. Klasszikusan azonban a bíráskodás is államfői jogosítvány volt, amelyben az államfő, mint legfőbb bíró az állam nevében járt el. A bíráskodás Magyarországon kikerült az államfő hatásköréből, de a tevékenység állam nevében történő gyakorlása megmaradt.

Parlamentáris kormányformájú államban nincs helye a köztársasági elnök közvetlen megválasztásának. Ez ugyanis (legalábbis a választás során) pártpolitikai szintre „süllyesztí” a jelöltet, aki megválasztását követően nehezebben tudja hitelesen a nemzet egységét kifejezni.³⁶⁵ Az sem tartható fenn, hogy a parlamenti (kormány)többség keresztül tudja vinni az akaratát az elnökválasztás során, azaz egyszerű többséggel lehessen köztársasági elnököt választani. Amellett, hogy ebben az esetben is felmerül a „nemzet egysége” kifejezésének nehézsége, további probléma, hogy a köztársasági elnök erősen kötve van a parlamenthez, és a parlamenti többség bizalmát élvező kormányhoz, ami lecsökkenti az „örködés” lehetőségét. A semleges köztársasági elnök kétféleképpen választható; vagy a parlament minősített többsége által, vagy pedig választói testületen keresztül. Ez utóbbit célszerűbbnek tartjuk, mert kisebb a valószínűsége annak, hogy a választás eredménytelen lesz.

A köztársasági elnök jogállását a gyakorlatban a hatáskörei határozzák meg. Parlamentáris kormányformában a köztársasági elnök végrehajtó hatalomhoz köthető hatásköreit szűken kell meghatározni, viszont elegendő hatáskört kell adni neki ahhoz, hogy „örködési” feladatát érdemben betölthesse. Ebben a körben az államfői diszkréció foka minimális, az államfőt köti az előterjesztés, és aktusai ellenjegyzéshez kötöttek. Alkotmányi szinten taxatív módon lehetetlen meghatározni, hogy milyen esetekben éledhet fel a köztársasági elnök „örködési” joga. Az államfőnek mérlegelési jogot kell biztosítani, hogyan mikor avatkozik be érdemben, ám ennek ellensúlyozásaképp meg kell teremteni a jogi felelősségre vonás feltételeit arra az esetre, ha az államfő indokolatlanul korlátozta a végrehajtó hatalom tevékenységét.³⁶⁶

Egykamarás parlamentű államokban, mint Magyarország, a köztársasági elnök kvázi felsőházi funkciót is betölt. Tipikusan ilyen a politikai vétó, a törvény megfontolásra visszaküldésének a joga. Bár a legtöbb alkotmány ad ilyen lehetőséget az államfőnek, ez az intézmény nem szükségszerű jogosítvány parlamentáris köztársaságban; ilyenkor az államfő nem „örködési” funkcióját gyakorolja (azt csak államszervezeti zavar esetén teheti meg), az intézmény létjogosultságát legfeljebb az indokolhatja, hogy e hatáskörét gyakorolva a semleges (államot képviselő) elnök felhívja a parlament figyelmét olyan tényezőkre, amelyeket a politikailag orientált parlament nem vett figyelembe. Úgy véljük, e jogkör

³⁶⁵ A modern politikai pártok mellett úgy véljük, párton kívüli jelöltnek nincs reális esélye arra, hogy köztársasági elnöknek válasszák.

³⁶⁶ Emiatt előnyben részesítjük a köztársaságot a monarchiával szemben; parlamentáris monarchiában nincs helye az uralkodó felelősségre vonásának.

szabályozásánál az alkotmányozó széles körben mérlegelhet anélkül, hogy döntése érintené a kormányformát. A jogkör el is törölhető, viszont az abszolút vétójog semmiképpen nem delegálható az államfőnek. Ezzel szemben az alkotmányossági vétó az „örököséből” következik, e jogkör hozzátartozik az államfői jogálláshoz.

Az államfőnek több más jogköre is kapcsolódik (kapcsolódhat) a parlamenthez. Ezek közé tartozik az intézkedés kezdeményezése (ideértve a törvényt) és a jelölési jogosultságok. E jogkörök befolyásolják ugyan a parlament működését, de a kormányformát nem befolyásolják, mivel ezekben az esetekben az érdemi döntés a parlamentté.

A semleges hatáskörök esetében az alkotmányozó nagy szabadságot élvez. A kormányformát nem befolyásolja jelentősen, hogy a végrehajtó hatalomhoz nem köthető jogok közül mennyi hatáskör gyakorlására jogosult a köztársasági elnök. Ezekben az esetekben viszont vissza kell szorítani a végrehajtó hatalom beavatkozását, mivel akkor épp a döntés semlegessége kérdőjeleződik meg. Az esetleges visszaélés nem a szokásos eszközökkel (előterjesztéshez kötöttség, ellenjegyzés) előzhető meg, hanem a felelősségi formulák következetes alkalmazásával.

Parlamentáris kormányformában a köztársasági elnök nem vonható politikai felelősségre. Ez egyenesen következik jogállásából; ha politikai alapon vitathatók lennének döntései, akkor sérülne semlegessége, és nem tudná rendeltetésszerűen ellátni örökös feladatát sem. A közjogi (büntetőjogi) felelősség azonban immanens eleme a jogállamnak, amelyet a köztársasági elnökkel szemben is kell alkalmazni.

Utóhang

A köztársasági elnök az ország első számú közjogi méltósága. Kiemelt szerepére utal az Alkotmányban sérthetlensége, védelme. Kormányformától, államszervezeti sajátosságoktól függetlenül minden államban az államfőnek tekintélyéből eredően súlya van. Az egyes államok csupán abban térnek el, hogy milyen tényleges jogokat, hatásköröket delegálnak az államfőnek, hol helyezik el az államszervezetben. Az ilyen különbözőségek eredményeképp jelölik ki az egyes kormányformákat.

A dolgozat, jellege miatt is, az alkotmányjog és az összehasonlító közjog paradigmáit felhasználva azokra a körülményekre fókuszált, amelyek meghatározzák az államfő jogállását, felelősségét, hatásköreit, azaz amelyek kijelölik a jogi helyzetét. Vitathatatlan azonban, hogy az államfő meghatározása során a jogon túli elemek is szerepet játszanak. A jog számára irreleváns, de kétségtelen jelentőséggel bíró körülmény, hogy ki tölti be az államfői tisztséget, a tisztséget viselő személy milyen ambíciókkal rendelkezik, hogyan viszonyul a hatalmi ágakhoz stb. Természetesen nemcsak a személyiség tölti ki a funkciót tartalommal, hanem a történelem is alakít a személyiség mozgásterén. Egy békés, konszolidált, és minden szempontból konfliktusmentes periódusban más viselkedést vár el a nemzet az elnöktől, mint egy bonyolult, átalakuló félben lévő, netán válságos periódusban.³⁶⁷

Ezek a körülmények az alkotmányjog számára csak akkor bírnak jelentőséggel, ha befolyásolják az államfő jogállását, hatásköreit.

A metajurisztikus körülmények függetlenek a kormányformától. Az elnöki tekintélyt (ideális esetben) nem a hatalom alapozza meg, hanem az a szimbolika, amit az államfő megtestesít, kifejez. Így ilyen szempontból nincs jelentősége annak sem, hogy az államfőt az alkotmány a végrehajtó hatalmon belül, vagy a constanti alapmodellt követve azon kívül, semleges hatalmi ágként helyezi el.

A köztársasági elnök tekintélye túlmutat (túl kell, hogy mutasson) a tételes jogon; szerepe akkor sem hanyagolható el, ha az adott kérdésben hatáskörrel nem rendelkezik (ez „csak” azt a különbséget eredményezi, hogy az elnöki megnyilvánulás nem rendelkezik a jogi norma elemi részével: a kikényszeríthetőséggel). Épp ezért egyetértünk Kilényi Gézával, aki furcsállotta, hogy Románia alkotmánya elnöki jogintézményként határozza meg, hogy a

³⁶⁷ *Heltai Péter* véleménye a köztársasági elnöki intézményről. In. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (főszerk.): *A Mi Alkotmányunk*. Complex, Budapest, 2006. 200–201. pp.

köztársasági elnök tanácskozhat a kormánnyal. Nem tartaná ugyanis valószínűnek, hogy bármely civilizált ország kormánya – még ha erről nincs is kifejezett rendelkezés az alkotmányban – elhárítaná az államfő ilyen irányú kezdeményezését.³⁶⁸ Valóban, nem látjuk komoly esélyét annak, hogy az angol kabinet valamely tagja, vagy miniszterelnöke megtagadná *II. Erzsébet* kérését, ha az államügyekről kívánna beszélni vele.

Dolgozatunk központi témája, az államfői jogállás alkotmányos szabályozása az államfői hatalom zsinórmértéke. Az államfőnek minden kérdésben jogállását figyelembe véve, hatásköreinek alkotmányos szabályozására tekintettel kell eljárnia. Az államfői tisztség azonban több, mint a rá vonatkozó jogszabályok összessége.

³⁶⁸ KILÉNYI GÉZA: A köztársasági elnöki tisztség... 579. p.

Bibliográfia

Felhasznált irodalom

- ÁCS NÁNDOR: Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása. In. *Köztársasági elnök*. 1995.
- ÁCS NÁNDOR: Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása. In. Holló András (szerk.): *A köztársasági elnök az új Alkotmányban*. MTA, Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995.
- ÁDÁM ANTAL: A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról. *Magyar Jog* 1995/3.
- ÁDÁM ANTAL: A köztársasági elnök, Országgyűlés, Kormány viszonyáról. *Magyar Közigazgatás* 1991/11.
- AQUINÓI SZENT TAMÁS: *Előadások a Tízparancsolatról*. Seneca, Pécs, 1993.
- ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. Gondolat, Budapest, 1969.
- AURELIUS AUGUSTINUS: *A pogányok ellen Isten városáról írt huszonnégy könyve*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, Budapest, 1942.
- BIBÓ ISTVÁN: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In. *Bibó István összegyűjtött munkái*. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Bern, 1982.
- BITSKEY BOTOND (szerk.): *A Köztársasági Elnöki Hivatal Évkönyve 2005–2006*. Köztársasági Elnöki Hivatal, Budapest, 2007.
- BITSKEY BOTOND – TORDAI CSABA: A jogállam, a parlamentarizmus és a köztársasági elnök. *Magyar Jog* 2005/4.
- BLONDEL, JEAN: Dual Leadership in the Contemporary World. In. Lijphart, Arend (szerk.): *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford University Press, New York, 1992.
- BOGDANOR, VERNON: *The Monarchy and the Constitution*. Clarendon Press, Oxford, 1995.
- BOZÓKI ANDRÁS (szerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve*. 6. kötet. Új Mandátum, Budapest, 2000.
- BRAGYOVA ANDRÁS: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.
- BRUNNER, GEORG: Az új demokráciák Kelet-Európában. *Politikatudományi Szemle* 1993/1.
- CHRONOWSKI NÓRA: A hatalommegosztás. In. *Európai Alkotmányjog*. PTE ÁJK, Pécs, 2002.
- CONSTANT, BENJAMIN: *A régiek és a modernekek szabadsága*. Atlantisz, 1997.
- CONSTANT, BENJAMIN: Az alkotmányos hatalmak. In. *Az alkotmányos politica tana*. Trattner-Károlyi, Pest, 1862.

- CSINK LÓRÁNT: A köztársasági elnök közjogi felelősségéről. *Collega* 2006/2–3.
- CSINK LÓRÁNT: A köztársasági elnöki tisztség Közép-Európában. A lengyel, a cseh és a szlovák út. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny* 2007/4.
- CSINK LÓRÁNT: Az Alkotmány egy vitatott bekezdése: a 29/B. § (4). *Publ. Doct. Jur.*, Szeged, 2005.
- CSINK LÓRÁNT: Creating Presidential Status in Hungary. In. *Studia Iuridica Caroliensia II*, Budapest, 2007.
- CSINK LÓRÁNT: Motion of No Confidence in the Member States of the European Union – A Comparative Study. In. *Studia Iuridica Caroliensia*, Budapest, 2006.
- CSINK LÓRÁNT – RIXER ÁDÁM: *Alkotmányjog – Közigazgatási jog*. Novissima, Budapest, 2006.
- DAINTITH, TERENCE – PAGE, ALAN: *The Executive in the Constitution*. Oxford University Press, 1999.
- DEZSŐ MÁRTA: A választási rendszer. In. Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest, 2003.
- DEZSŐ MÁRTA – BRAGYOVA ANDRÁS: *A köztársasági elnök a parlamentáris rendszerekben*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1989.
- DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2004.
- DUVERGER, MAURICE: A New Political System Model: Semi Presidential Government. In. Lijphart, Arend (szerk.): *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford University Press, New York, 1992.
- DUVERGER, MAURICE: Állam és kormányzat. In. Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Szent István Társulat, Budapest, 2003.
- ELSTER, JON: Bargaining over Presidency. *East European Constitutional Review* 1993/94 Fall, Winter
- FARAGÓ BÉLA: Kell-e választani? *Politikatudományi Szemle* 1993/1.
- FEHÉR ZOLTÁN: A kormányzás háttérintézményei. *Politikatudományi Szemle* 2002/3–4.
- FÖGLEIN GIZELLA: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Osiris, Budapest, 2001.
- FRANKLIN, DAVID: Divorce Proceedings Continue Between Czechs and Slovaks; Federal Bodies Lose Relevance. *East European Constitutional Review*, Fall 1992.
- GAULLE, CHARLES DE: The Bayeaux Manifesto. In. Lijphart, Arend (szerk.): *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford University Press, New York, 1992.

- HARASZTI KATALIN: A magyar állampolgárság megszerzése; döntéselőkészítés, elnöki diszkréció. *Magyar Közigazgatás* 1/1998.
- HOLLÓ ANDRÁS: Elméletttörténeti alapvetés, avagy az igazságos kormányzás eszméje. In. *A hatalmi ágak megosztása. Alkotmányjogi füzetek. Építésgazdasági és Szervezési Intézet, Pécs, 1990.*
- HOLMES, STEPHEN: A Forum on Presidential Powers. *East European Constitutional Review*, 1993-1994 Fall-Winter
- KARSAI DÁNIEL: A köztársasági elnök vétójoga az elnök ebben a tárgyban az alkotmánybírósághoz intézett beadványának tükrében. *Magyar Közigazgatás* 2003/11.
- KELSEN, HANS: Ki legyen az alkotmány őre? In. Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Szent István Társulat, Budapest, 2003.
- KILÉNYI GÉZA: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. *Magyar Közigazgatás* 1994/10–11.
- KILÉNYI GÉZA: Az egyéni kegyelmezési jogkör az alkotmányfejlődés tükrében. In. Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Dialóg Campus, Pécs, 2000.
- KOPECKY, PETR – MEER KROK PASZKOWSKA, ANIA VAN DEN – MUYZENBERG, MARC VAN DEN: Hatalom és stabilitás, az elnöki intézmény négy közép-európai országban. *Társadalmi Szemle* 1995/7.
- KOVÁCS VIRÁG: A köztársasági elnök – a „végrehajtó hatalmon kívül” és „a politika felett”? *Magyar Közigazgatás* 2001/6.
- KOVÁCS VIRÁG: Államfői jogkörök a „papíron” és a valóságban – a köztársasági elnöki vétó. In. Harmathy Attila (szerk.): *Tíz éves a doktori képzés az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán*. Budapest, 2003.
- KUKORELLI ISTVÁN: A magyar kormányzati rendszer egyenetlenségei. In. *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*. Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1994.
- KUKORELLI ISTVÁN: A mai magyar kormányforma. *Rubicon* 1997/8.
- KUKORELLI ISTVÁN: Melyik kormányforma veszélyesebb az Elbától Keletre? *Politikatudományi Szemle* 1992/2.
- KUKORELLI ISTVÁN – TAKÁCS IMRE: A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltás jellemzői. In. Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest, 2003.
- KULCSÁR KÁLMÁN: *Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988–90*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994.

- LAMM VANDA – PESCHKA VILMOS (főszerk.): *Jogi lexikon*. KJK-Kerszöv, Budapest, 1999.
- LINZ, JUAN J.: Az elnöki rendszer veszélyei. *Politikatudományi Szemle* 1992/1.
- LOCKE, JOHN: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat, Budapest, 1986.
- Magyarország politikai évkönyve 1991*. Ökonómia Alapítvány, Budapest, 1991.
- MONTESQUIEU, CHARLES: *A törvények szelleméről*. Osiris-Attraktor, Budapest, 2000.
- NÁNÁSI LÁSZLÓ: A köztársasági elnök feladatai és hatásköre. *Ügyészek lapja* 1994/4.
- NIKOLIC, PAVLE – NIKOLIC, OLIVER: Spanish Constitution – A Model of Constitutional Parliamentary Monarchy. In: Segado, Francisco Fernández (szerk.): *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*. Dykinson, Madrid, 2003.
- NORTON, PHILIP: Government defeats in the House of Commons: Myth and reality. In: Marshall, Geoffrey (szerk.): *Ministerial Responsibility*. Oxford, Clarendon Press, 1998.
- NYÍRI SÁNDOR: A mentelmi jog a büntetőeljárás tükrében. *Rendészeti Szemle* 1993/3.
- PACZOLAY PÉTER: Ki az alkotmány őre? In: *Carl Schmitt jogtudománya*. Gondolat, Budapest, 2004.
- PACZOLAY PÉTER: Prezidenciális vagy parlamentáris demokrácia – választhat-e Közép-Európa? *Politikatudományi Szemle* 1992/2.
- PAP GÁBOR: A köztársasági elnök felelősségéről. *Jogtudományi Közlöny* 1997/5.
- PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök helyettesítéséről. *Magyar Jog* 2005/8.
- PETRÉTEI JÓZSEF: A köztársasági elnök megbízatásának megszűnése. In: *Formatori Iuris Publici (Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára)*. Szent István Társulat, Budapest, 2006.
- PETRÉTEI JÓZSEF: Jogállam és hatalommegosztás. In: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. JPTE, Pécs, 1996.
- PETRÉTEI JÓZSEF: On the Regulation in Force of the Election of the President of the Republic. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Essays in Honour of Professor Antal Ádám on the Occasion of His 75th Birthday*. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs, 2005.
- PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER: Gondolatok a köztársasági elnök „törvény-visszajuttatási jogáról”. *Magyar Közigazgatás* 2002/7–8.
- POKOL BÉLA: A magyar parlamentarizmus szerkezete. *Társadalmi Szemle* 1993/10.
- POKOL BÉLA: Gondolatok a hatalommegosztásról. In: *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, 2000.
- POKOL BÉLA: Jegyzetek Hans Kelsen és Carl Schmitt vitájához. *Világosság* 2005/10.
- RENAN, ERNEST: Mi a nemzet? In: Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.): *A nacionalizmus*. Tanulmány Kiadó, Pécs, 1995.

- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES: *A társadalmi szerződés*. Kriterion, Kolozsvár, 2001.
- RUSZOLY JÓZSEF: „Magyarország köztársaság.” Az államfői jogok 1944/45-ben és az 1946. évi I. tc. létrejötte. *Állam és Igazgatás* 1986/2-3.
- SARTORI, GIOVANNI: *Demokrácia*. Osiris, Budapest, 1999.
- SÁRI JÁNOS: Fejezetek a hatalommegosztás történetéből. *Társadalmi Szemle* 1990/10.
- SÁRI JÁNOS: A hatalommegosztás elve (kormány, államfő). In. *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.
- SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris, Budapest, 1995.
- SÁRI JÁNOS: Kormányzás – kormányzati rendszerek – kormányformák. In. Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest, 2003.
- SÁRI JÁNOS: A hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv. In. Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest, 2003.
- SÁRI JÁNOS: A köztársasági elnök. In. Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest, 2003.
- SÁRI JÁNOS: A köztársasági elnök alkotmányjogi státusa. *Magyar Közigazgatás* 1990/7.
- SCHMITT, CARL: A birodalmi elnök, mint az Alkotmány őre. In. Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Szent István Társulat, Budapest, 2003.
- SCHMITT, CARL: *Politikai teológia*. ELTE ÁJK, Budapest, 1992.
- SHUGART, MATTHEW: Of Presidents and Parliaments. *East European Constitutional Review*, 1993 Winter
- SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001.
- SOMOGYVÁRI ISTVÁN: Az államhatalmi ágak megosztásáról. *Társadalmi Szemle* 1994/1.
- SZABADFALVI JÓZSEF: Nemzetállam és szuverenitás. In. Takács Péter (szerk.): *Államelmélet*. Prudenita Iuris 8, Miskolc 1997.
- SZABÓ ISTVÁN: *Német alkotmányfejlődés 1806 – 1945*. Szent István Társulat, Budapest, 2002.
- SZABÓ ISTVÁN: Az államfő szerepe a törvényhozásban a Weimari Köztársaság idején. *Sectio Juridica et Politica, Tomus X*. Miskolc, 1995.
- SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*. Osiris, Budapest, 2006.
- SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 1998.
- SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: A parlamentáris kormányrendszer államfője. *Politikatudományi Szemle* 2005/3–4.

SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In: Holló András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.

SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és másutt. *Társadalmi Szemle* 1994/4.

TAKÁCS ALBERT: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. *Jogtudományi Közlöny* 1993/6–7.

TAKÁCS PÉTER: *Eszmék és elméletek az államról a XIX–XX. században*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Kiadványa, Budapest, 1997.

TORDAI CSABA: A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig: Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására. *Politikatudományi Szemle* 1998/4.

TÓTH KÁROLY: A kormányformák és a kormányzati rendszerek vázlata. In: Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító Alkotmányjog*. Complex, Budapest, 2006.

TÓTH KÁROLY: Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet Európa államaiban. In: *Kelet-Európa új alkotmányai*. JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, Szeged, 1997.

TÓTH KÁROLY: A köztársasági elnök közvetlen választásáról. In: *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, 2000.

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A központi államszervezet egyes alkotmányjogi kérdései. In: *Emlékkönyv Szabó Andrásnak*, 1998.

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (főszerk.): *A Mi Alkotmányunk*. Complex, Budapest, 2006.

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA: *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. KJK, Budapest, 2005.

VERESS EMŐD: A hatalommegosztás aktualitása. *Magyar Kisebbség* 2005/3–4.

VERESS EMŐD: A szemprezidenciális kormányzati rendszer: a román alkotmányos szabályozás tanulságai. *Collega* 2005/2.

VERNEY, DOUGLAS: Parliamentary Government and Presidential Government. In: Lijphart, Arend (szerk.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, New York, 1992.

WIENER GYÖRGY: Az államfő helye a hatalommegosztás rendszerében. *Jogtudományi Közlöny* 1995/6.

WIENER GYÖRGY: A kelet-európai választások összehasonlítása. In: *Közigazgatás reformja*, 1992.

WOJTYCZEK, KRYSZTOF: A politikai rendszerváltás és alkotmányozás Lengyelországban. In. Tóth Károly (szerk.): *Alkotmány és Jogtudomány*. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1996.

ZLINSZKY JÁNOS: A köztársasági elnök szerepe a magyar jogrendszerben. *Debreceni Szemle* 2007/1.

ZLINSZKY JÁNOS: Jogállamból – elégséges. *Magyar Jog* 2005/2.

Internet hivatkozások

<http://www.kongehuset.no/c26967/seksjonstekst/vis.html?tid=27583>

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Princes_of_Liechtenstein

http://www.vatican.va/vatican_city_state/legislation/documents/scv_doc_20001126_legge-fondamentale-scv_it.html

http://en.wikipedia.org/wiki/Weimar_Constitution

http://en.wikipedia.org/wiki/Article_48_%28Weimar_Constitution%29

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Presidents_of_Slovakia

http://www.keh.hu/admin/data/00000003/_fix/00000000/_fix/00000002/_fix/00000001/_file/20060313ABinditvany_alkotmanyertelmezes_kituntetesek.pdf

<http://www.historia.hu/archivum/2003/0310gonczkron.htm>