



PÁZMÁNY

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

Tanulmányok 48.

AZ ÁLLAMFŐ JOGÁLLÁSA III.

Szerkesztette:
CSINK LÓRÁNT – SZABÓ ISTVÁN

PÁZMÁNY PRESS

Az államfő jogállása III.

Szerkesztette:

CSINK Lóránt – SZABÓ István

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 48.

Sorozatszerkesztő: *Szabó István*

AZ ÁLLAMFŐ JOGÁLLÁSA III.

Szerkesztette:
CSINK LÓRÁNT – SZABÓ ISTVÁN

PÁZMÁNY PRESS
Budapest
2023

© Szerzők, 2023
© PPKE JÁK, 2023

ISSN 2061-7240
ISBN 978-963-308-460-1

Kiadja:
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Komáromi László dékán

Teljes nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Készült a PPKE Egyetemi Nyomdájában
Felelős vezető: Ulrich-Hesz Margit

TARTALOM

ELŐSZÓ.....	7
 CSINK Lóránt A köztársasági elnök főparancsnoki jogköre az Alaptörvény kilencedik módosítását követően.....	9
 HAZAFI Áron Államfői kivételes hatalom a francia alkotmányban. A köztársaság megmentője vagy az apokalipszis lovasa?.....	19
 PETRÉTEI József Természetszerű-e, hogy pártpolitikusok lesznek köztársasági elnökök?.....	107
 PETRÉTEI József A Német Szövetségi Köztársaság államfőjének megválasztásáról	119
 SZABÓ István Az államfő és a közvetlen demokrácia a weimari köztársaságban	147
 SZENTPÉTERI NAGY Richard A „kormányzó elnök” és „Függetlenségi Nyilatkozata”. Állam- és kormányforma 1849-ben.....	167
 WIENER György Elnökválasztás az Egyesült Államokban és Franciaországban	185

ELŐSZÓ

A PPKE JÁK Alkotmányjogi, valamint Jegtörténeti Tanszéke egy évtized óta működteti az „Államfői intézmény” kutatócsoportot. Ha rendkívüli körülmény mint például az elmúlt években a pandémia volt nem szól közbe, éves rendszerességgel szervezünk a témához kapcsolódó szimpóziumokat, amelyekre igyekszünk minél több, az államfői intézménnyel foglalkozó kutatót meghívni. Ha a résztvevők a publikálását is vállalják, s kellő számú tanulmány gyűlik össze, akkor ezt önálló kötetben is megjelentetjük. A mostani a harmadik ilyen kötetünk, amelyet szívesen ajánlunk a téma iránt érdeklődőknek.

Budapest, 2023. május

A szerkesztők

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK FŐPARANCSNOKI JOGKÖRE AZ ALAPTÖRVÉNY KILENCEDIK MÓDOSÍTÁSÁT KÖVETŐEN

CSINK Lóránt

Az Alaptörvény 2022. november 1-jén hatályba lépett kilencedik módosítása paradigmaváltást eredményezett a különleges jogrend szabályozása területén. Nem csupán az egyes különleges jogrendi tényállások számát csökkentette, hanem újfajta gondolkodásmódot jelenített meg. A módosítás egyik fontos államszerkezeti változtatása, hogy minden tényállás esetében a Kormányt jogosítja fel intézkedésre, ez pedig érintette a köztársasági elnök jogkörét, aki korábban egyszemélyben volt intézkedésre jogosult szükségállapot idején, rendkívüli állapot bevezetésekor pedig a Honvédelmi Tanács elnöki tisztségét látta el.

Jelen írás arra keresi a választ, hogy elvi államszerkezeti megközelítésből indokolható-e a változtatás, milyen következményekkel jár, és hogy marad-e a köztársasági elnöknek, mint főparancsnoknak, hatásköre különleges jogrend idején.

Ennek érdekében elsőként áttekintem a köztársasági elnök főparancsnoki jogkörének tartalmát és eredetét, ezt követően a különleges jogrendi szabályok változásának lényegét és hátterét, végül pedig azt, hogy az új alkotmányos keretek között a köztársasági elnök főparancsnoki jogkörét mi tölti ki, illetve hogy különleges jogrend idején az államfő tud-e örködni az államszervezet demokratikus működése felett.

1. A köztársasági elnök főparancsnoki jogköre

Az Alaptörvény 9. cikk (2) bekezdése – a korábbi Alkotmány 29. § (2) bekezdésével szövegszerűen azonos módon – rögzíti, hogy „a köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka”. Megfigyelhető, hogy mind az alkotmánybí-

rósági gyakorlat, mind a jogirodalom negatív módon áll a főparancsnoki jogkör tartalmához, és túlnyomórészt azt rögzítik, hogy mi *nem* része a főparancsnoki jogkörnek.

A főparancsnoki jogkör tartalmát illetően mind a mai napig irányadó az Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) AB határozata, amely a rendelkező részben a következőket rögzítette:

„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*”¹ (kiemelés tőlem).

A tagadó formula (annak rögzítése, hogy mi nem következik a köztársasági elnök főparancsnoki jogosultságából) egyrészt indokolható a határozat meghozatalakor fennálló körülményekkel: mivel vita volt a köztársasági elnök és a Kormány között, hogy a fegyveres erőkkel összefüggésben megilletik-e az államfőt bizonyos hatáskörök, ezt a vitát az Alkotmánybíróságnak el kellett döntenie. Másrészt pedig az Alkotmánybíróság hangsúlyosan rá kívánt mutatni, hogy a köztársasági elnök főparancsnoki jogköre nem egyezik meg az államfőt a jogtörténetben megillető főhadúri joggal.

A hivatkozott határozat kifejtette:

„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 ren-

¹ ABH 1991, 217., 218.

deletalkotási joggal), és a személyi hatásköröket (kinevezés, kitüntetés, fegyelmi fórum).”²

Petrétei hozzát teszi, hogy ezek a jogosultságok az államfőt mint a végrehajtó hatalom fejét illették meg,³ így nyitott kérdés, hogy mi a helyzet akkor, ha a köztársasági elnök már nem feje a végrehajtó hatalomnak.⁴

1949 és 1989 között a népköztársasági Alkotmány nem tett említést főparancsnoki jogköréről: a fegyveres erőkkel kapcsolatos kinevezési jogkörök a Népköztársaság Elnöki Tanácsát illették meg, de ennek elvi alapját az Alkotmány nem tartalmazta. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel intézményesített jogállami fordulatot követően 1989. október 23-tól szerepelt az Alkotmányban a főparancsnoki jogállásra utalás. Ekkor viszont már nem a végrehajtó hatalom részének tekintették, hanem épp a köztársasági elnök semleges jogállásával magyarázták: az, hogy semleges hatalom látja el a főparancsnoki funkciót, összefügg a fegyveres testületek semlegességével.⁵ Petrétei szerint pedig a köztársasági elnök politikai felelősségének hiánya miatt nem vezethető le, hogy a köztársasági elnököt megillessen mindazoknak a jogosítványoknak a gyakorlása, amelyek a főhadúri jog alapján az alkotmányos monarchia államfőjét illették.⁶

Ezzel egyezően az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy nem csak 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

² ABH 1991, 217., 226–227.

³ PETRÉTEI József: *A köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányjogban*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2018. 101

⁴ Megjegyzendő, hogy Magyarország kivétel volt az általános trend alól: az államfő Magyarország 1912-ben (63. törvénycikk) és 1939-ben (2. törvénycikk) is a kivételes hatáskört a kormányra ruházta.

⁵ KOVÁCS Virág: 29. § [A köztársasági elnök jogállása]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 968. Ezzel összefüggésben Kovács bemutatja azokat a nézeteket, amelyek a köztársasági elnök semlegességéből a semleges hadsereg irányítására következtetnek, valamint azokat, amelyek amellett érvelnek, hogy a hadsereg irányítását politikai intézmények között kell megosztani.

⁶ PETRÉTEI i. m. 102.

módosítaná az alkotmányos berendezkedést. Ezzel a köztársasági elnök főparancsnoki jogköreit a határozat „konzerválta”, és igen szűkre szabta a törvényhozó lehetséges mozgásterét.

A főparancsnoki jogállás korlátozott tartalmával összefüggésbe hozható az is, hogy a köztársasági elnöknek jellemzően kétféle hatásköre van: az egyik csoportba tartoznak az államszervezettel összefüggő hatáskörök, a másikba pedig azok, amelyek gyakorlásával az állam szimbolikus képviselőjét látja el. A főparancsnoki jogkör viszont egyik csoportba sem tartozik.

A főparancsnoki jogkör tartalmát illetően a jogirodalom megkülönbözteti a békeidőben és a nem békeidőben gyakorolható hatásköröket; ez utóbbiak azok a közvetett irányítási hatáskörök, amelyeket a különleges jogrendi tényállások töltenek meg tartalommal.⁷

Konszenzus van abban a kérdésben is, hogy a „főparancsnokság” nem hatáskör, hanem az elnöki jogállás része. Ugyanez következik a rendszertani értelmezésből is. Evidens továbbá, hogy a köztársasági elnöknek mint államfőnek csak egy jogállása van: a három fordulatot („kifejezi a nemzet egységét”, „örkődik az államszervezet demokratikus működése felett” és „főparancsnok”) egymásra tekintettel kell értelmezni. Ebből pedig arra lehet következtetni, hogy a köztársasági elnök főparancsnoki jogállása és az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés összefügg: az államfőnek főparancsnokként is az államszervezet demokratikus működése felett kell őrködnie. Plasztikusabban: azért főparancsnok, hogy őrködhessen.

2. A különleges jogrendi alkotmányos szabályrendszer átalakítása

Az Alaptörvény eredeti (2012-ben hatályba lépett) szabályai a korábbi Alkotmány különleges jogrendi szabályait vette át. Lényegében tehát azt a fogalmi keretet tartalmazta, amit a rendszerváltozáskor a Nemzeti Kerekasztal kialakított.

A kerekasztal-tárgyalásokon a feleket a bizalmatlanság jellemezte. Az ellenzék tartott attól, hogy a régi rend fegyveresen akarja visszaszerezni a hatalmat, és ehhez egy állampárt által állított államfő – ami akkor a legvalószínűbb forgatókönyvnek mutatkozott – segítségére lehet. Egy, a rendszerváltást megghiúsítani törekvő különleges jogrend bevezetése reális forgatókönyvnek

⁷ Kovács i. m. 970.

tűnhetett, figyelembe véve, hogy még mindig állomásoztak szovjet csapatok Magyarország területén, továbbá figyelmeztetésként hatottak a lengyelországi események, ahol Jaruzelski elnöknek volt hasonló kísérlete.

Ezen okok miatt 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.

A körülményekből az tűnik ki, hogy a kerekasztal-tárgyalásokon evidenciának tekintették a köztársasági elnök szerepvállalását különleges jogrend idején. A különleges jogrendi szabályozás rendszerváltáskori kialakításakor nem ahhoz kerestek indokokat, hogy miért a köztársasági elnököt illeti a rendeleti kormányzás szükségállapot idején, hanem hogy egyes hatáskörök miért nem őt illetik, illetve hogy a szükségállapot idején miért nem indokolt a Honvédelmi Tanácshoz hasonló testületi szerv intézményesítése.⁸ A szükségállapot kezelésének köztársasági elnökre bízását Jakab is elsősorban a monarchikus hagyományokból eredő reziduális jogosítványokkal támasztja alá. További érvként hozzáteszi, hogy

- a köztársasági elnök hirdeti ki a szükségállapotot, azaz csupán az Országgyűlést helyettesítő funkciójának kiterjesztéséről van szó;
- a köztársasági elnök pártfüggetlen, így kisebb az esélye annak, hogy a szükségállapotot pártpolitikai célokra használják fel; illetve
- a köztársasági elnök erkölcsi tekintélye jelentősebb, mint más közjogi méltóságoké, s erre sokkal inkább szükség lehet különleges helyzetekben, mint egyébként.⁹

Az alkotmányi szabályok későbbi változásai (váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet intézményesítése) nem hoztak szemléletváltást, egészen az Alaptörvény kilencedik módosításáig. Nem lényegtelen kö-

⁸ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény indokolása.

⁹ JAKAB András: 19/C. § [Szükségállapot]. In: JAKAB (szerk.) i. m. 656.

rülmény ugyanakkor, hogy az újonnan behozott különleges jogrendi tényállások mind a Kormány hatáskörébe utalták a rendkívüli intézkedések bevezetését.¹⁰

Az Alaptörvény kilencedik módosítása azért alakította át a szabályozás koncepcióját, mert nem a veszély okára, hanem következményeire és a feladatokra összpontosított: átfogóbban határozta meg, hogy milyen esetekben lehet hadiállapotot, szükségállapotot, illetve veszélyhelyzetet bevezetni. Az intézményrendszert tekintve a legfontosabb változás a védelmi igazgatási súlypont kialakítása, a Kormány védelem-irányítási központ szerepének a kinyilvánítása.¹¹ A végrehajtó hatalmi jogkörök centralizációja a koronavírus időszakában is tendenciaszerű volt,¹² de Kádár szerint a Kormány különleges jogrendi primátusának az a magyarázata, hogy

„a végrehajtó hatalom letéteményese az a szerv, amely a legoperatívabban képes meghozni a döntéseket, ehhez rendelkezik megfelelő apparátussal és eljárásrenddel, amelyeket azonnal képes alkalmazni. Bármely más döntési centrum – Országgyűlés, Honvédelmi Tanács, köztársasági elnök – vagy nem rendelkezik megfelelő válságkezelési gyakorlattal, vagy szakapparátusa kevésbé felkészült a krízishelyzetek kezelésére, vagy a különleges jogrendre való áttérés, a jogositványok átvételével járó időkésedelem, esetleg az államszervezet egészének a különleges jogrendi működésre történő átállításából eredő bizonytalansága nehezítené el a tényleges védekezési feladatokat.”¹³

Eltérő megközelítésben, de ugyanerre a következtetésre jut Sabjanics, aki szerint a fennálló és stabilitást megjelenítő intézménybe vetett lakossági bizalom mindig nagyobb lesz, sőt erősödik különleges jogrend idején, épp ezért szükségtelen új intézményt (mint a Honvédelmi Tanács) létrehozni. Hozzáteszi, hogy Magyarország parlamentáris demokrácia, ahol a Kormány a végrehajtó

¹⁰ Az Alaptörvény terrorveszélyhelyzetet intézményesítő hatodik módosítása nem tért ki külön arra, hogy miért a Kormány rendelkezik hatáskörrel terrorveszély esetén. <https://www.parlament.hu/irom40/10416/10416.pdf>

¹¹ TILL Szabolcs: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján. *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok*, 2021/19. 6.

¹² Petra Lea LÁNCOS – László CHRISTIÁN: Domestic Soft Law Regulation during the COVID-19 Lockdown in Hungary: A Novel Regulatory Approach to a Unique Global Challenge. *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 12. (2021) 82.

¹³ KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok*, 2022/8. 7.

hatalom általános szerve, ezért kizárásos alapon, a rendes jogrendben is fennálló hatalmi centrumok közül csak a Kormány képes érdemben biztosítani a kivételes hatalom belépésének zökkenőmentességét.¹⁴

A köztársasági elnök szükségállapotbeli szerepét Jakab (2009-ben megjelent írásában) a köztársasági elnök pártsemlegességével is magyarázta, azonban ez a körülmény már nem áll fenn: tendencia, hogy az Országgyűlés aktív politikusokat választ meg köztársasági elnöknek.¹⁵ Így a pártoktól való függetlenség nem lehet már érv arra, hogy a köztársasági elnök legyen a különleges jogrendi hatáskörök jogosultja.

3. A főparancsnoki jogkör tartalma

Az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök „örkődik az államszervezet demokratikus működése felett.” Ebből a már hivatkozott 48/1991. (IX. 26.) AB határozat arra következtetett, 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.”¹⁶

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 „örkődési” funkciója, amelynek

¹⁴ SABJANICS István: Az Alaptörvény kilencedik módosításának államigazgatási vonatkozásai a különleges jogrendet illetően. *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok*, 2022/9. 11.

¹⁵ Erről részletesebben ld. CSINK Lóránt: Közvetlen elnökválasztás. In: ERDŐS Csaba – LÁPOSSY Attila – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter (szerk.): *Kukorelli-kommentár*. Budapest, Gondolat, 2022. 242–246.

¹⁶ ABH 1991, 217, 230.

birtokában joga és kötelezettsége a zavar elhárítása, hogy annak elhárítását követően ismét „magára hagyja” az államszervezetet.

A köztársasági elnök jogállásával nem az aktív végrehajtói jogosítvány, a kormányzati szerepvállalás egyeztethető össze, hanem a kormányzati tevékenység jogi, és részben politikai kontrollja. Az elnöki jogállásból nem vezethető le tehát, hogy a köztársasági elnöknek kell a különleges jogrendi intézkedéseket meghozni, sőt abból épp az ellenkezője következik. Ebből kifolyólag helyeselhető, hogy a köztársasági elnöknek sem a Honvédelmi Tanács elnökeként, sem a szükségállapotban az intézkedések önálló bevezetőjeként nincs szerepköre.¹⁷

Az Alaptörvény módosítása változatlan formában meghagyta a köztársasági elnöknek azt a hatáskörét, hogy az Országgyűlés akadályoztatása esetén kihirdesse a hadiállapotot és a szükségállapotot, illetve felhatalmazza a Kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására.

Kérdés ugyanakkor, hogy van-e olyan hatásköre a köztársasági elnöknek, amelyen keresztül a különleges jogrendi intézkedések kontrolljaként működhet.

Békeidőben a legfontosabb kontrollmechanizmus a vétó: a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldhet, illetve alaptörvény-sértés esetén az Alkotmánybírósághoz küldhet törvényeket. Különleges jogrend idején ez a jogkör kiüresedik, mivel a kormányzás jellemzően nem a törvényhozás, hanem rendeletek útján történik.¹⁸

A „kemény” kontroll eszközt az alaptörvény-módosítás értelmében egy „puha” eszköz váltja fel: a Kormány az intézkedésekről folyamatosan tájékoztatja a köztársasági elnököt [54. cikk (1) bekezdés]. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 45. § (2) bekezdése ugyanezt a másik oldalról ragadja meg; nem a Kormány tájékoztatási kötelezettségét, hanem az államfő tájékozódási jogát rögzíti: „a köztársasági elnök soron kívül tájékoztatást kérhet a Kormánytól az ország védelmével és biztonságával összefüggő bármely ügyben”. Ezzel a köztársasági elnöki szerep az ellenőrzési irányba tolódik el,¹⁹ mégpedig az informális ellenőrzés irányába.

¹⁷ Jakab megjegyzi, hogy az államszervezeti sajátosságokból kifolyólag a Honvédelmi Tanács döntéseit is a miniszterelnök akarata határozza (határozta volna) meg, a köztársasági elnöknek a Honvédelmi Tanácsban betöltött elnöki posztja inkább szimbolikus. JAKAB András: 19/B. § [Rendkívüli állapot]. In: JAKAB (szerk.) i. m. 649.

¹⁸ Természetesen nincs akadálya annak, hogy az Országgyűlés különleges jogrend idején is hozzon törvényeket (mint ahogy hozott is), ezek bármely más törvényhez hasonlóan előzetes normakontroll tárgyai lehetnek. A különleges jogrendi rendeletekkel szemben viszont a köztársasági elnöknek nincs vétójoga.

¹⁹ TILL i. m. 27.

Különleges jogrend idején „kemény” kontrollmechanizmus két szerv kezében van: a politikai kontrollt az Országgyűlés, a jogi kontrollt az Alkotmánybíróság gyakorolja. Egyes esetekben a köztársasági elnök e szervek hatáskörgyakorlását kérheti.

A köztársasági elnök ugyan előzetes normakontrollt nem kezdeményezhet a rendeleti intézkedésekkel szemben, de indítványozhatja az Alaptörvény értelmezését [az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 38. § (1) bekezdés], amely kivételesen fontos lehet az államszervezeti kérdések tisztázásakor, így ezen keresztül az örököségi funkció betölthető.

Hangsúlyosabb a politikai ellenőrzés kezdeményezése. A köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein [Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés b) pont], így javasolhatja a kontroll-funkció gyakorlását, illetve valamilyen konkrét intézkedés megtételét. Még fontosabb, hogy a köztársasági elnök törvényt kezdeményezhet [Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés c) pont], e formában pedig kezdeményezheti valamely különleges jogrendi rendelet hatályon kívül helyezését [Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés] vagy magának a különleges jogrendnek a megszüntetését, ha a kihirdetés feltételei már nem állnak fenn [Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdés]. Ez utóbbi különösen fontos az „örököségi” szempontjából: a köztársasági elnök ezen keresztül jelezheti, hogy már nem indokolt a különleges jogrend fenntartása, és amennyiben a Kormány fenntartja a különleges jogrendet, az államszervezet demokratikus működését veszélyezteti.

4. Összegzés

A jogirodalom a köztársasági elnök különleges jogrendi jogosultságaira úgy tekintett, mint amelyek az államfő főparancsnoki jogállását töltik ki tartalommal. Ennek történelmi magyarázata van: a monarchikus főhadúri jog már nem illette meg az államfőt, de a szimbolikus főparancsnoki jogosultság igen.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása az intézményrendszer megváltoztatta, és a különleges jogrendi intézkedések jogosultjává a Kormányt tette. A változtatás – a tanulmány következtetése szerint – nem ellentétes a köztársasági elnök jogállásával; az államfőhöz inkább illik az „örököségi”, mint az operatív feladatok ellátása.

Az viszont következik a köztársasági elnök államszervezetben elfoglalt helyéből, hogy olyan hatáskörökkel kell rendelkeznie, amelyekkel felügyelheti, hogy az államszervezet a demokratikus keretek között marad-e. Az Alaptörvény új

rendszerében a békeidőre jellemző „kemény” eszközöket közvetett, kezdeményező eszközök váltják fel, de a köztársasági elnöknek továbbra is vannak olyan eszközei, amelyekkel a kontrollra valós hatáskörrel rendelkező intézmények, az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezheti.

A főparancsnoki jogkör viszont szimbolikussá vált, mind békeidőben, mind különleges jogrend idején.

ÁLLAMFŐI KIVÉTELES HATALOM A FRANCIA ALKOTMÁNYBAN*

A köztársaság megmentője vagy az apokalipszis lovasa?

HAZAFI Áron**

1. Bevezetés

A francia alkotmány¹ egyik legtöbbet hivatkozott, ám mélységében kevésbé ismert rendelkezése a 16. cikk,² amely kivételes hatalommal (*les pouvoirs exceptionnels*) ruházza fel a köztársasági elnököt súlyos válsághelyzetekben. A kommentárirodalom a köztársaság megmentőjének nevezi az ilyen minőségben fellépő államfőt,³ egyes alkotmányjogi tankönyvekben viszont az apokalipszis lovasaként bukkan fel, ami éppen az előbbi szerepkör ellenkezőjére enged következtetni.⁴ A 16. cikk hosszú időn át éles vitákat generált a politikai életben és a jogtudományban egyaránt. Az ellenzői sokáig a diktatórikus törekvések veszélyét látták benne, s emiatt ‘szabadságölőnek’ (*liberticide*) bélyegezték, míg a támogatói nélkülözhetetlen eszköznek tartották a republikánus törvényesség megővéséhez. Ellentmondásos megítélésében fontos szerepet játszik

* Tanulmányomat Kilényi Géza professzor emlékének ajánlom. Itt is szeretnék köszönetet mondani Jakab Andrásnak és Paksy Máténak a kéziratához fűzött értékes megjegyzéseikért, tanácsaikért. Külön köszönettel tartozom a kötet lektorának, Szakaliné Szedér Andreának a szöveg véglegesítéséhez nyújtott segítségéért.

** Bírósági titkár (Fővárosi Ítéltábla).

¹ La Constitution française du 4 octobre 1958. [a továbbiakban: alkotmány].

² A könnyebb áttekinthetőség érdekében a 16. cikk szövege a tanulmány végén olvasható.

³ Thierry-Serge RENOUX – Michel de VILLIERS (ed.): *Code Constitutionnel*. Paris, LexisNexis, 2013. 536.

⁴ Jean GICQUEL – Jean-Éric GICQUEL: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, L.G.D.J., 2011. 594. Ez az allegória kifejezheti azt is, hogy a köztársasági elnök a kivételes hatásköreire támaszkodva „meglovagolja” az apokaliptikus fenyegetéseket, vagyis úrrá lesz rajtuk és megoldja a krízishelyzetet, vagy éppen ellenkezőleg, a rendeltetésükkel ellentétes célokra használja őket, hogy megdöntse a köztársaságot.

homályos szövege, ami a többértelműsége révén csakhamar a francia közjog mitikus elemei közé emelte.

Az V. Köztársaság történetében egyedül De Gaulle elnök folyamodott hozzá 1961 áprilisában, az algériai tábornokpuccs kitörésekor.⁵ Többé-kevésbé egyetértés mutatkozik abban, hogy a kihirdetés előfeltételei fennálltak, ugyanakkor vitatott, hogy a rendkívüli intézkedések mindegyike szükséges volt-e az alkotmányos rend helyreállításához. A leghevesebb kritikákat az váltotta ki, hogy a katonai puccs összeomlása ellenére De Gaulle még öt hónapon keresztül fenntartotta a különleges jogrendet, miközben kikapcsolta a parlament törvényalkotó és ellenőrző funkcióit.

A visszaélésektől való félelmek miatt többször napirendre került a 16. cikk módosítása, a baloldali pártok és elnökjelöltek a teljes hatályon kívül helyezését is programjukra tűzték. Legfőbb kritikusa, François Mitterand elnök erre 1993-ban tett sikertelen kísérletet, jóllehet az általa létrehozott Vedel-bizottság nem tartotta célszerűnek az eltörlését.⁶ Másfél évtizeddel később az Édouard Balladur vezette államreform bizottság szintén arra a megállapításra jutott, hogy „a globális terrorizmus korában indokolt fenntartani a nemzetbiztonságot érő fenyegetések sokfélesége miatt.”⁷ Ennek megfelelően a 2008-as alkotmányrevízió nem változtatott az eredeti koncepción, csupán egy új bekezdéssel egészítette ki az 1958 óta változatlan normaszöveget. Ezt a módosítást, ami a felhatalmazás időtartamának szorosabb ellenőrzésére irányult, a jogtudomány fontos előrelépésként értékelte, ám korántsem kielégítőnek. Elemzések születtek arról, hogyan lehetne kihúzni a 16. cikk méregfogát, vagyis jobban hozzáigazítani a mai jogállami követelményekhez.⁸ Sokan egy elavult jogintézménynek tartják,

⁵ Az algériai expedíciós hadtestet irányító tábornokok megtagadták a Párizsból érkező parancsok teljesítését, megszállták a kormányzóság épületét és egy felkelő kormányt hoztak létre Algírban, hogy így tiltakozzanak az Algéria függetlenségéért küzdő nacionalista mozgalom (FLN) vezetőivel folytatott béketárgyalások ellen.

⁶ Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution. *Journal Officiel de la République Française* (a továbbiakban: *J.O.R.F.*) 16 février 1993. 2540. Mitterand elnök néhány nappal a parlamenti választások előtt nyújtotta be a szenátus hivatalánál az alkotmánymódosításról szóló tervezetet. A választásokon azonban az őt támogató politikai pártok súlyos vereséget szenvedtek, így a parlamenti többség megváltozása miatt végül soha nem tűzték napirendre.

⁷ Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République. *J.O.R.F.* 30 octobre 2007. 9.

⁸ Sébastien PLATON: Vider l'article 16 de son venin: les pleins pouvoirs sont-ils solubles dans l'État de droit contemporain? *Revue Française de Droit Constitutionnel. Réviser la Constitution en 2008? Après le comité Balladur.* 2008/5. 97.; François SAINT-BONNET: Le bien, le mieux et l'ennemi du bien. In: Jean-Pierre CAMBY – Patrick FRASSEIX – Jean GICQUEL (ed.): *La révision de 2008: une nouvelle constitution?* Paris, L.G.D.J., 2011. 67–77.; Jean CHATELAIN: Article

mivel az alkalmazását övező biztosítékok az alapjogi bíraskodás térnyerése, a belső jog egyéb területeinek fejlődése és az időközben elfogadott nemzetközi egyezmények tükrében elégtelenné váltak. Hiába világítottak rá azonban a korszerűsítésre szoruló pontokra, további korrekciók nem történtek azóta.

Elfeledettségére utalva jegyezte meg a téma jeles kutatója, hogy a 16. cikk olykor egy múzeumi műtárgy benyomását kelti, így olyan érzésünk lehet a tanulmányozásakor, mintha alkotmányjogi régészetet végeznénk.⁹ Mások ugyanakkor arra emlékeztetnek, hogy ez a 'porosodó őskövelet' az alkotmányos fegyvertár atombombája, az alkotmányosságot felforgató jogi kataklizma.¹⁰ Elsőre talán túlzónak tűnik ez a hasonlat, a joghatásai ismertetésekor azonban látni fogjuk, hogy nem áll messze a valóságtól. Azért érdemes most közelebbről megvizsgálnunk, mert a koronavírus járvány első hulláma idején a lehetséges kormányzati intézkedések között felmerült az életbe léptetése, újabban pedig az orosz–ukrán háború eszkalálódása teremthet olyan helyzetet, amelyben elkerülhetlenné válik az igénybevétele.

Jelen tanulmányban átfogó képet kívánok adni a 16. cikkről, bemutatva, hogy az elmúlt évtizedek jogfejlődése milyen hatással lehet az esetleges újabb alkalmazására. A téma feldolgozása során az irányadó joganyag mellett az alkotmány előkészítő anyagaira, az 1961-es jogalkalmazói gyakorlatra és a francia szakirodalom eredményeire támaszkodtam.

Először feltárom elfogadásának okait és alkotmányos rendeltetését, majd szempontokat nyújtok ahhoz, hogy elhelyezhető legyen a francia különleges jogrend kategóriái között. Részletesen elemzem a kihirdetés előfeltételeit és eljárásrendjét, ezt követően pedig arra teszek kísérletet, hogy meghúzzam a rendkívüli felhatalmazás hatókörét. A politikai és jogi ellenőrzés eszközeinek bemutatása után végezetül az időbeliséggel kapcsolatos problémákkal foglalkozom. Igazolásra váró hipotézisem, hogy *a 16. cikk esetében hiányzik az egyensúlykeresés az alkotmányos köztöttségek lazítása és a visszaélésekkel szembeni jogvédelem között. Annak ellenére, hogy a lehető legszélesebb körű felhatalmazást biztosítja az elnök számára, a kontrollrendszere megdőbentően*

16. In: François LUCHAIRE – Gérard CONAC (ed.): *La constitution de la République Française. Analyses et commentaires*. Paris, Economica, ²1980. 337–346.; François SAINT-BONNET: Article 16. In François LUCHAIRE – Gérard CONAC – Xavier PÉTOT (ed.): *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*. Paris, Economica, ³2008. 526–544.; Michel LASCOMBE: *Le droit constitutionnel de la V^e République*. Paris, L'Harmattan, ¹¹2010. 81. és köv.

⁹ Michèle VOISSET: Une formule originale de pouvoirs de crise: l'article 16. *Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques. Les pouvoirs de crise*, 1979/10. 105.

¹⁰ Marie-Anne COHENDET: *L'épreuve de la cohabitation. (mars 1986 – mai 1988)*. Doktori disszertáció. Lyon, 1991. 278.

*szűk körben érvényesül.*¹¹ Ahhoz, hogy kijelölhessük helyét a különleges állapotok globális palettáján, további összehasonlító jogi elemzésre és a nemzetközi standardokkal való összevetésére lenne szükség. Terjedelmi okokból erre nem vállalkozhattam, de az elvégzett alap kutatás egy ilyen megközelítéshez is támpontokat kíván nyújtani.

2. A kivételes hatalom eredete, elfogadásának okai és alkotmányos rendeltetése

2.1. Bizonytalan eredete

A 16. cikk alkotmánytörténeti előzményei kapcsán meglehetősen zavaros kép bontakozik ki előttünk a szakirodalomból, mintegy előrevetítve az értelmezése körüli bizonytalanságokat. Egymástól gyökeresen eltérő jogintézményeket emelnek ki az európai és a francia közjogtörténetből, amelyekben néhány közös jellemzőt kiemelve valamiképp mégis az előfutárait vélik felfedezni.

Legtöbbször az ókori Róma *dictatori* tisztségéhez szokták hasonlítani azzal a megjegyzéssel, hogy a köztársasági elnök is ilyen módon, ennek mintájára gyakorolja rendkívüli jogköreit.¹² Tény, hogy a kivételes elnöki hatalom alkotmányba emelését De Gaulle tábornok szorgalmazta, aki az antik kultúra kedvelőjeként

¹¹ A különleges jogrend alapvető dilemmájáról bővebben: JAKAB András – TILL Szabolcs: Alkotmányvédelem – különleges jogrend. In CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 1034–1037.

¹² Christophe GUETTIER: *Le président sous la V^e République*. Paris, P.U.F., 1995. 104.; Marcel MORABITO: *Le chef de l'État en France*. Paris, Montchrestien, ²1996. 126.; Joël MEKHANTAR: *Droit politique et constitutionnel*. Paris, Éditions Eska, ²1999. 365.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 595.; Bernard CHANTEBOUT: *Droit constitutionnel*. Paris, Sirey, ²⁷2010. 463.; Vlad CONSTANTINESCU – Stéphane PIERRÉ-CAPS: *Droit constitutionnel*. Paris, P.U.F., ⁵2011. 368.; Olivier GOHIN: *Droit constitutionnel*. Paris, LexisNexis, ²2013. 737. és 739.; Francis HAMON – Michel TROPER: *Droit constitutionnel*. Paris, L.G.D.J., ³⁶2015. 564.; Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN – Pierre PACTET: *Droit constitutionnel*. Paris, Dalloz, ³⁸2019. 470.; Frédéric ROUVILLOIS: *Droit constitutionnel. La V^e République*. Paris, Flammarion, ⁵2016. 182.; Guy CARCASSONNE – Marc GUILLAUME: *La constitution*. Paris, Éditions du Seuil, ¹⁶2022. 116.; Marie-Anne COHENDET: *Le président de la République*. Paris, Dalloz, ²2012. 82.; Marie-Anne COHENDET: *Droit constitutionnel*. Paris, L.G.D.J., 2015. 533.; Julien BOUDON: *Manuel de droit constitutionnel. La V^e République*. Paris, P.U.F., ²2016. 98. és köv.; Simon-Louis FORMERY: *La Constitution commentée article par article*. Paris, Hachette Supérieur, ²²2019. 60.; Dominique CHAGNOLLAUD: *Droit constitutionnel contemporain 2. La Constitution de la V^e République*. Paris, Dalloz, ¹⁰2022. 127. Patrick FRAISSEIX : *Droit constitutionnel*. Paris, Vuibert. ⁶2013. 143.

valóban az ókori magisztrátus eszményképét tekintette követendő példának.¹³ A korszakokon átívelő távolság ellenére találhatunk bennük néhány hasonlóságot. Ennek tekinthető például, hogy a köztársaságot fenyegető veszélyhelyzetben mindkét szabályozás megengedi, hogy az állami főhatalom egyetlen személy kezében összpontosuljon. Közös vonásuk, hogy a gyors és hatékony cselekvés érdekében általános felhatalmazást adnak a szükséges intézkedések megtételére. Működésük alatt a többi államhatalmi szerv teljesen háttérbe szorul, a hatásköreik alárendelődnek a válságkezelésnek, a rendkívüli intézkedéseket nem bírálhatják felül. Lényeges eltérés ugyanakkor, hogy a *dictator* megbízatása legfeljebb hat hónapra szólt, a francia elnök kivételes hatalma viszont nincs határidőhöz kötve. Philippe Ségur úgy véli, hogy a legtöbben nem egy komolyan összevethető precedensként hivatkoznak az évezredekkel ezelőtti magisztrátusra, ezzel a távoli párhuzammal sokkal inkább a 16. cikk titokzatos és mítikus jellegét, a normaszöveg sejtelmességét kívánják kidomborítani.¹⁴ Akadnak azonban olyan szerzők, akik egész pontosan megállapíthatónak látják, hogy ez a köztársaság megmentésére szóló diktatori hatalommal, a *rei publicae servandae et restituendae*-vel ruházza fel az elnököt.¹⁵

Nemzetközi visszatekintésben a weimari alkotmány híres-hírhedt 48. cikkéről, a birodalmi elnök rendkívüli jogairól feltételezik még, hogy mintaként szolgálhatott.¹⁶ Ezt a feltevést, ami a francia szakirodalomban is széles körben elterjedt, az alkotmányozás anyagai egyáltalán nem támasztják alá. Csupán egy rövid említés erejéig került szóba az 1919-es német alaptörvény, nem ebből indultak ki az alkotmányozók, és ez a közöttük lévő különbségekben is mar-

¹³ CHATELAIN i. m. 335.; CHANTEBOUT i. m. 463.

¹⁴ Philippe SÉGUR: *Le mythe de la dictature à la romaine et l'article 16 de la Constitution de 1958*. In: *Le pouvoir, mythes et réalité: Mélanges en hommage à Henry Roussillon*. Toulouse, Presse de l'Université Toulouse I Capitole, 2014. I. kötet. 650. A szerző egyébként ebben a tanulmányban részletesen elvégzi a római diktátor és a 16. cikk összehasonlítását. Arra a megállapításra jut, hogy a rendeltetésüket tekintve azonos jogintézményekről van szó, de a hatalomgyakorlás módja és a valódi természetük gyökeresen eltér egymástól. A kettő közötti összefüggést Julius Caesar eltévelyedett diktátorságában látja, ahonnan a diktátor szó elnyerte modern, pejoratív jelentését és a személyi hatalom szinonimája lett. Annyiban megalapozottnak tartja a 16. cikkel kapcsolatos félelmeket, hogy az V. Köztársaság első évtizedére is rányomta a bélyegét a *demokratikus cesarizmus*, amellyel kimondatlanul De Gaulle kormányzására kíván utalni. SÉGUR i. m. 665. és köv.

¹⁵ Marcel PRÉLOT – Jean BOULOUIS: *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris, Dalloz, 1980. 119.

¹⁶ Claude LECLERCQ: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, Litec, 1995. 626.; Jean-Claude ZARKA: *Le Président de la V^e République*. Paris, Ellipses, 2006. 113.; LASCOMBE i. m. 80.; Marie-Anne COHENDET: *Droit constitutionnel*. Paris, L.G.D.J., 2015. 533.; GICQUEL – GICQUEL i. m. 595.; FORMERY i. m. 60.; Hélène SIMONIAN-GINESTE: *Droit Constitutionnel de la V^e République*. Paris, Ellipses, 128.; CHAGNOLLAUD i. m. 127.; FRASSEIX i. m. 143. 41. lj.

kánsan megmutatkozik. Ez egyrészt abból fakad, hogy különböző a két állam szerkezeti felépítése (szövetségi vs. unitárius), másrészt abból, hogy igen eltérő bel- és külpolitikai környezetben került sor az alaptörvényeik kidolgozására. A felhatalmazás korlátai és az ellenőrzés tekintetében szintén jelentős különbségeket figyelhetünk meg. A Birodalom Elnöke csak miniszteri ellenjegyzés mellett gyakorolhatta kivételes jogait, mögöttük mindig ott állt a Birodalmi Gyűlés kontrolljoga és tételesen felsorolták a felfüggeszthetetlen alapjogokat. Ilyen megkötéseket a 16. cikk egyáltalán nem tartalmaz. Ugyanakkor ennek alkalmazása szigorúbb feltételhez van kötve annyiban, hogy valamilyen funkciózavarnak kell keletkeznie az alkotmányos intézmények működésében, míg a 48. cikk esetében ehhez elegendő valamely tagország kötelezettségzegése, illetve a közrend és a közbiztonság jelentős mértékű megzavarása, veszélyeztetése. A közrend fogalmába a korabeli német dogmatika beleértette azt is, ha egy államhatalmi szerv működésében zavarok lépnek fel, a közrend fogalma azonban jóval tágabban értelmezhető a 16. cikk második előfeltételénél. A két rendelkezés tárgya is alapvetően eltér egymástól. A 48. cikk egyfelől a francia ostromállapothoz hasonló szerepet töltött be, s ilyenkor hol országos, hol pedig helyi szinten vezették be (például a Ruhr-vidéken), másfelől a birodalmi egység fenntartását szolgálta a tagországok ellen indítható birodalmi végrehajtás továbbéléseként. Látni fogjuk, hogy a 16. cikk, ami kizárólag országos hatállyal hirdethető ki, ennél sokkal elvontabb alkotmányossági és legitimációs célokat szolgál. Végül megemlíthetjük, hogy a német alkotmány sürgős helyzetben feljogosította a tartományi kormányokat a rendkívüli jogkörök gyakorlására, a 16. cikk viszont a felhatalmazás birtokosaként egyedül a köztársasági elnököt nevezi meg, e tekintetben csak az ideiglenes államfő léphet a helyébe (5. pont).¹⁷

Franciaországot illetően elsősorban Bonaparte Napoleónhoz és a Bourbon-restaurációhoz köthető alapidokumentumokra hivatkoznak.¹⁸ Ilyen rendelkezést látnak az 1799-es konzulatusi alkotmányban, amelynek 92. cikke fegyveres felkelés vagy az állam biztonságát fenyegető zavargások esetén meghatározott területen és időre lehetővé tette az alkotmány felfüggesztését. Főszabály szerint törvény rendelkezhetett róla, a kormány csak a törvényhozás akadályoztatása esetén volt jogosult erre és a lehető legrövidebb időn belül gondoskodnia

¹⁷ Összehasonlításukról bővebben: VOISSET (1979) i. m. 108–110. A weimari alkotmány 48. cikkét részletesen elemzi: SZABÓ István: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*. Budapest, Osiris, 2000. 135–203.

¹⁸ CHATELAIN i. m. 336.; LECLERCQ i. m. 626.; LASCOMBE i. m. 80.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 595.; FORMERY i. m. 60.; SIMONIAN-GINESTE i. m. 128.; CHAGNOLLAUD i. m. 127.; FRASSEIX i. m. 143. 41. lj.

kellett a törvényhozó szerv összehívásáról. Annyiban közel áll a 16. cikkhez, hogy a rendkívüli állapot mibenléte pontosan nem volt meghatározva, így az alkotmányszöveg homályosságából adódóan a kormány bármilyen intézkedést meghozhatott, amit az állam biztonsága érdekében szükségesnek ítélt. Az egyetlen korlátot a törvényhozás összehívása jelentette, de mint említettem, ennek határideje sem volt megszabva.¹⁹ Vélhetően azért hivatkozik rá a szakirodalom, mert a kivételes jogkörei szintén feljogosítják az elnököt arra, hogy az alkotmány egyes rendelkezéseit ideiglenesen felfüggeszse (6.3. pont).

Sűrűn találhatunk még utalásokat az 1814-es Alkotmányos Charta 14. cikkére, amely szükségrendeletek kibocsátására hatalmazta fel a királyt a törvények végrehajtása vagy az állam biztonsága érdekében. Az utóbbi fordulat alapján, az állam biztonságára hivatkozva adta ki 1830 júliusában X. Károly azokat a rendeleteit, amelyekkel igyekezett megszabadulni liberális ellenzékétől. A rendeletek általános felzúdulást keltettek és paradox módon a dicsőséges három napként elhíresült forradalom kitöréséhez vezettek. Ez a passzus mindössze abban egyezik meg a 16. cikkel, hogy egyetlen személyt ruház fel rendkívüli jogkörökkel, ez pedig önmagában kevésnek tűnik ahhoz, hogy a 16. cikk előképének tekinthessük.

Többen úgy látják, hogy a szabályozási filozófiáját tekintve a jakobinusok centralizált hatalomgyakorlására, az ún. *közjó diktatúrájára* (*la dictature de salut public*) emlékeztet leginkább.²⁰ Ennek a szélsőségesen államközpontú felfogásnak az az alap gondolata, hogy a végveszélyben lévő Köztársaság megmentése érdekében még az alkotmányosság is feláldozható.²¹ Az állam minden áron való fennmaradása ugyanis a legfontosabb érdeknek minősült. A közjóról szóló retorika gyökerei a Cicerótól származó *salus rei publicae suprema lex esto* alapelvéhez²² nyúlnak vissza, ahhoz a maximához, hogy az állam üdve legyen a

¹⁹ Jean LAMARQUE: Théorie de la nécessité et article 16 de la Constitution. *Revue du droit public*, 1961. 599.

²⁰ VOISSET (1979) i. m. 107.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 594. és köv.; Hugues PORTELLI: *Droit constitutionnel*. Paris, Dalloz, ¹¹2015. 243.; Philippe ARDANT – Bertrand MATHIEU: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, L.G.D.J., ²⁷2015. 439. Gilles LEBRETON: *Libertés publiques et droit de l'homme*. Paris, Dalloz, ⁷2005. 184.

²¹ Franciaország katonai fenyegetettsége az első koalíciós háború következtében oly mértéket öltött, hogy a Konvent 1793 októberében radikális lépésre szánta el magát: Saint-Just javaslatára elhalasztotta az újonnan kidolgozott jakobinus alkotmány hatályba lépését és kimondta, hogy a békekötésig forradalmi kormányzat működik. Décret du 19 vendémiaire an II (10 octobre 1793) portant que le gouvernement provisoire de la France est révolutionnaire jusqu'à la paix.

²² Marcus Tullius CICERO: De Legibus III, 3, 8. Az ókori bölcselet itt a római köztársaság közjogának legfőbb alapelvét a *salus populi suprema lex esto* (a nép üdve legyen a legfőbb törvény) formában használja.

legfőbb törvény. A jakobinus gondolatiség mellett érvelők arra alapozzák feltételezésüket, hogy az 1958-as alkotmány szellemi atyjai, De Gaulle tábornok és Michel Debré igazságügyminiszter nyilatkozataiban számtalan utalás található a közjóra, a közösség üdvére. Michèle Voisset szerint az az ellentmondást nem tűrő, parancsoló hangnem, ami ehhez a fogalomhoz társul, és az a szemlélet, hogy az állam fennmaradása érdekében az alkotmány félretehető, a 16. cikket is áthatja.²³

Mások ezzel szemben teljes szakításként értékelik a francia republikánus hagyományokkal, mert példa nélkülinek számít, hogy ennyire széleskörű felhatalmazás kodifikáltan megjelenjen az alkotmányban. Ráadásul a parlamenti kontroll hiánya miatt fennáll a veszélye, hogy az egyszemélyi kormányzás állandósul, ez pedig sehogyan sem egyeztethető össze a republikánus államberendezkedéssel. Nem beszélve arról, hogy egy gátlástalan elnök, aki tartós egyeduralomra törne, végső soron megdönthetné a köztársaságot.²⁴

Megint mások azt hangsúlyozzák, hogy egyáltalán nem jelentett újdonságot az elfogadása. Franciaországban is azt mutatják a történelmi tapasztalatok, hogy válságok idején elkerülhetetlenül végbemegy kisebb-nagyobb mértékű hatalomkoncentráció a végrehajtó hatalom kezében. Függetlenül attól, hogy ezt a jogszabályok lehetővé teszik-e vagy sem. Az első világháború kitörésekor a kormány kénytelen volt törvényhozói hatáskörbe tartozó intézkedéseket hozni, amelyeket az Államtanács a rendkívüli körülmények fennállására tekintettel érvényesnek ismert el. Annak ellenére, hogy az alkotmány kifejezetten nem adott rá lehetőséget, a rendeleti kormányzás teljesen elfogadott és bevett technikává vált a két világháború között. Ez a folyamat a német megszállás után megszavazott 1940. július 11-i alkotmánytörvényben csúcsosodott ki, amelyben a parlament már az alkotmányozó hatalomról is lemondott Pétain marsall javára.²⁵ A Negyedik Köztársaság időszakából az 1956. március 16-i törvényt emelhetjük ki, amely igen nagyvonalúan bízik az intézkedési jogkörrel adott a kormánynak az algériai zavargások megszüntetésére. Arról sem szabad

²³ Michèle VOISSET: *L'Article 16 de Constitution du 4 octobre 1958*. Paris, L.G.D.J., 1969. 366. és köv.; VOISSET (1979) i. m. 107.

²⁴ Christophe VIMBERT: *La Tradition républicaine en droit public français*. Paris, L.G.D.J., 1992. 96. és köv.; MORABITO i. m. 125.; MÉLIN-SOUCRAMANIEN–PACTET i. m. 470.

²⁵ Emilien QUINART: *L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914–1958)*. Doktori disszertáció. Lille, 2019. 100., 379., 391. és köv.; Anne-Marie LE POURHET: *Les ordonnances. La confusion des pouvoirs en droit public français*. Paris, L.G.D.J., 2011. 119. és köv.; SAINT-BONNET (2008) i. m. 526. 3. lj. Kapcsolódási pontjaikról: HAZAFI Áron: Rendeleti kormányzás a francia Harmadik Köztársaságban. In: *Magyar jogtörténészek PhD konferenciája a Magyar Tudományos Akadémián. Konferenciakötet*. Budapest, Ludovika, 2023. (megjelenés alatt).

elfeledkeznünk, hogy a jelenleg hatályos, 1958-as alkotmány kidolgozására is a kormány vészhelyzeti megbízatása keretében került sor. Önmagában tehát nem a 16. cikkben foglalt hatalomegyesítés számít újításnak, mert az más formában korábban is létezett, hanem az, hogy a rendkívüli jogkörök immár nyíltan és átlátható módon elismerést nyertek az alaptörvényben.²⁶

Kétségkívül mindegyik példában találhatunk párhuzamokat, ám legalább ennyire számottevőek a történelmi, politikai és társadalmi háttérükből, a keretet adó állami struktúra és a szabályozási technika sajátosságaiból eredő különbségek. Összességében ezért helyesebb arra a következtetésre jutni, hogy *egy sajátos, sui generis válságkezelő hatáskörrel* van dolgunk.²⁷ Annál is inkább, mert a tanácskozási jegyzőkönyvek tanúsága szerint a kidolgozói mindenféle történelmi precedens gondolatát elvetették. Ők alapvetően nem modellszabályokat kerestek, hanem a korábbi politikai rendszer hiányosságait, hibáit igyekeztek feltárni a közelmúlt eseményeinek elemzésével. Ennek középpontjában a második világháborús összeomlás és az 1958 májusában kirobbant politikai válság állt.

2.2. Elfogadásának okai

Mint ismeretes, 1940 júniusában a német hadsereg párizsi bevonulása után Paul Reynaud miniszterelnök benyújtotta lemondását, mert a kormánytagok többségével ellentétben ő határozottan ellenezte a kapitulációt. Albert LeBrun köztársasági elnök Pétain marsallt bízta meg az új kormány megalakításával, amely a

²⁶ Anne-Marie LE POURHIET: *Droit constitutionnel*. Paris, Economica, 2012. 360.; CARCASSONE–GUILLAUME i. m. 116.

²⁷ VOISSET (1979) i. m. 107. A 16. cikk nem követett korábbi alkotmányos megoldásokat, ugyanakkor később mintául szolgált számos külföldi állam számára. Hasonló rendelkezést tartalmaz tizenkét afrikai, valamint az örmény és a görög köztársasági alkotmány. Syméon KARAGIANNIS: *L'article 16 des autres. Pénétration d'une originalité française dans certaines Constitutions étrangères. Revue De Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, 2016/3. 957.; Marcel KINENGUE: *L'équivalent de l'article 16 français dans les constitutions des États d'Afrique noire francophone*. Doktori disszertáció. Paris, 1982. Analógnak tűnik a kazah alkotmány 44. cikk (16) bekezdése és a marokkói alkotmány 59. §-a. Didier MAUS: *L'écriture de l'article 16 de la Constitution de 1958*. In: *Le pouvoir, mythes et réalité. Mélanges en hommage à Henry Roussillon*. Toulouse, Presse de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2014. I. kötet. 494. A hazai szakirodalom a svájci és a norvég különleges jogrenddel állítja párhuzamba. SÁGVÁRI Ádám: *Különleges jogrend a francia jogban. Az állandósult kivételesség. Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 183. és köv.

francia-brit együttműködési megállapodást megszegve²⁸ fegyverszünetet kötött Németországgal, majd két nappal később Olaszországgal is. Franciaország mintegy háromötöd része német megszállás alá került, a francia közigazgatás alatt maradó délkeleti területeken pedig egy autoriter államalakulat jött létre Vichy székhellyel (*l'État Français – a Francia Állam*). Miután a szövetségesek 1942 novemberében partra szálltak Észak-Afrikában, a Harmadik Birodalom ezt a szabad zónának nevezett területet is megszállta, így Franciaország teljesen elveszítette szuverenitását.

Válaszlépésként De Gaulle tábornok megszervezte Londonban a Szabad Franciaország mozgalmát s annak fegyveres erejét, a Szabad Francia Erőket. 1940. június 18-i rádióbeszédében felhívást intézett a francia néphez, melyben a német csapatokkal szembeni ellenállásra, a harcok folytatására buzdított. A brit kormány elismerte őt a Szabad Franciák vezetőjének, ugyanakkor nehéz volt elérnie, hogy más külföldi hatalmak és a francia közvélemény irányába is megalapozza legitimitását, mivel nem rendelkezett ehhez semmilyen alkotmányos jogcímmel.²⁹ Ő a német megszállással szembeni kormányzati tehetetlenség okát abban látta, hogy *az 1875-ös alkotmány nem biztosított rendkívüli jogköröket a köztársasági elnök számára*. Nem tette lehetővé, hogy magával vigye a republikánus törvényességet³⁰ és külföldről folytassa a háborút úgy, mint más emigráns kormányok.³¹ Szerinte szükség lett volna egy döntéshozóra az államvezetés csúcsán, aki ilyen súlyos helyzetekben felelősséget vállal „Franciaország és a

²⁸ Az 1940. március 28-án megkötött francia–brit együttműködési megállapodás kimondta, hogy egyik fél sem köthet fegyverszünetet vagy különbékét a másik fél egyetértése nélkül. VOISSET (1969) i. m. 18. A francia kormány először felmentést kapott a szövetségesi kötelezettségvállalás alól, de az utolsó pillanatban Churchill meggondolta magát és taktikai okokból visszavonta az engedélyt.

²⁹ De Gaulle a Reynaud-kormány nemzetvédelmi államtitkára volt, ez a megbízatása is megszűnt azonban a Pétain-kormány megalakulásával. Maxime Weygand hadügyminiszter hazarendelte őt, s miután ennek nem tett eleget, visszavonták címzetes dandártábornoki kinevezését, fegyelmi úton nyugállományba helyezték, majd a clermont-ferrand-i hadbíróóság a távollétében halálra ítélte. M. SZEBENI Géza: *Charles de Gaulle. Egy konzervatív forradalmár*. Budapest, Magyar Szemle Alapítvány, 2012. 50. 2. l.j.

³⁰ A republikánus törvényesség (*la légalité républicaine*) De Gaulle felfogásában a Harmadik Köztársaság (1870–1940) jogfolytonosságának továbbvitelét jelentette, amit az általa irányított Szabad Franciaország mozgalma testesített meg Pétain marsall kormányával szemben. Ez a fogalom központi eleme volt az 1944. augusztus 9-i rendeletnek, amely annulálta a Vichy-féle Francia Állam jogalkotásának nagy részét és visszamenőleg megalapozta De Gaulle ideiglenes kormányának alkotmányosságát.

³¹ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*. Paris, La Documentation française, 1988. II. 301. és köv. (DPS II); *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*. Paris, La Documentation française, 2001. IV. 165. és köv. (DPS IV). A fegyverszünet megkötése előtt fontolóra vették azt a lehetőséget, hogy a francia kormány áttelepüljön Észak-Afrikába, s onnan, a francia

Köztársaság sorsáért.” S mivel a legtöbbször hiányzik a politikai bátorság a cselekvésre, fontosnak tartotta, hogy az alkotmány kifejezetten kötelezze rá és minden eszközt megadjon számára a hatékony fellépéshez. Elképzelései szerint ezt a küldetést a politikai pártok felett álló, erős jogkörökkel rendelkező köztársasági elnöknek kell betöltenie. A második világháború utáni beszédeiben már külön kitért az államfő válságkezelési feladataira, amit abban jelölt meg, hogy *ha a haza veszélyben van, az ő kötelessége a nemzeti függetlenség, a területi sérthetetlenség és Franciaország nemzetközi szerződéseinek megóvása.*³² Meggyőződése volt, hogy az állam folytonosságát és a törvényes államhatalmat az elnöknek kell minden körülmények között megtestesítenie. Tulajdonképpen annak mintájára, ahogyan ő ilyen alkotmányos felhatalmazás nélkül is az ellenállás vezetőjeként tevékenykedett.

De Gaulle-nak meghatározó szerepe volt Franciaország felszabadításában és abban, hogy a visszafoglalt területek francia közigazgatás alá kerüljenek, ne pedig az angolszász szövetségesek katonai irányítása alá. Sikerült elérnie, hogy a győztes hatalmak független és egyenrangú tárgyalópartnerként tekintsenek rá a háború utáni rendezés során. Háborús érdemeinek és széleskörű támogatottságának köszönhetően az ideiglenes kormány elnöke lett. Erről a pozíciójáról azonban 1946 januárjában lemondott, mert a Negyedik Köztársaság tervezett alkotmányában az elképzeléseivel ellentétben továbbra is a parlament túlsúlya érvényesült a végrehajtó hatalom rovására. Az ő szemében ez a hagyományos pártpolitika folytatását jelentette, amit mélységesen megvetett, mondván, hogy a pártérdekeket szolgálja a nemzeti érdekek helyett.

1958 nyarán tért vissza a hatalomba, amikor kormánya a római diktatúrához hasonló teljhatalmat kapott hat hónapra *az algériai válsághelyzet megoldására*. A rendeleti kormányzáson túlmenően a felhatalmazás magában foglalta egy új alkotmány kidolgozását is, így hozzáláthatott az államszervezettel kapcsolatos elképzelései, köztük a kivételes elnöki hatáskörök kodifikálásához. Ennek elfogadtatását a személyes befolyásán és az 1940-es katonai vereség emlékéen kívül nagyban megkönnyítette az a rendkívül feszült légkör, amelyben az Ötödik Köztársaság megszületett. Még javában tartott a nukleáris fegyverkezési verseny, alig néhány éve ért véget az indokínai háború, a legsúlyosabb problémát

gyarmatok haderejére és nyersanyagbázisára támaszkodva folytassa a háborút. A kormányon belüli széthúzás és a francia hadvezetés ellenkezése miatt ez a terv hamar megghiúsult.

³² Az 1946. június 16-i bayeux-i és az 1946. szeptember 29-i épinali beszédeit idézi: GOHIN i. m. 737. René Capitant nyomán a szakirodalom hagyományosan De Gaulle június 18-i rádiófelhívását (*l'appel de 18 Juin*) tekinti a 16. cikk első vázlatának. Az ellenállás kezdő aktusa véleményem szerint inkább szimbolikus jelentőséggel bír, a tényállási elemek az itt hivatkozott beszédeiben körvonalazódtak először.

pedig Algéria függetlenségének kérdése jelentette. Az utóbbi konfliktus addig fokozódott, hogy a gyarmati rendszer fenntartásának hívei *május 13-án lázadást* robbantottak ki Algírban, és katonai hatalomátvétellel fenyegették Párizst (Feltámadás fedőnevű hadművelet). Ilyen előzmények után nem kérdőjelezték meg a kivételes hatalom helyét az új alaptörvényben, csak a szabályozás módjáról és a visszaélésekkel szembeni garanciákról folytak egyeztetések. De Gaulle és az előkészítő munkát irányító Michel Debré igazságügyminiszter azzal indokolta a szükségességét, hogy ha egy katonai invázió, atomtámadás vagy polgárháború következtében ismét drámai körülmények közé kerülne az ország, a köztársasági elnök kellően széles jogkörrel rendelkezzen minden eshetőség kezelésére úgy, hogy az alkotmányosság keretein belül maradjon.³³

2.3. Alkotmányos rendeltetése: az alkotmány 5. és 16. cikkének kapcsolata

De Gaulle-nak az elnöki intézmény lényegéről alkotott elképzeléseit az alkotmány 5. cikkében fektették le. E szerint *a köztársasági elnök örökdik az alkotmány tiszteletben tartása felett. Döntései útján biztosítja a közhatalmi szervek szabályos működését, valamint az állam folytonosságát. A nemzeti*

³³ VOISSET (1969) i. m. 14–20.; HAMON–TROPER i. m. 564. De Gaulle úgy vélte, hogy ha 1940 júniusában Lebrun elnök is rendelkezett volna rendkívüli jogkörökkel, akkor elkerülhető lett volna a Pétain-kormány kinevezése és egészen más fordulatot vett volna a francia történelem. Ugyanígyen zűrzavaros időszakként hivatkozott az 1958. május 13-án kitört válságra, amikor az Algéria elszakadásának megakadályozására törekvő katonai erők szembe fordultak az anyaországi kormányzattal, s emiatt a polgárháború rémképe fenyegetett. *DPS* II. i. m. 300. A szakirodalom egy része nem tartja igazán meggyőzőnek De Gaulle érvelését. A katonai erőviszonyokat tekintve korántsem biztos, hogy 1940 júniusában eredményes lett volna az ellenállás, főleg úgy, hogy a Pétain-kormányt elsőprő többséggel támogató parlament és a francia társadalom túlnyomó része a fegyverletételt szorgalmazta. 1958 májusában pedig nem volt szükség rendkívüli jogkörökre, mert René Coty államfőnek e nélkül is sikerült elkerülnie a katonai diktatúrát. Politikai nyomásgyakorlással, saját lemondásával fenyegetve rávette a parlamenti pártokat, hogy támogassák De Gaulle kormányalakítását. Ezzel átmenetileg megnyugtathatták francia Algéria fenntartásának híveit, akik ekkor még abban bíztak, hogy velük együtt a Tábornok is elutasító álláspontot fog képviselni a dekolonizációt illetően. CHATELAIN i. m. 336. és köv.; LASCOMBE i. m. 79. Véleményem szerint annyiban alaptalanok a kritikák, hogy De Gaulle ellenállási mozgalma végül katonai és politikai téren egyaránt sikeresen megvalósította azt, amit 1940-ben a Reynaud-kormány tagjai és Lebrun államfő rendkívüli felhatalmazás nélkül nem mert megtenni, ugyanakkor éppen De Gaulle az élő példa rá, hogy ehhez nem volt szükség rendkívüli jogkörökre. Tény azonban, hogy ha az akkori helyzet megismétlődne, akkor kivételes jogkörök birtokában az alkotmányosan megválasztott köztársasági elnök cselekvési lehetőségei lényegében korlátlanok lennének és közjogi legitimitása megkérdőjelezhetetlen lenne.

függetlenség, a területi sérthetlenség, a nemzetközi szerződések tiszteletben tartásának védelmezője. Az 5. és a 16. cikk lényegében ugyanannak az éremnek a két oldalát, az államfő béke- és válságidőszaki küldetését jeleníti meg. Ha a kettőt összevetjük, több ponton szövegazonos átfedéseket találunk bennük, ami a szoros tartalmi összefüggésüket mutatja.

Máig vitatott, hogy az alkotmány feletti öröködsből levezethető-e a hiteles és kötelező erejű alkotmányértelmezés, mindenesetre De Gaulle az alapszabály értelmzésével határozta meg egyoldalúan a parlament szerepét a kivételes hatáskörök gyakorlása alatt (7. pont). Az alkotmány értelmzése persze már ezt megelőzően, a 16. cikk kihirdetése kapcsán előtérbe kerül, hiszen ehhez szükségképpen mérlegelni kell a tényállási előfeltételek meglétét. A döntőbírói funkció az állami szervek szabályos és folyamatos működéséről való gondoskodásból áll. Utóbbinak része a nemzeti függetlenség, a területi integritás és a nemzetközi szerződések tiszteletben tartásának garantálása. Ezeket az elemeket a köztársaság intézményeivel kiegészülve egy az egyben megtaláljuk a 16. cikkben mint védett jogtárgyakat. Amikor súlyos és közvetlen fenyegetés éri őket, és egyúttal a rendes állami működés megszakad [16. cikk (1) bekezdés], a köztársasági elnök mint ezen értékek védelmezője és az állam folytonosságának biztosítója [5. cikk (2) bekezdés], haladéktalanul megteszi a körülmények által megkívánt intézkedéseket [16. cikk (1) bekezdés]. Az intézkedéseknek pedig azt a célt kell szolgálniuk, hogy az alkotmányos intézmények a lehető legrövidebb időn belül visszanyerjék cselekvőképességüket [16. cikk (3) bekezdés], s ezáltal a megbomlott állami rend helyreálljon. Némi leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk, hogy ebben az önmagába visszatérő folyamatban a 16. cikk az 5. cikk meghosszabbított fegyveres kezeként (*le bras séculier*) működik.³⁴ Rendszertani szempontból *arra szolgál, hogy a köztársasági elnök rendkívüli körülmények között is eleget tehessen az 5. cikkben előírt kötelezettségeinek, amikor ehhez a rendes hatáskörei már nem lennének elegendők.*³⁵ Ezért ellenezte egyébként az Államtanács Mitterrand elnök alkotmánymódosító javaslatát, ami a 16. cikk hatályon kívül helyezését célozta.³⁶ A fentiekből kitűnik, hogy a kivételes hatalom nem is annyira a rendkívüli állapothoz, mint inkább az államfő döntőbírói,

³⁴ BOUDON i. m. 85. és köv.; Isabelle RICHIR: *Le Président de la République et le Conseil constitutionnel*. Paris, P.U.F., 1998. 285.

³⁵ VOISSET (1969) i. m. 367.

³⁶ Avis AG N° 354 043 du 6 mars 1993 sur le projet de la loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et relatif à l'organisation des pouvoirs publics. Études et documents du Conseil d'État. N°45. Paris, La documentation française. 140.; ZARKA i. m. 114.; SIMONIAN-GINESTE i. m. 130.

illetve védelmező funkciójához kapcsolódik szorosan.³⁷ Fontos megjegyezni azt is, hogy a köztársasági elnök hatásköreit az 5. cikkben megfogalmazott célkitűzésekre figyelemmel kell értelmezni, s ez alól véleményem szerint a 16. cikk sem lehet kivétel. Ezért a rendkívüli intézkedések alkotmányossága annak fényében ítélni lehet, hogy a 16. cikken kívül az államfő alkotmányvédő, döntőbírói és védelmező küldetéseknek is megfelelnek-e.

A 16. cikk elvontabb rendeltetését abban ragadhatjuk meg, hogy az állam folytonosságát és a legitim hatalomgyakorlást garantálja minden körülmények között, bármi is történjen. Nemzetközi szinten ez azt jelenti, hogy az állam szuverenitása folyamatosan biztosított legyen más államok expanziós törekvéseivel szemben, és ne ismétlődhessen meg a második világháborús széteséshez hasonló szituáció. A belpolitikai viszonyokat tekintve pedig arra szolgál, hogy egy belső eredetű fenyegetés, például forradalom vagy polgárháború esetén változatlan formában megóvja az alkotmányos intézményrendszert. Amennyiben kettős hatalom jönne létre, a 16. cikk az alkotmányosan megválasztott köztársasági elnök legitimitását erősítheti a francia társadalom és más államok előtt, különösen, ha a rendkívüli körülmények miatt Franciaország elhagyására kényszerülne.³⁸

3. A kivételes hatalom viszonya az egyéb minősített időszakokhoz

A normális, békeidőszaktól eltérő állami működés leírására a francia jogtudomány leginkább a kivételes állapot (*l'état d'exception*) gyűjtőfogalmát használja. Alkotmányban nevesített fajtái az ostromállapot (*l'état de siège*) és az elnöki kivételes hatalom (*les pouvoirs exceptionnels*), míg a jelző nélküli szükségállapot (*l'état d'urgence*) kizárólag törvényi és alacsonyabb jogforrási szinten szabályozott. 2020-ban a koronavírus járvány kezelésére létrehozták az egészségügyi szükségállapotot (*l'état d'urgence sanitaire*), az egészségügyi törvénykönyvbe épített rendelkezéseit azonban 2022 júliusában hatályon kívül helyezték, s fokozatosan kiveztették a jogrendből.³⁹ A kivételes állapotokhoz

³⁷ Jean GICQUEL: *Essai sur la pratique de la V^e République*. Paris, L.G.D.J., 1968. 145. és RICHIR i. m. 268. inkább a döntőbírói (*arbitre*), míg VOISSET (1969) i. m. 372–374. a védelmező (*garant*) funkciójához sorolja.

³⁸ VOISSET (1969) i. m. 369–371.

³⁹ Loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19.

kapcsolódóan szokták még megemlíteni az Államtanács esetjogában kidolgozott ún. rendkívüli körülmények elméletét (*la théorie des circonstances exceptionnelles*). Ez a közigazgatási felsőbb bíróságnak a különleges helyzetekre reagáló ítélkezési gyakorlata, amely a közhatalmi szervek, sőt adott esetben magánszemélyek egyébként érvénytelennek (jogellenesnek) minősülő cselekményét bizonyos kényszerítő okok fennállására tekintettel érvényesnek (jogszerűnek) ismeri el. A hazai szakirodalom többször foglalkozott már a francia különleges jogrend témakörével,⁴⁰ ezért itt csupán néhány kevésbé ismert összefüggés bemutatására szorítkozom.

Mindenekelőtt fontos megemlíteni, hogy *a különleges jogrend egyes típusai között nincs alternativitás*. Mivel az alkotmány nem tiltja a párhuzamos alkalmazásukat, a bírói gyakorlat megengedettnek tekinti, hogy kiegészítő jelleggel alkalmazzák őket. Ez azzal indokolható, hogy mindegyik különböző válságszituációk kezelésére szolgál, más és más állami szerveket ruház fel többletjogosítványokkal és eltérő cselekvési lehetőségeket biztosít számukra. A 16. cikk arra ad széleskörű felhatalmazást a köztársasági elnöknek, hogy a leg súlyosabb, az egész nemzetet fenyegető veszélyhelyzetben (*un péril national*) a lehető leggyorsabban törvényerővel bíró intézkedéseket hozhasson.⁴¹ A szükségállapot a belügyminiszter és a prefektusok hatásköreit bővíti ki jelentősen a közrend súlyos megsértésének közvetlen veszélye vagy közveszély esetén. Az ostromállapot külföldi háború vagy fegyveres felkelés közvetlen veszélyének fennállásakor a rendészeti jogköröket áttelepíti a polgári hatóságoktól (polgármesterek, prefektusok) a katonai hatóságokhoz. Egészségügyi szükségállapotot pedig olyan egészségügyi katasztrófa esetén lehetett kihirdetni, amely jellegénél és súlyosságánál fogva veszélyezteti a lakosság egészségét.

A különleges állapotok halmozódására konkrét példákat szolgáltatott a kivételes elnöki jogkörök gyakorlata. De Gaulle a 16. cikk alapján kiadott intézkedéseivel két alkalommal is meghosszabbította a kormány által 1961. április 22-én kihirdetett szükségállapotot: előbb határozatlan időre, majd a kivételes

⁴⁰ SÁGVÁRI i. m. 179–188.; STOLLSTEINER Gabriel: Franciaország: folyamatosan különleges jogrend a koronavírus idején. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 322–340.; UNGVÁRI Álmos – HOJNYÁK Dávid: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/1. 122–138.

⁴¹ A felhatalmazás terjedelme kapcsán (6.3. pont) szó lesz arról, hogy törvényerővel bíró aktusok kibocsátásán túlmenően az alkotmányi normák hatályát is felfüggesztheti.

hatalom befejezését követő időszakra is kiterjedően, 1962. július 15. napjáig.⁴² A 16. cikk révén De Gaulle felállíthatott például egy rendkívüli katonai bíróságot a tábornokpuccsban résztvevők felelősségre vonására, míg a belügyminiszter és a prefektusok ezalatt igénybe vehették a szükségállapot által nyújtott eszközöket a közrend fenntartására.⁴³

A kumuláció másik esete a *Conseil d'État* egyik határozatában⁴⁴ érhető tetten, melyben a testület egy a 16. cikk alapján meghozott intézkedés végrehajtását az előbb említett rendkívüli körülmények szempontrendszer szerint vizsgálta. Megállapította, hogy az ügyben nem álltak fenn olyan rendkívüli körülmények, amelyekre tekintettel a hatóságok figyelmen kívül hagyhatták volna a kérelmező garanciális jogait (biztosítaniuk kellett volna számára a személyi aktájához való hozzáférést), hozzátéve, hogy a kivételes hatalom kihirdetése önmagában nem eredményez ilyen helyzetet. Látható, hogy az Államtanács ebben az ügyben az egyéni jogok védelmezőjeként lépett fel és kimondta, hogy az állam köteles tiszteletben tartani minden jogszabályt, amit az államfő intézkedései nem érintenek, s amelynek az alkalmazását a rendkívüli körülmények nem lehetetlenítik el. Ebből viszont *a contrario* arra következtet a szakirodalom, hogy *az Államtanács a 16. cikk hatálya alatt is bevonhatónak látja a felülvizsgálatba a jogszabályi előírások félretételét megengedő gyakorlatát*. Elméletileg tehát a közigazgatás adott esetben még annál is messzebb mehetne, mint amit a rendkívüli intézkedések egyébként lehetővé tennének. Fontos észrevenni, hogy ez már nem pusztán a rendes, hanem a rendkívüli jogrendtől való további derogáció.⁴⁵

Ezek után persze felmerül a kérdés, hogy van-e értelme előre meghatározni egy különleges jogrend hatókörét, ha az egy másik, azzal egyidejűleg alkalmazott különleges jogrenddel tovább tágítható? Ha egyszerre életbe léptethető az ostromállapot, a szükségállapot és a kivételes elnöki hatalom, s ezek utóbb kiegészülhetnek a rendkívüli körülmények elméletével, akkor mi marad vajon a törvényesség elvéből? Sébastien Platon, aki a kritikai észrevételt megfogalmazta, a kivételes állapotok szabályozásában fontos előrelépésnek tartaná, ha a párhuzamos alkalmazásukat észszerű keretek közé szorítanák.⁴⁶ Jelenleg az

⁴² Décision du 24 avril 1961 relative à la durée de l'état d'urgence. *J.O.R.F.* du 24 avril 1961. 3876.; Décision du 29 septembre 1961 relative à certaines mesures prises en vertu de l'article 16 de la Constitution. *J.O.R.F.* du 30 septembre 1961. 8963.

⁴³ Francis LAMY: *État d'urgence*. Paris, Economica, 2018. 65.

⁴⁴ CE 23 octobre 1964. d'Oriano. Már az első világháború idején meghozott döntésében (CE 6 août 1915. Delmotte) is fenntartotta annak lehetőségét, hogy az ostromállapot hatálya alatt alkalmazható legyen az ekkor formálódó kivételes körülmények elmélete.

⁴⁵ LE POURHIET (2011) i. m. 126.

⁴⁶ PLATON i. m. 105.

egyetlen ilyen korlátozás az, hogy ugyanazon a területen nem lehet egyidejűleg ostromállapotot és szükségállapotot bevezetni.⁴⁷ A kettő összeegyeztethetetlen egymással, mert nem lehet egyszerre erősíteni a prefektusok hatáskörét (szükségállapot), hogy azután a kibővített hatáskörök a katonai szervekhez kerüljenek át (ostromállapot).⁴⁸

Kétségtelen, hogy a halmozódásuk adott esetben jogbizonytalanságot okozhat, ugyanakkor arra is tudunk példát hozni, amikor önmérsékletet tanúsítva, csupán kiegészítő jelleggel kerülne rá sor. Ha a veszélyhelyzet kezeléséhez elegendő lenne a szükségállapot, de a meghosszabbítására jogosult parlament képtelen ülésezni, a köztársasági elnök a 16. cikk alapján hozott intézkedésével kiadhatja ezt az aktust a parlament helyett.⁴⁹ Ebben az esetben egyetlen intézkedés meghozataláról lenne szó, ami ahhoz szükséges, hogy átlendítse az államgépezetet a holtpontra. Ennek lehetőségét egyébként a koronavírus járvány első hulláma idején is fontolóra vették (4.4. pont).

Fontos hangsúlyozni, hogy a kivételes hatalom a különleges jogrend kategória rendszerén belül *ultima ratio* szerepet tölt be. Bár az Emberi Jogok Európai Egyezménye 15. cikkéhez fűzött francia fenntartás a kivételes elnöki jogkörök mellett az ostromállapotot és a szükségállapotot is megfélelteti a 15. cikkben foglalt „háború és a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapotnak,” a belső jog szempontjából mégsem tehetünk közülük egyenlőségjelet, mert nem azonos természetű és főleg nem azonos súlyú veszélyek elhárítására hivatottak. Lehetnek köztük átfedések, ám azt mindenképpen fontos leszögezni, hogy a 16. cikk az állami önvédelem (*légitime défense de l'État*) végső eszköze, amit *alapvetően* az apokaliptikus események forgatókönyvének szánták a kidolgozói. Szélsőségesen súlyos vészhelyzetek megoldására, amikor a Köztársaságot egzisztenciális fenyegetés éri, s emiatt kénytelen élet-halál harcot vívni a túlélésért.⁵⁰ A hazai szakirodalomban több helyen találkozhatunk azzal a képes beszéddel, amely az állam különleges jogrend szerinti működését az emberi test lázas állapotához hasonlítja.⁵¹ Jean Gicquel ugyancsak az orvosi szaknyelvben

⁴⁷ Article L 2131-1 Code de la Défense.

⁴⁸ LAMY i. m. 66.

⁴⁹ Morgan REYNAUD: *L'application de l'article 16 de la Constitution dans le monde moderne, ou l'impact des modifications constitutionnelles sur le régime des pleins pouvoirs*. Kézirat. 6.

⁵⁰ CHATELAIN i. m. 335.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 594. és köv.; Michel VERPEAUX: *Droit constitutionnel français*. Paris, P.U.F., 2013. 290.; SAINT-BONNET (2008a) i. m. 526.; Bruce ACKERMAN: The Emergency Constitution. *The Yale Law Journal*, 2004/5. 1037. és köv.

⁵¹ SABJANICS István: Minősített időszakok az Alaptörvényen innen és azon túl. In: KOVÁCS Péter (szerk.): *Religio et Constitutio*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 227.; CSINK Lóránt – SABJANICS István: A különleges jogrend alkotmányjogi és igazgatási értékelése. In: CSINK

használatos kifejezéssel él, amikor a 16. cikket olyan krízisek végső ellenszereként írja le, amelyek a leghevesebb, tomboló szakaszukba léptek, s elérték tetőpontjukat (*une crise paroxystique*).⁵² Fordított logikai úton ugyancsak erre a végletességre következtethetünk abból, hogy a 16. cikk szinte korlátlan, biankó felhatalmazást ad az államfő kezébe. Közismert az az arányossági összefüggés, mely szerint minél nagyobb biztonsági kockázatot kell elhárítani, annál erősebb jogosítványokat kell biztosítani az arra hivatott szerv részére. Márpedig azt később (6. pont) látni fogjuk, hogy *a kivételes hatalom teszi lehetővé a legmagasabb szintű hatalomegyesítést és a legsúlyosabb alapjog-korlátozást*.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a kihirdethetősége nem korlátozódik azokra az esetekre, amikor az állam, illetve a nemzet fennmaradása a tét. Meglátásom szerint ez csupán a skála felső végpontja, az 1961-es precedens azt mutatja, hogy ennél alacsonyabb szinten is elképzelhető az alkalmazási küszöb. Nem szükséges az sem, hogy ezt megelőzően másfajta különleges jogrend elégtelennek bizonyuljon a veszélyhelyzet kezelésére. Kötelezően betartandó fokozatosság tehát nem érvényesül közöttük. A 16. cikk előfeltételeit éppen olyan szituációk figyelembevételével alakították ki, amikor a többi különleges jogrendet működtető kormány és a parlament a saját érintettsége, működési zavarai miatt talán fel sem tudná venni a harcot a biztonsági kihívással. Ilyen értelemben a köztársasági elnök az alkotmányos rendszer utolsó védvonalát testesítheti meg.

4. A kivételes hatalom érvényesítésének tartalmi feltételei

Ahhoz, hogy a kivételes hatalom érvényesíthető legyen, *két feltételnek kell egyidejűleg teljesülnie*. Egyfelől *súlyos és közvetlen veszélynek kell fenyegetnie a Köztársaság intézményeit, a nemzet függetlenségét, (a Köztársaság) területi sérthetetlenségét vagy a nemzetközi kötelezettségvállalásai teljesítését*. Másfelől az szükséges, hogy *az alkotmányos közhatalmi szervek szabályos működése megszakadjon*.⁵³ Azt, hogy konjunktív előfeltételekről van szó, a két tagmondatot összekapcsoló „és” kötőszó teszi egyértelművé. Első olvasatra mindkettő

LÓRÁNT (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 264.; CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 10.; UNGVÁRI Álmos – SABJANICS István: Pandémia és különleges jogrend Magyarországon. *Scientia et Securitas*, 2021/3. 285.

⁵² GICQUEL–GICQUEL i. m. 595.

⁵³ Alkotmány 16. cikk (1) bekezdés.

pontosan körülírtak tűnik, ám alaposabban megvizsgálva őket kiderül, hogy rugalmasan, sokféleképpen értelmezhetők. Az „előre látni az előreláthatatlant” (*prévoir l'imprévisible*) szabályozási koncepció jegyében születtek, amely a számításba vett modellhelyzeteken kívül célul tűzte ki az alkotmány elfogadásakor még nem ismert, új típusú kihívások kezelését. Ha mélyrehatóan elemezzük a tényállási elemeket, választ kaphatunk arra a kérdésre, hogy manapság alkalmazható lenne-e a 16. cikk. Ez segítheti az elhatárolást a különleges jogrend egyéb formáitól, nem utolsó sorban megmutathatja, hogy teret engednek-e az esetleges jogalkalmazói önkénynek.

A súlyos jelző azt fejezi ki, hogy a veszélyhelyzetnek rendkívül komoly, adott esetben helyrehozhatatlan következményei lehetnek a nemzetközösség létfontosságú érdekeire nézve.⁵⁴ Közvetlenségről akkor beszélhetünk, ha alappal kell tartani attól, hogy a védett jogtárgyak azonnal vagy legalábbis rövid időn belül sérelmet szenvednek. A fenyegetésnek küszöbön állónak (*imminent*) kell lennie, ami kizárja, hogy távoli vagy csupán valószínűsíthető veszélyekkel szemben vegyék igénybe egyfajta megelőző jelleggel.⁵⁵ Nem szükséges ugyanakkor, hogy a sérelem ténylegesen bekövetkezzen, az alkotmányszöveg csak a közvetlen fenyegetettséget kívánja meg.

Maga a veszélyhelyzet fogalma nincs meghatározva, így külső és belső eredetű egyaránt szóba jöhet. Elsősorban a háborús szituációkat említi a szakirodalom: egy másik állam hadüzenetét, egy idegen hatalom fegyveres támadását, az államterület katonai megszállását.⁵⁶ A 16. cikk bírálói gyakran hivatkoznak arra, hogy a biztonságpolitikai környezet átalakulásával, a politikai integráció (EU) és a katonai védelmi szövetségek (NATO) létrejöttével a fegyveres konfliktusok esélye napjainkban minimálisra csökkent. Éles cáfolatát adja ennek az érvelésnek a 2022 februárjában kirobbant orosz-ukrán háború, melynek lehetséges eszkalálódásával a nukleáris csapásmérők bevetése sem elképzelhetetlen. Az atomháború veszélye az 1962-es kubai rakétaválság óta nem volt annyira jelentős, mint napjainkban.⁵⁷ A XXI. század információs társadalmában egy

⁵⁴ LE POURHIET (2011) i. m. 122.

⁵⁵ SIMONIAN-GINESTE i. m. 130.; CARCASSONE-GUILLAUME i. m. 117.

⁵⁶ François GOGUEL: Quelques remarques sur le problème des institutions politiques de la France. *Revue française de science politique*, 1964/1. 9–11.; VOISSET (1969) 17. és köv.; Maurice DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris, P.U.F., 1960. 535.; Carolina CERDA-GUZMAN: *Cours de droit constitutionnel et des institutions de la 1^{re} République*. Paris, Gualino, 2016. 340.

⁵⁷ Az 1970-ben hatályba lépett atomsorompó-szerződés (NNPT) felülvizsgálati konferenciájának megnyitóján António Guterres ENSZ-főtitkár arra figyelmeztetett, hogy az ukrajnai,

átfogó kibernetikai támadás szintén alapot adhat a kihirdetésre.⁵⁸ A kritikus infrastruktúrák megbénításával ez ugyanolyan mértékben okozhat halált, károkat és üzemzavart, mint a klasszikus háborús cselekmények. Kiváltó ok lehet továbbá a kormányzati működést destabilizáló terrortámadás, az 1961-es hasonló katonai felkelés, egy forradalom, polgárháború, államcsíny, az ország gazdasági életét megbénító tömegfelkelés, vagy akár természeti csapások, ipari katasztrófák.⁵⁹ Véleményem szerint tényállásszerű helyzetet eredményezhet egy tömeges megbetegedést okozó világjárvány is. Abban az esetben ugyanis, ha a járvány megbénítja a legfelső államhatalmi szerveket, akkor az ennek kezelésére létrehozott egészségügyi szükséghelyzetet sem lehetne működtetni.⁶⁰

A fenyegetésnek a taxatív módon meghatározott jogtárgyak ellen kell irányulnia, amelyek közül egyetlen érintettsége elegendő a kihirdetéshez.⁶¹

A Köztársaság intézményei kifejezés a közhatalmat gyakorló szerveket, a nevükben eljáró civil és katonai személyeket jelöli. Ennek a fordulatnak a megvalósulásaként értelmezte az Alkotmánytanács 1961-ben a tábornokpuccs azon mozzanatát, amikor a lázadók őrizetbe vették a kormány egyik tagját és számos köztisztviselőt.⁶² Tágabb értelemben ez az egész közjogi intézményrendszert, az 1958-ban kialakított alkotmányos berendezkedést magában foglalhatja. De Gaulle sajátos tartalommal töltötte meg a fogalmat: a Köztársaság és annak intézményei nem csak a törvényességet és az alkotmányosságot, hanem a legitim államhatalmat testesítik meg. A legitimitást mint társadalmi támogatottságot De Gaulle az alkotmányosságon belül, annak részeként értelmezte, hogy ezzel visszamenőleg közjogi alapot teremtsen az általa vezetett ellenállási mozgalomnak és egyúttal megkérdőjelezhető legyen a Vichy-rezsim alkotmányossága. Ezzel kapcsolatban ugyanakkor a 16. cikk egyik kommentátora felhívja a figyelmet néhány ellentmondásra. Formálisan a Vichy-rezsim az alkotmányos

a közel-keleti és a koreai-félszigeti válság miatt a világ újra a nukleáris veszély korszakába lépett, amelyhez fogható a hidegháború zenitje óta nem volt.

⁵⁸ REYNAUD i. m. 4.

⁵⁹ DUVERGER (1960) i. m. 535.; VOISSET (1969) i. m. 17–25.; François LUCHAIRE: *Le Conseil constitutionnel*. Paris, Economica, 1980. 391.; Charles DEBBASCH et al.: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, Economica, 2001. 724–725.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 595., 782.; Maurice DUVERGER: *Le système politique français*. Paris, P.U.F., ²¹1996. 551. PORTELLI i. m. 243.; Benoît JEANNEAU: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, Dalloz, ⁸1991. 258., 307.; CONSTANTINESCU–PIERRÉ-CAPS i. m. 367.; REYNAUD i. m. 5.; HAMON–TROPER i. m. 152.

⁶⁰ Ellentétes véleményt fogalmaz meg: Olivier BEAUD: La surprenante invocation de l'article 16 dans le débat sur le report du second tour des élections municipales. *JP Blog*, 23 mars 2020.

⁶¹ CARCASSONE–GUILLAUME i. m. 117.

⁶² GICQUEL–GICQUEL i. m. 596.

szabályok megtartásával jött létre, s utólag csak az ellenállási mozgalom győzelme taszította illegalitásba. Végeredményben politikai szempontok, a győzelem és a vereség, a siker és a bukás dialektikája mentén dőlt el az alkotmányosság kérdése az 1940-1944 közötti időszakra vonatkozóan. Az 1961-es tábornokpuccs résztvevői, akik De Gaulle egykori bajtársai voltak a második világháborúban, maguk is megjegyezték, hogy amikor nyíltan szakítottak az V. Köztársaság alkotmányosságával, azzal ők ugyanolyan ellenállást fejtettek ki a köztársaság megmentése érdekében, mint De Gaulle tábornok 1940-ben, az ő cselekményeiket mégis lázadásnak és árulásnak minősítették.⁶³

A nemzeti függetlenség alkotmányba iktatásával De Gaulle és Michel Debré a nemzeti érzést, a hazaszeretetet kívánták felhevíteni, hogy gátat szabjanak ezáltal a szuverenitás mindennemű feladásának, illetve átruházásának. Érdekes történeti adalék, hogy az 1940-es összeomlás emlékéen kívül De Gaulle közismert integrációellenessége is szerepet játszhatott ennek a fordulatnak a felvételében.⁶⁴ Természetesen ez nála nem az integráció teljes elutasítását jelentette, hanem a francia érdekek messzemenő figyelembevételét és a lehető legtéljesebb érvényre juttatását minden helyzetben. Ennek részeként értékelhető például az 1960-as években az üres székek politikája vagy Franciaországnak a NATO parancsnokságából való átmeneti kivonása. A nemzeti függetlenség kapcsán tehát nem pusztán a klasszikus katonai leigázásra kell gondolnunk, hanem a nemzetközi szervezetek relációjában a döntési és cselekvési autonómia megőrzésére, a nemzeti érdekek védelmezésére. Mivel nem kapcsolódik hozzá jelző, megnyílhatnak a politikai, gazdasági, pénzügyi stb. függetlenség elég messzire vezető dimenziói.

A területi sérthetlenség elsősorban az államterület épségét, háborítatlanságát jelöli, amely a Nyugat-Európában fekvő anyaországon kívül magában foglalja Franciaország tengeren túli területeit. De az integritás felfogható az államterület egységét és oszthatatlanságát megjelenítő elemként is. Így már alapot adhat a függetlenedési, kiválási mozgalmakkal szembeni fellépésre, amennyiben azok nem az alkotmányban lefektetett eljárás szerint mennének végbe.⁶⁵ Ez kulcsfontosságú volt 1958-ban, hiszen akkor még nem lehetett tudni, hogy a francia kormányzat hogyan viszonyul majd az algériai kérdéshez és elismeri-e az algériai nép önrendelkezési jogát. Az alkotmány kidolgozásakor

⁶³ SAINT BONNET (2008) i. m. 532.

⁶⁴ Gérard CONAC: Article 5. In: François LUCHAIRE – Gérard CONAC (ed.): *La constitution de la République Française. Analyses et commentaires*. Paris, Economica, ²1980. 141.

⁶⁵ CONAC i. m. 141.; DEBBASCH et al. i. m. 530–533.; ARDANT–MATHIEU 386. és köv.; LAMY i. m. 157.

már több éve folyt az algériai háború, így minden bizonnyal számoltak azzal, ha a Köztársaság integráns részeként kormányzott terület erőszakos úton szakadna el az anyaországtól. Ebben az esetben a 16. cikk kihirdethető lett volna. 1961-ben viszont ennek pont az ellenkezője történt. A lázadást francia tábornokok robbantották ki azért, hogy a francia kormány álláspontjával szembehelyezkedve minden áron fenntartsák „Francia Algériát” (*l'Algérie française*), a céljuk tehát a területi integritás megőrzése volt.

Nemzetközi kötelezettségvállalásokon a nemzetközi szerződésekben és egyezményekben vállalt kötelezettségeket, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket érthetjük.⁶⁶ Arra a kérdésre, hogy megfeleltethetőek-e ennek az európai uniós tagságból eredő kötelezettségek, De Gaulle még azt válaszolta, hogy nem kiemelt ez volt a szabályozás célja. Kijelentése mögött megint csak az integrációellenességét sejtethetjük, az alkotmányszöveg nyelvtani értelmezése alapján azonban nincs akadálya annak, hogy az európai uniós kötelezettségvállalásokat is ide soroljuk, mivel az alaptörvény nem tesz erre vonatkozóan semmilyen megszorítást. Egyesek szerint a kivételes hatalom gyakorlását megalapozhatja egy kölcsönös segítségnyújtási⁶⁷ vagy kollektív védelmi kötelezettség teljesítése.⁶⁸ Véleményem szerint nem a kötelezettség beállása, hanem az lehet kiváltó körülmény, ha a kötelezettségnek megfelelő magatartás tanúsítása valamilyen akadályba ütközne. Még ennél is tovább ment Maurice Duverger, aki e tényállási elem megvalósulásaként értékelte egy olyan politikai párt választási győzelmét, amelyről köztudott, hogy elkötelezett egy nemzetközi szerződés felmondása (*la dénonciation d'un traité*) mellett.⁶⁹ Amennyiben Duverger itt a 'dénoncer' igét „felmondás” értelemben használja, úgy dogmatikailag tévesnek tartom nézetét, mert egy logikai műveletet átugorva összemossa a nemzetközi szerződések felmondását a belőlük fakadó kötelezettségek teljesítésével. Ha sor kerül egy szerződés felmondására, akkor az azzal együtt járó kötelezettségek is megszűnnek, márpedig a 16. cikk csak az utóbbit védheti. Ellenkező értelmezés arra az abszurd eredményre vezetne, hogy Franciaország nem mondhatná fel egyetlen nemzetközi szerződését sem, ami e tekintetben a szuverenitása feladását jelen-

⁶⁶ VOISSET (1969) i. m. 18–19.; LUCHAIRE (1980) i. m. 243.

⁶⁷ Ilyen például a 2002. október 22-i párizsi egyezmény, amelynek 1. cikke értelmében a Francia Köztársaság biztosítja a Monacói Hercegség függetlenségét és védelmezi szuverenitását. GICQUEL–GICQUEL i. m. 595.

⁶⁸ Geneviève CAMUS: *L'état de nécessité en démocratie*. Paris, L.G.D.J., 1965. 250. Idézi: VOISSET (1969) i. m. 19.

⁶⁹ DUVERGER (1960) i. m. 534.

tené. De ha mégis elfogadnánk és tovább fűznénk Duverger gondolatmenetét, akkor a hivatalban lévő elnök ezek szerint alkotmányosan aktíválhatná a 16. cikket akkor is, ha olyan jelöltet választanának utódául, aki Franciaországnak az Európai Unióból való kiléptetését szorgalmazza. Különösen, ha az új elnök ezt francia részről éppen a 16. cikk alapján tartaná megvalósíthatónak, mert az Európai Unióval fennálló közjogi kapcsolatrendszer már önmagában tényállásszerűnek tekinti.

A jogirodalmi nézetek sokszínűségéből látható, hogy az első feltétel mennyire tág teret hagy a mérlegelésnek. Ennek szubjektivitását a második, valamelyest objektívebb feltétel hivatott ellensúlyozni. A kivételes hatalom csak akkor vehető igénybe, ha a minősített veszélyhelyzet a *szabályos állami működés megszakadásához vezet*.⁷⁰ Az első feltétellel szemben itt már nem elegendő a veszélyeztetettség, ehhez ténylegesen érzékelhető zavarnak kell jelentkeznie az *alkotmányos szervek* működésében. Utóbbiak körét nehezen lehet meghatározni, mivel erre nézve az alaptörvény nem nyújt semmilyen eligazítást. A szakirodalom szerint *azokról az alapintézményekről van szó, amelyek jogállása és legfontosabb kompetenciái közvetlenül az alkotmányból erednek*. Ezek közül rendszerint a kormányzati szerveket: a parlamentet, a kormányt és magát a köztársasági elnököt nevesítik.⁷¹ Abban nincs egyetértés, hogy a többi alkotmányos jogállású szerv is ide tartozik-e. Az Alkotmánytanács az említettekén kívül önmagát, a különleges Felsőbírószakot és a Köztársaság Bírószakát is ekként azonosította.⁷² Néhányan negatív elhatárolást végeznek, és feltehetően az alkotmány 62. cikk (3) bekezdésében írtak joglogikai értelmezésével kizárják ebből a körből a bíróságokat, a közigazgatást és a területi közösségeket.⁷³ Vannak azonban olyan szerzők, akik a területi közösségeknek is ilyen státuszt tulajdonítanak pusztán azon az áttételes és meglehetősen erőltetett alapon, hogy a szenátusban biztosított a képviselőik.⁷⁴ A legkiterjesztőbb értelmezés

⁷⁰ A szakirodalom szerint az előfeltételek kauzális, ok-okozati viszonyban állnak egymással. VOISSET (1969) i. m. 37.; AUBY i. m. 94.; DUVERGER (1996) i. m. 274. és köv.; GICQUEL i. m. 596.

⁷¹ VOISSET (1969) i. m. 29.; LUCHAIRE (1980) i. m. 390.; CHATELAIN i. m. 338.; Bernard BRANCHET: *La fonction présidentielle sous la V^e République*. Paris, L.G.D.J., 2008. 119.; Dmitri Georges LAVROFF: *Le droit constitutionnel de la V^e République*. Paris, Dalloz, ³1999. 872.

⁷² Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.; Décision n° 2011-642 DC 7. § du 15 décembre 2011.; Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012. Hangsúlyozni kell, hogy a testület nem a 16. cikk alkalmazásában, hanem az alkotmányos szervek költségvetési függetlensége kapcsán jutott erre az eredményre.

⁷³ Louis FAVOREU et al.: *Droit constitutionnel*. Paris, Dalloz, ¹³2014. 688.; CERDA-GUZMAN i. m. 340.; VERPEAUX i. m. 259.

⁷⁴ Ennek az álláspontnak a tarthatatlanságát hangsúlyozza: Louis FAVOREU: *La décision de décentralisation et le statut des collectivités territoriales*. In: Thomas FLEINER-GERSTER (ed.):

minden intézményt ide sorol, amit az alkotmány önálló cím alatt szabályoz, sőt még azokat a szervezeteket is, amelyekre csak egy rövid utalást találunk az alkotmányszövegben (pl.: a közigazgatás és a hadsereg).⁷⁵

Tovább bonyolítja a problémát az ehhez kapcsolódó „szabályos működés megszakadása” fordulat, ami ugyancsak többféle interpretációra ad lehetőséget. A kezdetben elterjedt szűkebb értelmezés szerint a 16. cikk akkor alkalmazható, ha az *alkotmányos szervek működése teljes mértékben ellehetetlenül*, vagyis akkor, ha a parlament vagy a kormány nem tud ülésezni, illetőleg nem képes döntéseket hozni.⁷⁶ Az 1961-es tábornokpuccs idején az anyaországot nem érte el a lázadás és a legfőbb államhatalmi szervek a helyükön maradtak. De Gaulle mindazonáltal úgy vélte, hogy a rendes működésben fennakadás következett be, mivel az algériai megyék, amelyek akkoriban az ország területének viszonylag nagy részét tették ki, teljesen kicsúsztak a központi irányítás alól. A kormányzati akarat lokálisan egyáltalán nem tudott érvényesülni, a lázadók foglyul ejtettek számos polgári és katonai tisztviselőt, valamint a kormány egyik éppen ott tartózkodó tagját. Az Alkotmánytanács szintén tényállás-szerűnek értékelte az algériai eseményeket, kitérve arra, hogy a lázadók az államhatalmat bitorolják oly módon, hogy a kormány és a parlament hatáskörébe tartozó döntéseket hoznak az ellenőrzésük alá vont területeken. Az akkor képviselt tágabb értelmezés szerint az alkotmány szövegéből nem olvasható ki az a követelmény, hogy az alkotmányos szervek teljesen cselekvőképtelenné váljanak, ésszerűtlen is lenne megvárni ennek bekövetkezését.⁷⁷ Nem fér össze a szigorúbb felfogással a 16. cikk (4) bekezdésének azon előírása sem, hogy a kivételes hatalom kihirdetésekor a parlamentnek a jogszabály erejénél fogva ülésezni kell. Vagyis elképzelhető olyan helyzet, amikor az államfőnek a parlament működőképessége ellenére is közbe kell avatkoznia. Nem szükséges tehát, hogy a legfőbb döntéshozó központok megbénuljanak, elegendő, ha az ország területének egy jelentősebb részét nem tudják az ellenőrzésük alatt tartani. Ez a megengedőbb olvasat a megszakadás helyett *a szabályosság hiányára helyezi a hangsúlyt*: az alkotmányos intézmény az adott körülmények között *nem tud*

Federalism And Decentralization: Constitutional Problems Of Territorial Decentralization In Federal And Centralized States. Routledge. 2019.

⁷⁵ SIMONIAN-GINESTE i. m. 131.

⁷⁶ Georges VEDEL: *Droit constitutionnel et institutions politiques.* Paris, Les cours de droit, 1960–1961. 856.; Georges BURDEAU: *Droit constitutionnel et institutions politiques.* Paris, L.G.D.J., 1959. 483.; Jean LEGARET: L'article 16. *Revue des deux mondes*, 1961. 386.

⁷⁷ LAMARQUE i. m. 617–618.; François GOGUEL: *Les institutions politiques francaises.* Paris, les Cours de droit, 1967–1968.; LAVROFF i. m. 872.; LE POURHIET (2011) i. m. 122.

normálisan, a rendeltetésének megfelelően működni, nem képes teljeskörűen ellátni az alkotmányban rögzített feladatait. Ugyanez a felfogás köszön vissza az Alkotmánytanács 1961-es állásfoglalásában, amelyben a megszakadás (*interruption*) kifejezés egyszer sem szerepel.⁷⁸

Azt végképp nehéz eldönteni, hogy az alkotmány csak szövegezéses technikai okból vagy megkövetelően használja-e többes számban az alkotmányos szervek kifejezést. De Gaulle eredetileg arra az esetre gondolt, ha a köztársasági elnök kormány nélkül találná magát és ezzel egyidejűleg a parlament is képtelen ülésezni.⁷⁹ Ha a 16. cikk *ultima ratio* jellegéből indulunk ki, akkor amellett kellene letennünk a voksunkat, hogy valamilyen mértékben több kormányzati szervnek is érintettnek kell lennie. Egyes szerzők pedig kategorikusan leszögezik, hogy a 16. cikk kizárólag akkor alkalmazható, ha a többi kormányzati szerv képtelen a saját eszközeivel szembenézni a veszélyhelyzettel, mert a rendkívüli körülmények ezt teljességgel ellehetetlenítik.⁸⁰ Ezt a szigorúbb felfogást viszont az 1961-es precedens részben cáfolta, mert a tábornokpuccs sem a kormányt, sem a parlamentet nem akadályozta abban, hogy összeüljön és döntéseket hozzon. Éppen abból adódott konfliktus, hogy a Nemzetgyűlés folytatni kívánta volna törvényalkotó munkáját és a kormány ellenőrzését, De Gaulle azonban alkotmányértelmezés útján gátat szabott ennek (7. pont). Másfelől viszont az is igaz, hogy ekkor nem a központi döntéshozó szervek működésképtelenségét értékelték tényállásszerűnek, hanem a hatásköreik bitorlását, ami a kormányt és a parlamentet egyaránt érintette.

A 16. cikk tehát nyitva hagyja azt a kérdést, hogy milyen alkotmányos intézményekről van szó, s hogy közülük hánynak és milyen mértékben kell érintettnek lennie ahhoz, hogy a kivételes elnöki jogkörök érvényesíthetőek legyenek.

Végezetül néhány konkrét esetet szeretnék részletesebben ismertetni, amelyek élénkebben foglalkoztatták a szakirodalmat.

⁷⁸ Décision n° 61-1 AR16 du 23 avril 1961. *J.O.R.F.* du 24 avril 1961. 3876.

⁷⁹ VOISSET (1969) i. m. 31.; GOGUEL (1968) i. m. 299.

⁸⁰ GICQUEL–GICQUEL i. m. 594.; CARCASSONE–GUILLAUME i. m. 117.; Olivier BEAUD blogbejegyzése. 56. lj.

4.1. Politikai társbérlet

1966 őszén bizonyos kormányzati körök⁸¹ felvetették a 16. cikk életbeléptetését arra az esetre, ha a következő évi törvényhozási választásokon az államfő politikájával szembenálló pártok szereznének győzelmet. De Gaulle nyilatkozatai arra engednek következtetni, hogy maga sem zárkózott volna el ettől, ha olyan ellenzéki többségű parlament alakul, amely minden általa kinevezett kormányt sorozatosan megbuktat, és ezzel megakasztja az alkotmányos szervek működését.⁸² Bár az 1967 márciusában megtartott választások a gaullista pártok látványos mandátumvesztését eredményezték, szűk többséggel sikerült megőrizniük túlsúlyukat a Nemzetgyűlésben. Így már csak találgatni lehet, hogy a baloldali koalíció győzelme esetén milyen fordulatot vettek volna az események, s hogy egy kiélezett helyzetben vajon De Gaulle beváltotta volna-e fenyegetését.⁸³

Szinte egyöntetű a szakirodalom értékelése abban, hogy a kohabitáció, vagyis *az ellentétes politikai irányvonalat képviselő köztársasági elnök és parlamenti többség együttélése nem alapozhatja meg a kivételes hatalom bevezetését*, mert ez a felállás a kormányzati rendszer természetes velejárója.⁸⁴ Az alkotmány előkészítő anyagai megerősítik azt a vélekedést, hogy a 16. cikket nem lehet a politikai ellenfelekkel való leszámolás fegyvereként forgatni.⁸⁵ Emellett figyelembe kell vennünk, hogy a köztársasági elnök és a parlament tagjainak megbízatása egyaránt a választópolgároktól ered, mindkettő a népszuverenitás gyakorlásának az eredménye. Ez a 16. cikk szövegére vetítve azt jelenti, hogy a közjogi intézményrendszer szabályos működéséhez az együttélési időszakok éppúgy hozzátartoznak, mint amikor az államfő és a parlamenti többség azonos

⁸¹ Ennek kapcsán Alexandre Sanguinetti, Roger Frey és Michel Debré minisztereket nevezi meg a szakirodalom változó felállásban.

⁸² VOISSET (1969) i. m. 35–39.; LECLERCQ i. m. 627.

⁸³ MASSOT (1977) i. m. 210. szerint De Gaulle-nak csupán az volt célja ezzel a kijelentéssel, hogy „felkavarja az állóvizet,” de komolyan nem állt szándékában ilyen megoldáshoz folyamodni. SAINT-BONNET i. m. 540. szintén valószínűtlennek, sőt ma már egyenesen „megmosolyogtatónak” tartja ezt az eshetőséget.

⁸⁴ GOGUEL (1968) i. m. 346.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 597.; PORTELLI i. m. 302.; GUETTIER i. m. 105.; LECLERCQ i. m. 627.; ZARKA i. m. 117. és köv.; COHENDET (2012) i. m. 83.; PACTET–SOUCRAMANIEN i. m. 394.; Dominique TURPIN: *Droit Constitutionnel*. Paris, P.U.F., 2007. 535.; Jean MASSOT: *La Présidence de la République en France*. Nancy, La Documentation Française, 1977. 140. és köv.; Jean MASSOT: *Arbitre et le capitaine. Essai sur la responsabilité présidentielle*. Paris, Flammarion, 1987. 274. és köv.; RENOUX–VILLIERS (ed.) i. m. 536.; Jean-Marie AUBY (ed.): *Droit public*. Paris, Economica, 1989. 165.; CHAGNOLLAUD i. m. 127.; Dominique CHAGNOLLAUD – Jean-Louis QUERMONNE: *Le gouvernement de la France sous la V^e République*. Paris, Fayard, 1996. 273.

⁸⁵ MASSOT (1987) i. m. 275.; MÉLIN-SOUCRAMANIEN–PACTET i. m. 394.

politikai táborból kerül ki. Ahogy azt néhányan megfogalmazták, a kohabitáció nem az alkotmány egyik betegség tünete, éppen ellenkezőleg, ez teszi lehetővé, hogy az alkotmány végre alkalmazást nyerjen. Egyes vélemények szerint a politikai rendszer csak ilyen helyzetben, parlamentáris irányban működhet kiegyensúlyozottan és az alkotmány szellemének megfelelően.⁸⁶ Még ha az utóbbi állításról erősen megoszlanak is a vélemények, annyi bizonyos, hogy önmagában a társbérlet fennállása semmiképp sem lehet elfogadható indok a 16. cikk életbeléptetésére, mert közvetett módon ez a választói akarat ellen irányulna.

Maurice Duverger egyetért azzal, hogy ha a kisebbségbe került köztársasági elnök pusztán azért vezetne be a 16. cikk szerinti diktatúrát, hogy a többség akaratával szemben továbbra is a saját nézetei szerint irányítsa a nemzetet, azzal hazaárulást (*la haute trahison*) követne el. Ettől viszont ő megkülönbözteti azt a De Gaulle által felvázolt esetet, ha az új parlament minden kabinetet módszeresen megbuktatna azért, hogy távozásra kényszerítse az elnököt.⁸⁷ Az elnök nem visel politikai felelősséget, ezért ő akkor sem köteles lemondani, ha számára kedvezőtlenül alakulnak az erőviszonyok a politikai küzdőtérben. Ha pedig az új ellenzék esélyt sem ad az együttműködésre és eleve ellehetetleníti a közös kormányzást, akkor arra jogszerű válaszlépés lehet a 16. cikk hatálybaléptetése. Először a parlament feloszlata lenne a megfelelő intézkedés, azonban, ha az új parlamenti többség tovább folytatná ezt a destruktív magatartást, akkor azzal kimerítené a 16. cikk mindkét előfeltételét.⁸⁸

⁸⁶ MAURICE DUVERGER: *Bréviaire de la constitution*. Paris, P.U.F., 1986. 7.; BRANCHET i. m. 121.; COHENDET (2015) i. m. 550. 1962 áprilisában súlyos nézeteltérés adódott ebből a kormányfő és a köztársasági elnök között. Michel Debré miniszterelnök, aki a brit típusú parlamentarizmus híve volt, a Nemzetgyűlés feloszlata és időközi választások kiírását szerette volna elérni, hogy még stabilabb többséggel rendelkező kormány alakuljon, amit természetesen ő irányíthat. De Gaulle azonban nem tartotta szükségesnek a parlament megújulását, mondván, hogy az évian-i egyezményekről tartott áprilisi népszavazás őt igazolta, a választók ismét kinyilvánították felé bizalmukat, és ez elegendő konszenzust teremt a kormányzáshoz. Szerinte nem szükséges, hogy a kormány megbízata a törvényhozási ciklusokhoz igazodjon, s hogy sorsa a parlamenthez kötődjön. De Gaulle tehát az algériai háború után sem kívánt áttérni a parlamentáris rendszerre, a végrehajtó hatalom csúcsán továbbra is a köztársasági elnök elsőbbségét juttatta érvényre a miniszterelnökkel szemben. Az algériai kérdés mellett a politikai rendszer prezidencializálódása volt a fő oka annak, hogy Debré április 14-én lemondott. ALAIN CLAISSE: *Le premier ministre de la V^e République*. Paris, L.G.D.J. 1972. 29. és köv.

⁸⁷ DUVERGER (1986) i. m. 62. és köv.

⁸⁸ Duverger a kivételes hatalmat a politikai elrettentés (*la dissuasion politique*) egyik eszközeként tartja számon éppúgy, mint az atomfegyverek feletti rendelkezési jogot és a parlament-feloszlatai jogot. DUVERGER (1996) i. m. 551.

Marie-Anne Cohendet mesterkéltnek és gyenge lábakon állónak tartja Duverger érvelését.⁸⁹ Szerinte a parlamenti többség nyilvánvalóan csak akkor fordulna szembe a köztársasági elnökkel, ha olyan személyt nevezne ki miniszterelnöknek, aki nem élvezzi az új többség bizalmát, vagy akkor, ha a vétóival szisztematikusan megtorpedózná a kormányprogram végrehajtását, amire az új többség felhatalmazást kapott a választóktól. Cohendet szerint egy ilyen jellegű politikai konfliktust nem az államfőnek kell feloldania, hiszen ő maga is érintett benne, hanem ezt a választópolgárok döntőbíráskodására kell bízni. Amennyiben az előrehozott választások eredményeként az elnökkel szembenálló többség kerülne vissza a parlamentbe, akkor az elnök köteles magát alávetni a választói akaratnak, együttműködésre kell törekednie ellenfeivel, ha pedig nem hajlandó erre, akkor nem marad más választása, le kell mondania tisztségéről.

Cohendet a szakirodalomban uralkodó helyes álláspontot közvetíti, mindazonáltal Duverger nézetét⁹⁰ bizonyos tekintetben helytállónak tartom. Ő egész pontosan azt a kormányzati sztrájknak nevezett stratégiát hozza fel példaként, amit 1924-ben a Baloldali Kartell folytatott Alexandre Millerand elnök ellen. Ennek lényege abban foglalható össze, hogy a *parlamenti többség mindenkitől, még saját soraiból felkért miniszterelnök-jelöltektől is megtagadta a bizalmat, és különböző okokra hivatkozva senki sem fogadta el az államfő által felkínált miniszteri tárcákat.*⁹¹ Duverger szerint ilyenkor az elnök jogszerűen veheti igénybe a 16. cikket mindaddig, amíg a Nemzetgyűlés el nem fogadja az új többség orientációjának megfelelő kormány felállását. Arra ugyanis a parlament sem jogosult, hogy alkotmányellenes módon lerövidítse az államfő hivatali idejét és elmozdítsa hivatalából.⁹² Véleményem szerint egy ilyen intézmények közötti válság formálisan megfeleltethető a kihirdetés előfeltételeinek, ám ha továbbgondoljuk az elnök lehetőségeit, végső soron mégiscsak Cohendetnek kell igazat adnunk. A 16. cikk alapján kiadott intézkedéseknek ugyanis *a szabályos állami működést kell helyreállítaniuk, mégpedig úgy, hogy az alkotmányos alapintézmények számára biztosítsák a feladataik ellátásához szükséges eszközöket* (6. pont). Ebben a 16. cikk céljától igencsak távol eső

⁸⁹ COHENDET (1991) i. m. 278–280.

⁹⁰ DUVERGER (1996) i. m. 266. és köv. Ezt az esetkört is alkotmányellenesnek tartja: GUETTIER i. m. 105.

⁹¹ Erről bővebben: HAZAFI Áron: A köztársasági elnök felelőssége a III. Francia Köztársaságban. In: CSINK Lóránt – SZABÓ István (szerk.): *Az államfő jogállása I.* Budapest, Pázmány Press, 2013. 33–35.

⁹² Ilyen esetben RICHIR i. m. 286. is jogszerűnek ítéli a 16. cikk szerinti alkotmányos diktatúra alkalmazását.

helyzetben nehéz lenne elképzelni olyan intézkedést, ami ennek az elvárásnak megfelelne. Véleményem szerint tehát nem a tényállási előfeltételek hiányából, hanem *a rendkívüli intézkedések tárgyából lehet levezetni annak tilalmát, hogy az államfő e jogával élve szembeforduljon a többi alkotmányos intézménnyel.*⁹³ Nem beszélve arról, hogy ez csak tovább mélyítené a válságot, hiszen egy ilyen patthelyzetre a kivételes hatalom keretein belül sem lehetne megnyugtató megoldást találni. Politikai szempontból elhibázott lépés lenne hozzá folyamodni, mert a kihirdetésével a Nemzetgyűlés feloszlathatatlaná válik (7.1. pont), és az elnökkel szembenálló pártoknak minden bizonnyal első dolga lenne, hogy az alkotmány 68. cikke alapján vád alá helyezték őt a 16. cikkel kapcsolatos visszaélésre hivatkozva. Az összecsapásuk kimenetele attól függ, hogy a parlamenti többség rendelkezik-e a felelősségre vonáshoz szükséges szavazati arányokkal (7. pont).

A kérdés persze mindeddig elméleti maradt, hiszen De Gaulle távozása után három alkalommal is sor került társbérleti kormányzásra, a hivatali utódaiban viszont nem merült fel, hogy a 16. cikkre támaszkodva semlegesítsék politikai ellenfeleiket.⁹⁴ Bár az együttélési időszakok korántsem voltak mentesek a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti konfliktusoktól, ezek mégsem okoztak alkotmányos válságot, s nem tették kormányozhatatlanná Franciaországot. A 2000. évi alkotmánymódosítás, ami a parlamenti ciklussal megegyezően hétről öt évre rövidítette le az elnöki mandátumot, majd az elnök- és a nemzetgyűlési választások időpontjainak egymáshoz igazítása minimálisra csökkentette a társbérlet kialakulásának az esélyét. Az összehangolásuknak köszönhetően már nem valószínű, hogy a választói hangulat néhány hónap alatt annyira radikálisan megváltozna, hogy az elnökkel szembenálló politikai erőt juttasson hatalomra. Teljesen azért továbbra sem lehet kizárni a kohabitáció lehetőségét,

⁹³ COHENDET (2012) i. m. 83. Egyetlen esetben azonban megengedhetőnek tartom, hogy az államfő igénybe vegye a 16. cikket egy másik államhatalmi szervvel szemben. Ha a parlamentben az extrém jobb- vagy baloldali erők kerülnének többségbe, akik arra használnák megbízatásukat, hogy megbénítsák az állam normális működését, illetve hozzáfognának a demokratikus államberendezkedés lebontásához, akkor a köztársasági elnök az alkotmány 5. cikkében írt kötelezettségeinek eleget téve rendkívüli intézkedéseket fogantatosíthat. Ebben az esetben is szembehelezkedne a választói akarrattal, de a kivételes jogait nem saját javára, hanem a diktatórikus törekvésekkel szemben, a demokratikus intézményrendszer megóvása érdekében gyakorolná. Egy ilyen helyzet alkotmányosan elfogadható, legitim indok lehet a 16. cikk alkalmazására, ami persze fokozottan magában hordozná a polgárháború veszélyét. Egy ilyen politikai helyzetre reagálva, a weimari alkotmány 48. cikkéhez kapcsolódóan dolgozta ki a német jogtudomány a praxisban soha át nem ment alkotmányos szükségshelyzet (*Verfassungsnotstand*) fogalmát. Erről bővebben: SZABÓ i. m. 178. és köv. Ld. még a 166. lábjegyzetet.

⁹⁴ LECLERCQ i. m. 627. és köv.

az előfordulhat például a köztársasági elnöki tisztség váratlan megüresedése vagy a Nemzetgyűlés feloszlata esetén.

4.2. 1968

Nehéz egyértelmű választ adni arra a kérdésre, hogy 1968 tavaszán fennálltak-e az elrendelés előfeltételei. Ahhoz nem férhet kétség, hogy a diáktüntetések követő gyárfoglalások és a tömeges munkabeszüntetések⁹⁵ május végére teljesen megbénították az ország gazdasági életét. Ám hiába bontakozott ki heves összetűzésekbe torkolló sztrájkhullám, a francia jogirodalom többségi álláspontja szerint *ez az államapparátus legfelső szintjéig nem ért el, az alkotmányos intézmények működésében nem okozott komolyabb fennakadást.*⁹⁶ Ennek megnyilvánulását egyesek abban látják, hogy az állami vezetők ez idő alatt zavartalanul külföldre utazhattak. Tény, hogy május első felében Georges Pompidou miniszterelnök Iránban és Afganisztánban tartózkodott, De Gaulle elnök pedig május 14-e és 18-a között Romániában tett hivatalos látogatást. Május 29-én viszont De Gaulle már azért repült titokban a francia-német határ közeli Baden-Badenbe, hogy az ott állomásozó francia haderő parancsnokával, Jacques Massu tábornokkal tárgyaljon. Ahogy a történeti és politológiai irodalom rámutat, a váratlan eltűnésével De Gaulle bizonytalanságot akart kelteni a társadalomban, felvillantva azt a drámai lehetőséget, hogy a visszavonulása káoszba taszíthatja az országot.⁹⁷ Emellett viszont a Massu-nál tett látogatásának az volt a célja, hogy meggyőződjön a hadsereg hűségéről, ha fegyveres beavatkozásra kerülne sor. Párizsi visszatérése után De Gaulle a rend helyreállítását ígérte, s hogy nyomatékot adjon bejelentésének, csapatösszevonások történtek a főváros körül. Végül a hadsereg bevetése elmaradt, De Gaulle inkább demokratikus eszközökkel igyekezett úrrá lenni az eseményeken. Először népszavazást rendelt el, de miután ez sem nyugtatta meg a kedélyeket, Pompidou javaslatára

⁹⁵ Egyes becslések szerint a válság tetőpontján mintegy 8-10 millió fő sztrájkolt egyszerre.

⁹⁶ Határozottan ezt az álláspontot képviseli: GICQUEL–GICQUEL i. m. 596.; PORTELLI i. m. 243.; Philippe FOILLARD: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Bruxelles, Larcier, ²⁰2014. 237.; és LAMY i. m. 49.

⁹⁷ M. SZEBENI Géza: A tábornok-elnök Charles de Gaulle belpolitikája (1958–1969). In: TÜRKE András István (szerk.): *A jelenkori Franciaország*. Budapest, L'Harmattan, 2021. I. 28.; ILLÉS Gábor: Felforgatás és megőrzés: Charles de Gaulle három válsága. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. Budapest, MTA TK PTI, 2017. 185.; Andrew SHENNAN: *De Gaulle*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1997. 176.

ennek elhalasztásáról döntött és feloszlatta a Nemzetgyűlést. Arra az eshetőségre, ha a helyzet tovább romlana és a megmozdulások miatt nem lehetne megtartani az előrehozott választásokat, az alkotmánnyal összhangban egyéb intézkedéseket helyezett kilátásba a Köztársaság fenntartása érdekében.⁹⁸ Vannak, akik e ködös kijelentése mögött a főparancsnoki jogkör gyakorlását sejtik,⁹⁹ ám sokkal valószínűbb, hogy ez a 16. cikkre tett célzás lehetett, mivel De Gaulle a kommunista diktatúra veszélyére hivatkozott.¹⁰⁰ Alkotmányjogi szempontból ez a lépés nehezen lett volna vitatható, hiszen annak akadályozását, hogy a legfőbb népképviselői szerv megújuljon, aligha lehetett volna másként értékelni, mint a szabályos állami működés megszakadása.¹⁰¹ A „félelem jegyében” lebonyolított júniusi választásokon az elnököt támogató pártok elsőprő győzelmet arattak, így De Gaulle ha rövid időre is, de kormányzati pozícióban maradhatott.

Ahhoz, hogy megalapozott álláspontot alakíthassunk ki a 16. cikk kihirdetőségével kapcsolatban, részletesen fel kellene tárnunk az eseménysor közjogilag releváns mozzanatait, amire a jelen írás keretei között nincs lehetőség. De Gaulle és közvetlen munkatársainak beszámolóí alapján azonban annyit biztosan rögzíthetünk, hogy a köztársasági elnök kezéből kicsúszott az irányítás, egyáltalán nem volt ura az eseményeknek. A kormányon belüli elszigetelődése egyértelmű jele volt annak, hogy a politikai akaratképzés kormányzati szinten nehézségekbe ütközik, sőt, sok tekintetben ellehetetlenül.¹⁰²

De Gaulle „megfoghatatlannak” nevezte a májusi eseményeket, amiket közjogi szempontból sem könnyű kategorizálni. Az biztos, hogy nem forradalom zajlott le, mert a tüntetők célja nem az V. Köztársaság alkotmányos rendszerének felszámolása vagy erőszakos megváltoztatása volt. Polgárháborúról sem beszélhetünk, bár az utóbbihoz nagyon közel került a francia társadalom. Ugyanakkor az a legkevésbé sem állítható, hogy a központi állami szervek ki-

⁹⁸ De Gaulle 1968. május 30-i rádióbeszéde. *Année politique*, 1968. 381.; GOHIN i. m. 741.

⁹⁹ ILLÉS i. m. 186.

¹⁰⁰ Szintén a kivételes elnöki jogkörök („szükségállapot”) kilátásba helyezésére következtet: NORBERT FREI: *1968. Diáklázadások és globális tiltakozás*. Budapest, Corvina, 2008. 24. A különleges jogrend valamely formáját feltételezi KOVÁCS ISTVÁN: *Májusi vihar Párizsban*. Budapest, Kossuth, 1968. 74.

¹⁰¹ LUCHAIRE (1980) i. m. 391.

¹⁰² A kormányzati döntéshozatal akadozott, az államvezetés legfelső szintjén kaotikus állapotok uralkodtak. De Gaulle arra panaszkodott munkatársainak, hogy a miniszterei eltűntek, a rendvédelmi vezetők nem hajtják végre az utasításait, a miniszterelnök a bizalmi szavazást és lemondását fontolgatja. JACQUES FOCCART: *Tous les soirs avec de Gaulle*. II. Paris, Fayard, 1997. 118. Idézi: M. SZEBENI (2021) i. m. 28.

egyensúlyozottan és zökkenőmentesen működtek volna ez idő alatt.¹⁰³ Korábban említettem, hogy a 16. cikk életbe léptetéséhez nem szükséges, hogy hatalmi űr keletkezzen, elegendő, ha egy alkotmányos intézmény nem tud normálisan, külső nyomástól mentesen működni. Az ártatlan diáktüntetésnek induló megmozdulások néhány hét leforgása alatt egy össznemzeti belpolitikai válságot idéztek elő, aminek eredményeképpen De Gaulle tábornok hatalma megingott. A köztársaság intézményei kifejezés a 16. cikk (1) bekezdésében azt garantálja, hogy a közhatalom gyakorlói, az alkotmányosan megválasztott állami vezetők csak alkotmányos úton, legyenek leválthatók, nem pedig tömegfelkelés nyomására. Márpedig a tüntetők körében egyre jobban felerősödtek azok a hangok, amelyek a Tábornok távozását követelték. Összességében tehát úgy gondolom, hogy a 16. cikk rugalmasan értelmezhető szövege lehetővé tette volna a kivételes hatalom bevezetését.¹⁰⁴

Hogy miért nem került rá sor, arra a köztársasági elnöki hivatal május 18-án készített állásfoglalása adhat választ. A feljegyzés azt rögzítette a 16. cikkkel kapcsolatban, hogy „az Alkotmánytanács (1961-es) joggyakorlatát figyelembe véve fennállnak a feltételei, habár az alkotmányos szervek működése nem szakadt meg, s ez pillanatnyilag nem is fenyeget.” A hivatal munkatársa szándékosan adhatott zavaros és önmagának ellentmondó állásfoglalást, mivel az előfeltételek vizsgálata helyett inkább arra helyezte a hangsúlyt, hogy *politikai szempontból katasztrofális következményei lehetnek*. „Amikor az emberek semmibe veszik a jogszabályokat, a 16. cikk, ami sokak szemében a diktatúra jelképe, olyan intézkedések kiadását tenné csak lehetővé, amelyek tovább szaporítanák a figyelmen kívül hagyott rendszabályokat, így minden bizonnal holt betűk maradnának.”¹⁰⁵ Meglátásom szerint az államtanácsos, akaratán kívül éppen ezzel a megjegyzésével támasztotta alá azt, hogy a 16. cikk kihirdetésének feltételei teljesültek. Az 1961-es tábornokpuccs idején ugyanis az volt

¹⁰³ Hahner Péter megállapításai szerint „két hétig úgy tűnt, hogy az államgépezet megbénult.” HAHNER Péter: *Franciaország története*. Budapest, Műszaki Könyvkiadó, 2002. 261. Uő.: „A politikai intézmények megbénultak. [...] A harmadik felvonás a május utolsó hetében kialakult hatalmi vákuum időszaka volt, amikor úgy tűnt, a rendszer összeomlik, s a kormányon kívüli politikai csoportosulások hozzáláttak a kiütkereséshez. [...] A szakértők szerint az országot csak egy hajszál választotta el a polgárháborútól. [...] Az államhatalom minden jel szerint megbénult.” Uő.: Párizsi tavasz, 1968. In: *Világtörténelmi kaleidoszkóp magyar szemmel*. Budapest, Rubicon Intézet, 2020. 314–316.

¹⁰⁴ A francia szakirodalomban egyedül VOISSET (1969) i. m. 22. van ugyanezen az állásponton, igaz, ő sem nevesíti '68 májusát, hanem az ország gazdasági életét megbénító tömegfelkelést tartja tényállásszerűnek.

¹⁰⁵ Céline ROYNIER – Cécile GUÉRIN-BARGUES: L'Exécutif sous tension. Les enseignements de Mai 68. *Jus Politicum*, n° 24. mai 2020.

a kihirdetés egyik indoka, hogy a lázadók által ellenőrzött algériai területeken *a kormányzati akarat egyáltalán nem tudott érvényesülni*. Ez nyilvánvalóan még inkább így volt abban a heteken át tartó rendkívüli helyzetben, amikor a kormányzati akaratnak már a fővárosban és több vidéki nagyvárosban sem lehetett érvényt szerezni.¹⁰⁶

A tanácsadó azonban felhívta a figyelmet arra, hogy a 16. cikk életbe léptetése csak olaj lenne a tűzre, mert nagyon könnyen polgárháborúhoz vezethet. De Gaulle nyilván felmérte ennek következményeit, és a demokrácia felfogásához híven jobbnak látta, ha először a választókhöz fordul. A hivatalos feljegyzés megerősíti azt a feltevést, hogy *a 16. cikk mellőzésében fontos szerepet játszott a kormányzattal szembeni ellenséges társadalmi légkör*. Maga De Gaulle is többször hangsúlyozta, hogy a 16. cikk alkalmazásához elengedhetetlen a széleskörű társadalmi konszenzus. A kivételes hatalom egyik célja az, hogy egy súlyos veszélyhelyzetben egységbe kovácsolja a nemzetet és az állampolgárok túlnyomó része felsorakozzon az elnök mögött.¹⁰⁷ A rendkívüli jogkörök bevezetése viszont éppen ellentétes hatást ért volna el.

A '68-as májusi események rávilágítanak arra, hogy *a rendkívüli állapot bizonyos esetekben nem is annyira jogi, mint inkább politikai szempontokat előtérbe helyező mérlegelést igényel*. Ez nem csak a tényállási előfeltételek meglétére vonatkozik, hanem annak átgondolására, hogy milyen politikai, társadalmi következményekkel járhat hosszabb-rövidebb távon az alkalmazása, s hogy ezekkel együttvéve is adekvát válasznak tűnik-e a rendkívüli helyzet kezelésére. Hiába teljesülhettek tehát a 16. cikk előfeltételei, a gyorsan eszkalálódó eseményeket végül a parlamentarizmus klasszikus eljárásával, a házfeloszlatással sikerült törvényes mederbe terelni, s könnyen lehet, hogy csak ennek köszönhetően lehetett a válsághelyzetet békésen megoldani.

4.3. Nyílt visszaélés

A visszaélések kapcsán arra figyelmeztet néhány kommentátor,¹⁰⁸ hogy maga a köztársasági elnök is előidézhet *mesterséges zavart* az állam működésében

¹⁰⁶ Hozzá kell tennünk ugyanakkor, hogy noha François Mitterrand bejelentette, hogy hatalmi vákuum esetén kész lenne kormányt alakítani, a baloldali pártok és egyéb szervezetek megosztottsága miatt ekkor nem jött létre ellenkormány, amely a központi kormányzat intézkedéseivel konkuráló rendeleteket bocsátott volna ki.

¹⁰⁷ VOISSET (1969) i. m. 408.

¹⁰⁸ CHATELAIN i. m. 344. és köv.; VIMBERT i. m. 97.

azzal a céllal, hogy a rendkívüli körülményekre hivatkozva eltérhessen a rendes jogrendtől. Ilyen helyzet állna elő, ha alapos ok nélkül megtagadná a kormányrendeletek aláírását, nem hirdetné ki a törvényeket, nem nevezne ki miniszterelnököt vagy nem hívná össze a parlamentet. Ennek egyedüli szankciója a közjogi felelősségre vonása lehet (7. pont), amely mindig a politikai erőviszonyok függvénye. A probléma gyökerét az jelenti, hogy az 5. cikkben foglalt alkotmányértelmezési jogkörére támaszkodva érvényt szerezhet a politikai rendszer jellegéről, működtetéséről alkotott elképzeléseinek, valamilyen formában belvizsályt gerjeszthet, és eltérítheti, kisiklathatja az államgépezet haladását az alkotmány által kijelölt pályáról.

4.4. Koronavírus járvány

Egyfajta kisegítő lehetőségként vették fontolóra a 16. cikk kihirdetését a koronavírus járvány első hulláma idején. A járványhelyzet drasztikus romlása miatt ugyanis kétségessé vált, hogy a 2020. március 15-ére és 22-ére kitűzött helyhatósági választások megtarthatóak-e. A választójogi kódex 56. és 227. cikke értelmében a március hónap kötött volt, miként az is, hogy a második fordulót az első fordulót követő vasárnap kell megtartani. A márciusnál későbbi időpontra történő elhalasztásról és a két forduló közötti időköztől való eltérésről csak törvény rendelkezhetett volna. Miután azonban a kormány az utolsó pillanatig kivárt a döntéssel, a fennmaradó idő szűkössége miatt a halasztáshoz szükséges törvény elfogadása már sürgősségi eljárásban sem volt lehetséges. Felvetődött, hogy Emmanuel Macron elnök a 16. cikk alapján meghozott rendkívüli intézkedéssel halassa el a voksolást egy héttel annak érdekében, hogy időt nyerjen a parlament. A másik lehetőség az volt, hogy kormányrendelettel avatkoznak be a fent említett rendkívüli körülmények elméletére hivatkozva. A köztársasági elnök a politikai következményeitől tartva elvetette a 16. cikk életbeléptetését¹⁰⁹ és a kormány végül az utóbbi eljárással hidalta át a problémát. Az egészségügyi kockázatok ellenére az eredeti kitűzésnek megfelelően, március 15-én még lebonyolították az első fordulót, majd két nappal később, a választójogi kódex megsértésével egy kormányrendelet hatályon kívül helyezte a második forduló március 22-i dátumát rögzítő rendelkezést.¹¹⁰ Így viszont már elegendő idő

¹⁰⁹ FEJÉRDY Gergely: *Rendkívüli francia helyhatósági választások és következményei*. KKI-elemzések. Budapest, Külügyi és Külgazdasági Intézet, E-2020/72. 7. és köv.

¹¹⁰ Décret n°2020-267 du 17 mars 2020 portant report du second tour du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers

maradt arra, hogy a parlament törvényt fogadjon el a második forduló elhalasztásáról,¹¹¹ amelyre végül rekord alacsony részvétel mellett június 28-án került sor. A házelnökök intézkedéseinek köszönhetően *a parlement*, ha csökkentett létszámban is, de *működőképes maradt*. Emiatt az a többségi vélemény alakult ki, hogy a 16. cikk előfeltételei nem teljesültek, az nem csak megalapozatlan, de szükségtelen és aránytalan reakció, az „ágyúval lövés verébre esete” lett volna a probléma megoldására.¹¹²

Ebben a pontban áttekintést kaphattunk arról, hogy a kivételes hatalom előfeltételei mennyire sokféleképpen, s ebből kifolyólag akár antidemokratikus módon értelmezhetőek. A normaszöveg rugalmassága azonban önmagában nem kifogásolható, ennél sokkal fontosabb kérdés az, hogy rendelkezésre állnak-e megfelelő intézményi garanciák az esetleges visszaélésekkel szemben?

5. A kivételes hatalom érvényesítésének eljárási feltételei

Sokak számára aggodalomra ad okot, hogy *a kivételes hatalom előfeltételeinek fennállását nem más, mint maga az államfő mérgelheti*. Megvalósulásuk esetére az alkotmány kimondja, hogy a köztársasági elnök haladéktalanul meghozza a körülmények által megkövetelt intézkedéseket.¹¹³ A kijelentő módban megfogalmazott „meghozza” kifejezés és a „haladéktalanul” határozószó nem hagy

métropolitains de Lyon, initialement fixé au 22 mars 2020 par le décret n°2019-928 du 4 septembre 2019. Article 1.

¹¹¹ Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Article 19.

¹¹² Jean-Philippe DEROSIER: Reporter les municipales avec l'article 16 serait comme "user de l'arme nucléaire" *La Voix du Nord*, 12 mars 2020.; Olivier DUHAMEL: Coronavirus: peut-on encore reporter les élections municipales? *Le Monde*, 12 mars 2020.; Olivier BEAUD: La surprenante invocation de l'article 16 dans le débat sur le report du second tour des élections municipales. *Jus Politicum Blog*, 23 mars 2020.; Bernard DOLEZ: Tenir un scrutin local pendant la crise du Covid-19. Les élections municipales de mars-juin 2020. *Revue française d'administration publique*, 2020/4. 949.

¹¹³ Alkotmány 16. cikk (1) bekezdés. A fogalmi tisztánlátás érdekében szükséges megjegyezni, hogy a magyar szakirodalom helyenként pontatlanul fordítja az elnöki kivételes jogköröket és összekeveri más különleges jogrenddel. Ádám Péter felváltva használja a rendkívüli állapot és a szükségállapot megnevezéseket. ÁDÁM Péter: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina, 2007. 80. és 213.; Először Brucker Balázs is rendkívüli állapotként jelöli meg, majd a hozzá kapcsolódó lábjegyzetben különös módon a szükségállapot jellemzőit ismerteti. BRUCKER Balázs: Az V. Köztársaság politikai intézményei. In: TÜRKE András István (szerk.): *A jelenkori Franciaország*. Budapest, L'Harmattan, 2021. II. kötet. 41. Sente Zoltán ugyancsak szükségállapotról és rendkívüli állapotról tesz említést. SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet, 1945–2005*. Budapest, Osiris, 2006. 195., 200. A rendkívüli állapot megnevezés egyfajta gyűjtőfogalomként nem

kétséget afelől, hogy egy diszpozíciószerű helyzetben a 16. cikk életbe léptetése nem csak joga, hanem egyben alkotmányos kötelessége.¹¹⁴ De Gaulle és az alkotmányozók felfogása szerint amennyiben a tényállási elemek fennállása ellenére vonakodna hozzá folyamodni, azzal mulasztást követne el, ami megalapozhatja a felelősségre vonását.¹¹⁵ Kihirdetésről ugyan nem esik szó, de a szakirodalom és a bírói gyakorlat úgy tartja, hogy egy önálló döntést kell hoznia a 16. cikk alkalmazásáról.¹¹⁶ De Gaulle 1961. április 23-i keltezéssel hozta meg ezt a kezdő döntést, amely másnap jelent meg a Hivatalos Közlönyben.¹¹⁷ Egyes vélemények szerint azonban a rendkívüli intézkedések e nélkül is rögtön kiadhatók, mert az alkotmány ilyen döntést kifejezetten nem ír elő.¹¹⁸

Korábban említettem, hogy miniszteri ellenjegyzés nélkül gyakorolható jogkörrel van szó,¹¹⁹ ezért a kihirdetéshez sincs szükség a kormány, illetve a miniszterelnök egyetértésére. Ez nem függ a parlament vagy más állami szerv előzetes engedélyétől és nem szorul utólagos jóváhagyására sem. De Gaulle kívánságának megfelelően végül teljesen diszkrecionális formában került bele az alaptörvénybe, *ily módon az államfő szabad belátására van bízva, hogy milyen körülmények között érvényesíti*. Ez lényeges különbség a különleges jogrend egyéb formáihoz képest, hiszen az ostromállapot és a szükségállapot kihirdetése minisztertanácsi rendeletben történhet, 12 napon túli meghosszabbításukról pedig kizárólag a parlament dönthet.¹²⁰

A visszaélések kockázatát az alkotmány konzultációs kötelezettség előírásával próbálja mérsékelni. Mielőtt a köztársasági elnök igénybe venné a kivételes

kifogásolható, az 1955-ben létrehozott szükségállapot viszont a 16. cikktől teljesen eltérő, önálló jogi rezsimet képez a francia különleges jogrend kategória rendszerén belül.

¹¹⁴ Michel de GUILLENSCHMIDT: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, Economica, ²2008. 348.; Pascal JAN: *Le Président de la République au centre du pouvoir*. Paris, La documentation Française, 2011. 123.; Philippe ARDANT: L'article 5 et la fonction présidentielle. *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°41. 1987. 50.; RICHIR i. m. 275.; Michel de VILLIERS – Thibaut de BERRANGER (ed.): *Droit public général*. Paris, LexisNexis, ⁴2009. 116.; CHANTEBOUT i. m. 463.

¹¹⁵ VOISSET (1969) i. m. 392. és köv. Az alkotmányozók megjegyezték, hogy ha 1940-ben Albert LeBrun elnöknek is rendelkezésére álltak volna kivételes jogkörök, és ennek ellenére ugyanúgy járt volna el, mint ahogy a német megszállás idején, akkor hazaárulást követett volna el.

¹¹⁶ LUCHAIRE (1980) i. m. 389.; CHANTEBOUT i. m. 618. és köv.; CERDA-GUZMAN i. m. 341.

¹¹⁷ *J.O.R.F.* du 24 avril 1961. 3874. A bevezető része utalt az eljárási szabályok megtartására, az 1. § elrendelte az 16. cikk alkalmazását, a 2. § pedig a hivatalos lapban való közzétételéről és azonnali hatálybaléptetéséről rendelkezett. Vélhetően elírás lehet, hogy Szente Zoltán professzor könyvében (SZENTE i. m. 200.) ennek dátumaként az 1960-as év szerepel.

¹¹⁸ LE POURHIET (2011) i. m. 125.

¹¹⁹ Alkotmány 19. cikk.

¹²⁰ Alkotmány 36. cikk.; Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence article 2.

hatalmat, *hivatalosan meg kell hallgatnia a miniszterelnököt, a parlamenti házelnököket és az Alkotmánytanácsot.*¹²¹ A normaszöveg félreérthetősége miatt célszerű tisztázni, hogy ez a konzultáció nem a rendkívüli intézkedésekre, hanem az előfeltételek fennállására vonatkozik.¹²² Ennek eredménye orientálhatja az államfőt, de nem köti, már csak azért sem, mert maguk a megkérdezettek is eltérően értékelhetik a helyzetet. 1961-ben teljesen egységes volt annak megítélése, hogy az előfeltételek teljesültek.¹²³ Annak ellenére, hogy az alaptörvény nem állít fel erősrendet az állásfoglalások között, a mérlegelés során különböző súllyal esnek latba. A politikai tisztségviselőket a parlament felosztatása előtt is meg kell hallgatnia, a gyakorlat viszont azt mutatja, hogy a velük folytatott eszmecsere névleg kevésbé van visszatartó ereje. Az esetek többségében ugyanis akkor is sor került a házfeloszlatásra, amikor határozottan elleneztek azt.¹²⁴ Tovább csökkenti a befolyásukat, hogy a nyilatkozataikat nem kötelező nyilvánosságra hozni, így a többi államhatalmi szerv és a közvélemény nem feltétlenül szerezhet tudomást azok tartalmáról.¹²⁵ *Az Alkotmánytanács ezzel szemben indokolással ellátott írásbeli állásfoglalást (avis) ad, amit közzé kell tenni*¹²⁶ *a Hivatalos Közlönyben.* Fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánytanácsot mint testületet és nem csupán annak elnökét kell előzetesen meghallgatni.¹²⁷ Bár ez a testületi állásfoglalás sem rendelkezik kötelező erő-

¹²¹ Alkotmány 16. cikk (1) bekezdés.

¹²² VOISSET (1969) i. m. 48.; CHANTEBOUT i. m. 463. és köv.; PRÉLOT–BOULOUIS i. m. 694.; PLATON i. m. 101.; GOHIN i. m. 739. Ellentétes véleményen van ROUVILLOIS i. m. 184., aki szerint a konzultáció tárgyát az intézkedések képezik.

¹²³ Marie-Anne Cohendet elferdíti a tényeket, amikor azt írja tankönyvében, hogy az Alkotmánytanács nemleges állásfoglalást adott és De Gaulle ezt figyelmen kívül hagyva mégis a kihirdetés mellett döntött. COHENDET (2015) i. m. 534.

¹²⁴ Michel LASCOMBE – Xavier VANDENDRIESSCHE – Christelle DE GAUDEMONT: *Code constitutionnel et des droits fondamentaux.* Commenté. Paris, Dalloz, 42014. 621. és 641.

¹²⁵ Patrice GÉLARD – Jacques MEUNIER: *Institutions politiques et droit constitutionnel.* Paris, Montchrestien, 42001. 291.; SAINT-BONNET (2008) i. m. 533.; SIMONIAN-GINESTE i. m. 134.; DEBBASCH et al. i. m. 726.; GUILLENSCHMIDT i. m. 349. FRAISSEIX i. m. 142. és köv. Az utóbbi két szerző szerint a vélemények titkosak.

¹²⁶ Ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. 53. cikk.

¹²⁷ VOISSET (1969) i. m. 46.; DEBBASCH et al. i. m. 726. Helyesen hívta fel erre a figyelmet: KILÉNYI Géza: Összehasonlító alkotmányjog. *Az államszervezet.* Budapest, Pázmány Press, 2012. 141. Tévesen ír ennek fordítottjáról: ADÁM i. m. 80., viszont helyesen fordítja ugyanezt a 213. oldalon, téves továbbá NAGY Miklós: *A republikánus hagyomány a francia köztársasági rendszerekben.* Szeged, SZTE Juhász Gyula Tanárképző Főiskolai Kar, 2002. 89. és BRUCKER i. m. 41.

vel,¹²⁸ az előbbieknél mégis sokkal nagyobb autoritással bír. Egyrészt a nyilvánosságra hozatala miatt, másrészt azért, mert az alkotmány közjogi védelmére hivatott szerv értékeli a kialakult helyzetet. Amennyiben az Alkotmánytanács nemleges álláspontra helyezkedik a kihirdetés megalapozottságát illetően, a köztársasági elnöknek alaposan meg kell fontolnia, hogy átlépi-e a Rubicont. Ha szembemegy a testülettel, az nem csak politikailag hozná őt ingatag helyzetbe, hanem felvetheti a 16. cikk visszaélésszerű alkalmazását (7. pont). Érdeemes megemlíteni, hogy a miniszterelnök és a parlamenti házelnökök már 1960 januárjában, az ún. algériai barikádok hetében javaslatot tettek De Gaulle-nak a 16. cikk alkalmazására. Amikor azonban az Alkotmánytanács elnöke, Léon Noël informálisan arról tájékoztatta, hogy egyelőre korainak tartaná a kihirdetést és a bírói fórum nemleges választ adna, a kormány inkább más utat választott és a kivételes hatalomnál szűkebb körű, az alkotmány 38. cikke szerinti rendeleti kormányzáshoz kért és kapott felhatalmazást a parlamenttől.¹²⁹ Ez azt mutatja, hogy az alkotmánybírói funkciót betöltő testület álláspontját még a hatalma csúcán lévő De Gaulle is tiszteletben tartotta.

Egy tényállászerű szituációban persze könnyen előfordulhat, hogy az előzetes egyeztetés valamilyen elháríthatatlan akadályba ütközik. Bár az alaptörvény ezt kifejezetten nem mondja ki, a francia szakirodalomban uralkodó álláspont szerint a konzultációs kötelezettség teljesítése alól a *vis maior felmentést ad*.¹³⁰ Az ötvenes évek hidegháborús légkörében arra gondoltak iskolapéldaként, hogy egy atombomba megsemmisíti az Alkotmánytanácsot, vagy egy terrorista csoport foglyul ejti a tanács tagjait.¹³¹ A francia szerzők közül egyedül Jean Chatelain nem lát kiutat egy ilyen helyzetből, szerinte ez mindenképpen blok-

¹²⁸ Az alkotmánytanácsi véleményhez nem fűződik az alkotmány 62. cikk (3) bekezdése szerinti kötelező hatály, ez kizárólag a határozati formában (*arrêts*) megjelenő döntések sajátossága. LUCHAIRE (1980) i. m. 43.; LOUIS FAVOREU – LOÏC PHILIP (ed.): *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*. Paris, Dalloz, 1995⁸. 131. és 172.; STOLLSTEINER i. m. 335. helytelenül írja, hogy az Alkotmánytanács állásfoglalása hozzájáruló lenne. Bár ez a lehetőség az 1958-as alkotmányozás idején felmerült, végül nem került bele az alaptörvénybe. Ld. erről a 8.2. alpontot.

¹²⁹ Loi n° 60-101 du 4 février 1960. *J.O.R.F.* du 5 février 1960. 1178.; LÉON NOËL: *De Gaulle et les débuts de la V^{ème} République 1958–1965*. Paris, Plon, 1976. 91. és köv.

¹³⁰ VEDEL i. m. 860.; LAMARQUE i. m. 614.; VOISSET (1969) i. m. 47., 52–54.; LE POURHIET (2011) i. m. 123.; HAMON–TROPÉR i. m. 629.; CHEVALLIER i. m. 226., Yann SACCUCCI: *L'article 5 de la Constitution de 1958, fondement des interprétations constituanes. Considérations épistémologiques sur les rapports entre factualité et normativité*. Actes du colloque de Nancy, AFDC. Kézirat. 2011. 29.; SIMONIAN-GINESTE i. m. 134.

¹³¹ VOISSET (1969) i. m. 54.

kolná a kihirdetést.¹³² Véleményem szerint teljesen ellehetetlenítő körülmények között ésszerűtlen lenne megkövetelni a formai előírások szigorú betartását, ennek elmaradása nem feltétlenül eredményez közjogi érvénytelenséget. Éppen ellenkezőleg, a szabályozás logikája szerint a kettő egybeeshet: az állásfoglalások beszerezhetetlensége mint eljárási akadály egyszersmind az anyagi jogi feltételek teljesülését jelezheti, a kihirdetés így annál inkább indokolt lehet.¹³³ Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy *vis maior* esetén nincs szükség a minimálisan előírt hét tanácstag jelenlétére ahhoz, hogy az Alkotmánytanács határozatképes legyen.¹³⁴ Ebből következően a véleménynyilvánításra képes tanácsstagok megkeresése nem mellőzhető.

Hasonló megítélés alá esik, ha a véleményeztetés nem ütközne különösebb nehézségbe, de az időkényszer ellene szólna. Igaz, hogy az Alkotmánytanácsnak haladéktalanul üléseznie kell,¹³⁵ 1961-ben eleget is tett ennek a követelménynek, ezzel együtt a különböző konzultációk összességében mintegy 48 órán át késleltették a 16. cikk alkalmazását.¹³⁶ Ilyen mértékű idővesztés adott esetben már jelentősen csökkentheti a válságkezelés hatékonyságát. Azonnali beavatkozást igénylő krízishelyzetekben, például egy terrortámadás vagy atomcsapás bekövetkezésekor jellemzően rendkívül rövid idő, sokszor csak percek állnak rendelkezésre a gyors reagálásra. Annak ellenére, hogy napjainkban széles körben biztosított a telekommunikáció lehetősége, véleményem szerint egy akut helyzet még mindig elfogadható indoka lehet a konzultációs szakasz mellőzésének. Az eljárási szabálysértést utóbb igazolhatja, ha az elhárítás csak az azonnali foganatosításnak köszönhetően lehetett eredményes. Ettől az egészen kivételes esetkörtől eltekintve a köztársasági elnök köteles megkísérlni a vélemények beszerzését, s ha ez bármilyen okból nem lehetséges, ideértve azt is, ha valamelyik szerv megtagadná a véleményadást,¹³⁷ ennek tényét meg kell

¹³² CHATELAIN i. m. 339. Az alkotmányszövegre hagyatkozva szintén eljárásjogi akadályt lát ebben: KILÉNYI i. m. 141.

¹³³ François SAINT-BONNET: *L'état d'exception et la qualification juridique. Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 6. 2008. 36.; SAINT-BONNET (2008) i. m. 533.

¹³⁴ Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. 14. cikk. A határozatképesség egyetlen feltétele, hogy a *vis maior* tényét megfelelően rögzítsék az ülés jegyzőkönyvében.

¹³⁵ Ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le conseil constitutionnel. 52. cikk.

¹³⁶ FAVOREU et. al. i. m. 127. és köv.

¹³⁷ LUCHAIRE (1980) i. m. 392.; SIMONIAN-GINESTE i. m. 134. és 154.; DEBBASCH et al. i. m. 727. Az efféle mentesülést a „lehetetlenre senki sem kötelezhető” (*l'impossible nul n'est tenu – ad impossibilia nemo tenetur*) alapelvvel támasztják alá. Ezen kívül itt is alkalmazhatónak látják a közigazgatási eljárásjogban irányadó „teljesíthetetlen alaki követelmények tanát” (*la*

állapítania a kihirdetéskor, és számot kell adnia a mellőzés vagy a meghíúsulás okáról.

Annak érdekében, hogy az állami működés folyamatosan biztosított legyen, *az alkotmány a más általi kihirdetés lehetőségét nem zárja ki*. A köztársasági elnök véglegesnek nyilvánított akadályoztatása vagy tisztségének bármilyen okból történő megüresedése esetén bizonyos megszorításokkal *a szenátus elnöke* látja el ideiglenesen a feladat- és hatásköreit. Abból, hogy a 16. cikk nem szerepel a kizárt jogkörök között, arra következtethetünk, hogy *korlátozás nélkül alkalmazhatja*.¹³⁸ A szenátus elnökének akadályoztatása esetén *a kivételes hatalom gyakorlására végső soron a kormány lesz testületileg jogosult*.¹³⁹ Ilyenkor az államügyek folyamatos vitelét az alkotmány 49. és 50. cikkének befagyasztása biztosítja: az új köztársasági elnök megválasztásáig nem lehet a kormánnyal szemben bizalmatlansági indítványt benyújtani és a miniszterelnök sem kezdeményezhet bizalmi szavazást.¹⁴⁰

Mivel az alkotmányból további hatáskör-telepítés nem vezethető le, meglátásom szerint a helyettesítési láncolat ezen a ponton véget ér. Az előfeltételek hasonlósága miatt Gicquel¹⁴¹ egyfajta „súlyosbított 16. cikként” hivatkozik a Honvédelmi Törvénykönyv, a Code de la Défense L1111-4. bekezdésére. Ez a törvényhely azt az igencsak valószínűtlen, de ki nem zárható helyzetet szabályozza, amikor a köztársasági elnöki, a szenátus elnöki és a miniszterelnöki tisztség egyidejűleg megüresedne és a közhatalmi szervek működése megszakadna. Az államszervezet „lefejeződése” esetén a honvédelmi hatáskörök és az értük viselt felelősség automatikusan átszáll a honvédelmi miniszterre, utóbbi hiányában a többi miniszterre a kormány összetételéről szóló rendeletben meghatározott sorrendben. Láthatjuk, hogy itt honvédelmi hatáskörökről esik szó a honvédelmi törvénykönyvben részletezett tartalommal, így számomra ez átté-

théorie des formalités impossibles). Ez az elmélet érvényesnek tekinti az alaki hibában szenvedő közigazgatási aktust abban az esetben, ha a formai követelmények betartása a hatóság akarátán kívül álló okból nem lehetséges.

¹³⁸ LEGARET i. m. 388.; JEAN GICQUEL: Article 6 et 7. In: François LUCHAIRE – Gérard CONAC (ed.): *La constitution de la République Française. Analyses et commentaires*. Paris, Economica, 1980. 215.; Mélin-Soucramanien–Pactet i. m. 458.; LE POURHIET (2011) i. m. 121.; LE POURHIET (2012) i. m. 348.; ARDANT–MATHIEU i. m. 416.; Marc FRANGI: *Le Président de la République. Arbitrer, diriger, négocier*. Paris, l’Harmattan, 2012. 157.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 580.; GÉLARD–MEUNIER i. m. 176.; LASCOMBE i. m. 82.; LASCOMBE et al. i. m. 642.; ZARKA i. m. 50.; Roland DEBBASCH: *Droit constitutionnel*. Paris, LexisNexis, 2021. 164.

¹³⁹ Alkotmány 7. cikk (4) bekezdés.

¹⁴⁰ Alkotmány 7. cikk (11) bekezdés.

¹⁴¹ GICQUEL–GICQUEL i. m. 596. 115. lj.

telesen sem tűnik alkalmazhatónak a kivételes hatalomra, különös tekintettel arra, hogy a kettő közötti kapcsolatot utaló szabály sem teremti meg.

Egy olyan horderejű döntésnek, mint a kivételes hatalom bevezetése, a lehető legszélesebb körű nyilvánosságot kell biztosítani. Ezért kifejezetten előírja az alkotmány, hogy a köztársasági elnök *erről üzenetben tájékoztassa a nemzetet*.¹⁴² Itt fontos megjegyezni, hogy a 16. cikk (2) bekezdésében olvasható „en” (-ról, -ről) határozószó a 16. cikk alkalmazására vonatkozik, *erről kell tájékoztatást adni*, nem pedig a rendkívüli intézkedésekről.¹⁴³ Ellentétes nézetet képvisel Maurice Duverger, aki az üzenetet eleve nem tekinti érvényességi feltételnek, s úgy véli, hogy annak tárgyát a rendkívüli intézkedések képezik.¹⁴⁴ Ennek az értelmezésnek azonban ellentmond, hogy az üzenet a tényállási előfeltételekről szóló (1) bekezdés után, de még a rendkívüli intézkedések tárgyára vonatkozó (3) bekezdés előtt kapott helyet, és a (2) bekezdés egyetlen aktust feltételezve egyes számban használja az üzenet kifejezést. Duverger álláspontja amiatt is tévesnek tűnik, mert a kivételes hatalom gyakorlásának kezdő időpontja az üzenet közzétételéhez igazodik (9. pont), ezt megelőzően értelemszerűen intézkedés sem foganatosítható. Véleményem szerint a jobbiztonság követelményének a többségi álláspont felel meg. Félrevezető szövegezéses technikai megoldással állunk szemben, mert az (1) bekezdésben valóban szó esik az intézkedésekről, így a bejelentés akár ezekre is vonatkozhatna, de az említett okokból ez még sincs így. A hazai szakirodalom egyik fele¹⁴⁵ az általam képviselt álláspont szerint, míg a másik¹⁴⁶ a Duverger-féle olvasattal egyezően értelmezi ezt a mozzanatot. Természetesen elemi érdek fűződik ahhoz, hogy az intézkedések széles körben

¹⁴² Alkotmány 16. cikk (2) bekezdés.

¹⁴³ VOISSET (1969) i. m. 42. és 389.; PRÉLOT–BOULOUIS i. m. 694.; GUETTIER i. m. 106.; Yves GUCHET: *La V^e République*. Paris, Economica, ³1994. 146.; ZARKA i. m. 115.; BRANCHET i. m. 119.; ARDANT–MATHIEU i. m. 440.; FRANGI i. m. 158.; HAMON–TROPER i. m. 566.; LASCOMBE i. m. 80.; LAVROFF i. m. 873.; MÉLIN-SOUCRAMANIEN–PACTET i. m. 471.; LAMY i. m. 49.; Louis FAVOREU et al.: *Droit des libertés fondamentales*. Paris, Dalloz, ⁸2021. 95.; LEBRETON i. m. 185.

¹⁴⁴ DUVERGER (1996) i. m. 275.; Hasonlóan: ROUVILLOIS i. m. 184.

¹⁴⁵ ÁDÁM i. m. 80.; BRUCKER i. m. 41.; STOLLSTEINER i. m. 324.

¹⁴⁶ VERESS Emőd: Francia Köztársaság. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 111.; MOLNÁR Dóra: Rendkívüli állapot Franciaországban – valóban rendkívüli? *Nemzet és Biztonság*, 2016/1. 5.; SÁGVÁRI i. m. 182.; SPITZER Jenő: Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Székülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020. 239. Ádám Péter helyesen írja könyvének főszerzőjében, hogy az elrendelésről kell értesíteni a nemzetet, az alkotmánysszöveg fordításánál viszont az elrendelés helyére már az intézkedések kerülnek. ÁDÁM i. m. 213.

ismertté váljanak, ezért indokolt ezeket is külön bejelenteni, ennek elmaradása azonban nem érinti az érvényességüket.

*A bejelentés szándékosan nincs alakszerűséghez kötve, hogy az államfő az adott helyzetnek leginkább megfelelő kommunikációs csatornát választhassa. Kötelező tartalmi elemei sincsenek, nyilvánvaló azonban, hogy ismertetnie kell a kihirdetésre okot adó körülményeket, célszerű utalni az előzetes állásfoglalások beszerzésére, és már ekkor felvázolhatja, hogy milyen intézkedések bevezetését tervezi a válsághelyzet kezelése érdekében. A lakosság informálása annak megítélését hivatott elősegíteni, hogy a kivételes hatalom igénybevételére az alkotmányos szabályok betartásával került-e sor. A demokratikus ellenőrzés lélektani funkciója abban áll, hogy jogszerűnek talált cselekvés esetén szorosabbra fűzheti az államfő és a nemzet közötti bizalmi köteléket egy olyan sorsdöntő helyzetben, amikor az állami lét foroghat kockán. Ez jelentősen növelheti a rendkívüli intézkedések társadalmi támogatottságát, ami az eredményes válságkezelés egyik kulcsfontosságú tényezője.*¹⁴⁷

De Gaulle tábornoki egyenruhát öltött és a televízió kamerái előtt intézett drámai hangvétellű beszédet a francia néphez.¹⁴⁸ Az algíri tábornokok lázadása pár napon belül elbukott, de nem azért, mert különleges alakulatokat vetettek volna be ellenük, hanem mert De Gaulle határozott bejelentése teljesen izolálta és hatástalanította a felkelőket.¹⁴⁹

A parlament értesítését azért nem teszi kötelezővé az alaptörvény, mert kétséges, hogy ez teljesíthető lenne-e olyan helyzetekben, amikor az államszervezet szétesése fenyeget. Ettől függetlenül, ha a törvényhozás megőrzi működőképességét, a köztársasági elnök természetesen tájékoztatást adhat számára, ahogy ezt annak idején De Gaulle is megtette (6. pont).

A bírói kontrollról a későbbiekben lesz szó, de előljáróban már itt is fontos megemlíteni, hogy a 16. cikket elrendelő államfői döntést az Államtanács ún. *kormányzati aktusnak minősítette*, amely értelmében a közigazgatási bíróság a kihirdetés indokoltságát nem vizsgálhatja. (7. pont).

Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy *a kivételes hatalom kihirdetése a köztársasági elnök kizárólagos, végleges és felülbíráhatatlan elhatározásán alapul, azt más hatalmi tényező nem tudja sem előzetesen megakadályozni,*

¹⁴⁷ VOISSET (1969) i. m. 389. és köv.; DEBBASCH et al. i. m. 712.

¹⁴⁸ *J.O.R.F.* du 24 avril 1961. 3875.

¹⁴⁹ Gabriel A. ALMOND et al.: *Összehasonlító politológia*. Budapest, Osiris, ³2006. 297.

sem utólag megsemmisíteni. Végeredményben ez saját lelkiismeretén, politikai bölcsességén és demokratikus szemléletmódján múlik.¹⁵⁰

6. A kivételes hatalom terjedelme és korlátai

A legnehezebb feladattal akkor szembesülünk, amikor megpróbáljuk meghúzni a kivételes hatalom hatókörét. Ezzel kapcsolatban az alkotmány mindössze annyit rögzít, hogy *a köztársasági elnök megteszi a körülmények által megkívánt intézkedéseket.*¹⁵¹ Mielőtt részletesen kibontanánk ennek jelentését, azt már előjáróban megállapíthatjuk, hogy a kihirdetéssel nem jön létre új döntéshozó centrum, a válsághelyzet kezeléséhez szükséges jogkör kizárólag a köztársasági elnökönél marad. A kivételes hatalom legfőbb jellegzetessége abban áll, hogy a többi minősített időszaktól eltérően *lehetővé teszi az egyszemélyi vészhelyzeti kormányzást.* Ennek megengedésével az alkotmány az elképzelhető legmagasabb szintű operativitást kívánja biztosítani. A gyors és hatékony fellépést segíti elő azzal, hogy *lényegében szabad kezet ad a rendkívüli intézkedések meghozatalára. A tárgyakra nézve csupán egy általános megszorítást tesz.* 'A körülmények által megkívánt' kitételrel jelzi, hogy az ebből eredő többletjogsultságok csak a veszélyhelyzettel összefüggő kérdések szabályozására használhatók, hiszen ez indokolta az igénybevételüket.¹⁵² Ám, hogy ez a követelmény még világosabb legyen, megjelenik egy speciálisabb célra irányultság, amit a szakirodalom finalitásnak nevez:¹⁵³ *az intézkedéseket annak az akaratnak kell áthatnia, hogy a lehető legrövidebb időn belül biztosítsa az alkotmányos szervek számára a feladataik ellátásához szükséges eszközöket.*¹⁵⁴ Ez a szokatlanul körülményes megfogalmazás azt az igényt igyekszik kifejezni, hogy a normális állami működés mielőbb helyreálljon. Ismét egy szubjektív elemről van szó, ami képlékennyé teszi az elnök válságidőszaki működését. Nem azt írja elő ugyanis, hogy az intézkedéseknek alkalmasnak kell lenniük a kitűzött cél elérésére,

¹⁵⁰ Christiane GOUAUD-TANDEU de MARSAC: *Droit constitutionnel. La V^e République.* Paris, Ellipses, 2005. 74.; CONSTANTINESCU-PIERRÉ-CAPS i. m. 368.; MÉLIN-SOUCRAMANIEN-PACTET i. m. 471.; SAINT-BONNET (2008) i. m. 534. „Egy négy szemközti beszélgetést folytat saját lelkiismeretével.”

¹⁵¹ Alkotmány 16. cikk (1) bekezdés.

¹⁵² Azzal a példával világítja meg ezt a szakirodalom, hogy ha az 1961-eshez hasonló katonai puccs törne ki, akkor az elnök nyilvánvalóan nem hajthatna végre egy adóreformot, nem alakíthatná át a felsőoktatást és így tovább. VOISSET (1969) i. m. 63.; GUCHET i. m. 146.

¹⁵³ BRANCHET i. m. 119.; PORTELLI i. m. 244.

¹⁵⁴ Alkotmány 16. cikk (3) bekezdés.

hanem megelégszik az erre irányuló pusztá törekvéssel. A szakszerűség helyett így mindössze annyi kérhető számon, hogy az alkotmány által elvárt szándék vezérelte-e a kiadásukat. Érdemes megfigyelni azt is, hogy *az intézkedésekkel szemben az alkotmány arányossági követelményt egyáltalán nem támaszt.*

Korábban már szó esett arról, hogy a kivételes hatalmat legtöbbször az antik Róma dictatori tisztségéhez szokták hasonlítani. Ennek az lehet az oka, hogy a benne lefektetett hatalomgyakorlási formula is ugyanolyan homályosan van megfogalmazva, mint az ókori magisztrátus esetében.¹⁵⁵ Arra a kérdésre, hogy ténylegesen mekkora hatalomkoncentráció mehet végbe az elnök kezében, s hogy milyen kötöttségekre kell tekintettel lennie, lehetetlen kategorikus választ adni. Duverger 1960-as tankönyvében még a De Gaulle-féle centralizált hatalomfelfogás jelenik meg: a köztársasági elnök bármilyen intézkedést meghozhat, amit szükségesnek tart, mert ilyenkor „ő testesíti meg a nemzetet és a nemzet nevében cselekszik.”¹⁵⁶ Hasonlóan vélekedik erről egyik kortársa, aki szerint a 16. cikk alkalmazási körülményei között ő a nemzeti szuverenitás egyedüli letéteményese és a nemzet akaratának kifejezője.¹⁵⁷ A köztársasági elnök az 1962-es alkotmánymódosítás óta közvetlenül a választópolgároktól nyeri el megbízatását, ennél fogva rendkívül erős legitimációs felhatalmazással rendelkezik. Ez a bizalmi kötelék pedig De Gaulle szerint feljogosítja arra, hogy az államélet legnehezebb óráiban egyedül az ő kezében legyen a nemzet sorsa, s az „oszthatatlan államhatalom birtokában” minden szükséges intézkedést meghozhasson, amit a helyzet megkíván.

A modern szakkönyvekben leggyakrabban olyan fordulatokkal találkozunk, hogy a köztársasági elnök ilyenkor alkotmányos diktatúrát (*dictature constitutionnelle*),¹⁵⁸ teljhatalmat (*les pleins pouvoirs*) gyakorol, a teljes állam-

¹⁵⁵ A legtöbb francia szerző feltehetően a korai köztársaság idején működő diktátorra gondolhat, ami klasszikus formájában Kr. e. 202-ig volt élő jogintézmény. Homályosságát tekintve talán helyesebb lenne a diktatori tisztség helyébe lépő, a Köztársaság veszélyhelyzetét kimondó ún. *senatus consultum ultimumra* gondolnunk. Ebben a szenátus lényegében teljhatalmat adott a consuloknak arra, hogy minden szükséges intézkedést megtegyenek az állam védelme érdekében. *Videant consules ne quid detrimenti res publica capiat*: azaz: ügyeljenek a consulok arra, hogy a Köztársaság semmilyen kárt ne szenvedjen. Cicero *Cat.* 1,2,4. Ehhez hasonlítja a 16. cikket például CARCASSONE–GUILLAUME i. m. 116.

¹⁵⁶ DUVERGER (1960) i. m. 535.

¹⁵⁷ Georges BERLIA: Le contrôle de recours à l'article 16 et de son application. *Revue du droit public et de la science politiques*, 1962. 301.

¹⁵⁸ LE POURHET (2012) i. m. 359.; GUETTIER i. m. 104., 109.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 631.; GÉLARD–MEUNIER i. m. 293.; FRASSEIX i. m. 143.; LEBRETON i. m. 184–188.

hatalom birtokosává válik,¹⁵⁹ minden döntéshozó hatalom az ő kezében összpontosul és a köztársaság minden intézményének helyébe léphet.¹⁶⁰ Formailag pedig úgy tárják elének a 16. cikket, mint az államélet viharos időszakában feltámadó ‘tartalék alkotmányt’ (*constitution de réserve*),¹⁶¹ amelynek életbe léptetésével az alkotmány minden egyéb rendelkezése kialszik,¹⁶² sőt, amely *ipso iure* felfüggeszti az egész alkotmányt,¹⁶³ vagy legalábbis az alkotmány normál alkalmazását.¹⁶⁴

Ezeket az interpretációkat olvasva könnyen az a benyomásunk támadhat, mintha a köztársasági elnök valamiféle jogon kívüli dimenzióban küzdene az apokaliptikus fenyegetésekkel, ahol a cselekvésének egyedüli mércéje a hatékonyság. Ha a jogállami garanciák teljesen feláldozhatók lennének az eredményesség oltárán, akkor tényleg tökéletes párhuzamot vonhatnánk a római magisztrátusokkal. Ennek a képnek a kontúrjait erősíti az a nézet, ami a kivételes hatalomban a jogsértések alól felmentést adó római jogelv, a *salus populi suprema lex esto* (a nép üdve legyen a legfőbb törvény) kifejeződését látja.¹⁶⁵ Ám természetesen az idézett szerzők egyike sem jut el addig a kijelentésig, hogy az államfő magatartása teljesen parttalan lenne. Gicquel is azzal folytatja tankönyvében a 16. cikk tárgyalását, hogy a köztársasági elnök csak a jogállami követelményekkel összhangban gyakorolhatja kivételes jogköreit. Ezekkel a szövegkörnyezetükből kiragadott példákkal csupán azt kívántam szemléltetni, hogy a francia közjogi gondolkodás az alkotmány- és az államközpontú megközelítések közül egyértelműen az utóbbi talaján áll.¹⁶⁶

¹⁵⁹ VEDEL i. m. 856.; Henry kormánybiztos konklúziói az Államtanács Rubins de Servens ügyében; Maurice Duverger cikke a *Le Monde* 1961. május 5-ei számában. Idézi őket: VOISSET (1969) i. m. 62.; CHATELAIN i. m. 344.; VERPEAUX i. m. 289.; PORTELLI i. m. 244.; Marthe FATIN-ROUGE STÉFANINI: Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions. *Revue française de Droit constitutionnel*. 2009/2. 285.; FRAISSEIX i. m. 142.

¹⁶⁰ PASCAL i. m. 122.

¹⁶¹ GICQUEL–GICQUEL i. m. 596.

¹⁶² VOISSET (1969) i. m. 81.

¹⁶³ LASCOMBE et al. i. m. 640.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 596.; PORTELLI i. m. 244.; Roger PINTO: L'article 16 et la réforme de la constitution. *Le Monde*, 1961. május 25. Idézi: Christian BIGAUT: Les Suspensions de La Constitution: Les Régimes Dérogatoires Aux Dispositions Constitutionnelles: Les Suspensions Provisoires de La Constitution. *La Revue Administrative*, vol. 55. no. 325. 2002. 54. 19. lj.

¹⁶⁴ DEBBASCH et al. i. m. 724.

¹⁶⁵ Marcus Tullius CICERO: De Legibus III, 3, 8.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 596.; ROUVILLOIS i. m. 183.

¹⁶⁶ A hazai szakirodalom a rendkívüli hatáskörök forrása szerint tesz különbséget alkotmány- és államközpontú felfogások között. Az előbbi kategóriába sorolják a különleges jogrend azon

De, mint említettem, ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy az elnök válság-elhárító tevékenységének ne lennének a belső jogból, illetve a nemzetközi egyezményekből levezethető korlátai. Mindenekelőtt fontos leszögezni, hogy a 16. cikk kihirdetéséhez az alaptörvény kifejezetten sehol sem kapcsolja hozzá saját hatályvesztését. Joghatásként ehhez éppen egy demokratikus kontroll felállítását fűzi: *a parlament automatikus ülészeit írja elő s egyben megtiltja a Nemzetgyűlés felosztatását* (7. pont). Ebben az egy irányban tehát kifejezetten leszűkíti az államfő mozgásterét, *a parlament-felosztatási jogot ez idő alatt nem gyakorolhatja*.

A felhatalmazás terjedelmét illetően érdemes visszakanyarodnunk ahhoz, hogy az elnök által igénybe vehető eszközként az alkotmány a lehető legáltalánosabb kategóriát, az *intézkedés (measure)* kifejezést használja. De Gaulle eltért az alkotmányszövegtől és a rendkívüli intézkedéseit *döntések (décisions)* formájában adta ki. Már ez az elnevezés is jelzi, hogy különleges jogforrásról van szó, hiszen az elnök normális körülmények között dekrétumokat bocsát ki. Korábban említettem, hogy az intézkedések nem szorulnak miniszteri ellenjegyzésre. Eljárásjogi szempontból az az egyedüli megkötés velük szemben, hogy *előzetesen véleményeztetni kell őket az Alkotmánytanáccsal*.¹⁶⁷ Ám akárcsak a 16. cikk alkalmazhatóságával kapcsolatos állásfoglalásnak (5.

típusait, amelyek magából az alkotmányból erednek, míg utóbbiba azokat, amelyek valamely alkotmányon kívüli, a pozitív jog felett álló iratlan szabályon, jogelven alapulnak. JAKAB–TILL i. m. 1037–1039. A francia köztársasági elnök kivételes jogkörei annyiban valóban alkotmányközpontúak, hogy az alkotmány szabályozza őket, és az alkotmányos rend helyreállítását kell elősegíteniük. Ugyanakkor véleményem szerint az alkotmányszöveg alapján nem lehet kizárni annak lehetőségét, hogy a legszélsőségesebb helyzetekben a 16. cikk egyfajta vészkijáratként működjön, és az állam, illetve a nemzet megmentése érdekében átmenetileg megengedje az alkotmányos kötöttségek feloldását. Azzal a célkitűzéssel persze, hogy a rendkívüli intézkedéseknek ilyenkor is az alkotmányos rendhez való mielőbbi visszatérést kell szolgálniuk. Abban az értelemben tekintem tehát államközpontúnak, hogy a végveszélyben lévő állam fennmaradásához fűződő érdeket előrébb helyezi az alkotmányi rendelkezések megtartásánál. Ez következik legalábbis az alkotmányi rendelkezések felfüggesztéséhez való jogából (6.3. pont) és érzésem szerint ezzel magyarázható, hogy a szakirodalom többnyire olyan jogtörténeti előzményeket tart az előképeinek, amelyek lehetővé teszik az alkotmány félretételét (2.1. pont). E kettőssége miatt az alkotmány- és államközpontú kategóriákba nehezen illeszthető be, talán a hivatkozott tankönyvben nyitott alkotmányközpontúnak nevezett felfogáshoz áll a legközelebb. E tekintetben hasonlít a weimari alkotmány 48. cikke kapcsán kidolgozott alkotmányos szükséghelyzet fogalmára. Erről bővebben: SZABÓ i. m. 178. és köv. Magam ebben látom a két jogintézmény közös metszéspontját.

¹⁶⁷ Alkotmány 16. cikk (3) bekezdés. Ordonnance du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel. 54. cikk. Itt érdemes felhívni a figyelmet egy terminológiai pontatlanságra. Míg az alkotmány *véleményeztetéséről* szól, addig az Alkotmánytanácsról szóló rendelet szerint csupán *értesíteni* kell a testületet a bevezetni kívánt intézkedésekről. A vélemény az érdemi álláspontot tükröző állásfoglalás, az értesítés alapján a testület még válaszadásra sem lenne köteles. Mivel az alapszabály a magasabb szintű jogforrás, a *lex superior derogat legi*

pont), *úgy ezeknek sincs jogi kötőereje, ráadásul a nyilvánosságra hozataluk sem kötelező.*¹⁶⁸ Mivel a többi állami szerv és a közvélemény nem feltétlenül szerezhet tudomást az Alkotmánytanács esetleges fenntartásairól, a demokratikus ellenőrzés itt nem érvényesülhet. További probléma, hogy semmilyen jogszabály nem határozza meg, hogy pontosan milyen jellegű vizsgálatról van szó. Feltehetőleg azt kell ellenőrizni, hogy a tervezett intézkedés a 16. cikk (3) bekezdésben megfogalmazott célt, a normális állami működés helyreállítását szolgálja-e. Egyes szerzők úgy vélik, hogy a célhoz kötöttség vizsgálata mellett szükségesség-arányosság tesztet kellene végezni, ha az adott intézkedés valamely alapjog korlátozásával vagy felfüggesztésével járna.¹⁶⁹ Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ez nem jelent bírói jogvédelmet, a köztársasági elnök belátásától függ, hogy figyelembe veszi-e a Bölcsék (*les Sages*) iránymutatásait vagy sem. Az Alkotmánytanács ebben a szerepkörében sokkal inkább úgy új jár el, mint egy titkos udvari tanácsadó, nem pedig alkotmánybírósként.

Mivel az intézkedések jogi természete egyáltalán nincs meghatározva, azok *normatív és egyedi aktusok egyaránt lehetnek.*¹⁷⁰ Miután az sincs megszabva, hogy milyen területeket érinthetnek, az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában lefektetett *hatalommegosztás elve ilyenkor nem érvényesül.*¹⁷¹ Általánosan elfogadott nézet, hogy a 16. cikk kihirdetése felforgatja és átrendezi a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát. A hatalmi ágak közötti átjárhatóságból pedig arra következtetnek, hogy *a köztársasági elnök minden olyan kérdéstről dönthet, ami rendes körülmények között a parlament vagy a kormány hatáskörébe tartozik. A saját hatásköreit tehát kibővíti az alkotmány 34. és 37. cikkében felsorolt hatáskörökkel. Ennél fogva minden olyan kérdést szabályozhat, ami egyébként törvényi vagy rendeleti útra tartozna.* A felhatalmazás terjedelmét illetően

inferiori elve alapján ezt kell irányadónak tekinteni. REYNAUD i. m. 15. Az eltérésnek azonban különösebb jelentősége nincs, mert a rendelet is előírja a véleményadási kötelezettséget.

¹⁶⁸ A közzétételi kötelezettség hiányából a szakirodalom egyenesen arra következtet, hogy az Alkotmánytanács *bizalmas, titkos* véleményt ad, a nyilvánosságra hozataluk a köztársasági elnöktől függ. FAVOREU et al. i. m. 335.; GOHIN i. m. 739.; LASCOMBE et al. i. m. 641.; GUETTIER i. m. 108.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 597.; GOUAUD-TANDEU de MARSAC i. m. 74.; TÜRK i. m. 205. Érdekeség, hogy az 1961-es alkotmánytanácsai véleményeket a mai napig nem hozták nyilvánosságra. Az Alkotmánytanács akkori elnökének a visszaemlékezéseiből lehet tudni, hogy a testület a *Conseil d'État* joggyakorlatát vette alapul, s hogy De Gaulle legalább egy esetben figyelmen kívül hagyta a Bölcsék véleményét. NOËL i. m. 150.

¹⁶⁹ PRÉLOT–BOULOUIS i. m. 694.; FRANGI i. m. 159.

¹⁷⁰ Pl. MÉLIN-SOUCRAMANIEU–PACTET i. m. 470.; FRASSEIX i. m. 144.

¹⁷¹ „Egyetlen társadalomnak sincs alkotmánya, ahol a jogok biztosítékait nem védik és a hatalmi ágak elválasztása nincs meghatározva.” LASCOMBE et al. i. m. 641.; SIMONIAN-GINESTE i. m. 137.

nagyjából itt húzhatjuk meg azt a képzeletbeli határvonalat, amelyről közmegegyezés alakult ki a szakirodalomban. Innen akár vertikális, akár horizontális irányba haladunk tovább, mindenhol ingoványos talajra lépünk, a kivételes hatalom végpontjairól egymástól merőben eltérő nézetekbe ütközünk.

6.1. A bírói hatalom kérdése

Arról például teljesen megoszlanak a jogtudományi nézetek, hogy az államfő gyakorolhatja-e a bírói hatalmat? Sokan ennek sem látják elvi akadályát,¹⁷² mások számára viszont magától értetődő, hogy igazságszolgáltatási funkciót nem vonhat magához.¹⁷³ Konkrét érveléssel egyik oldal sem támasztja alá állítását, csak végletesen leegyszerűsítő, „igen-nem” szintű kijelentéseket tesznek ezzel kapcsolatban. Alkotmányozói szándékot erre vonatkozó dokumentumok hiányában ezúttal nem tudunk feltárni.

A pozitív válasz mellett szól, hogy a 16. cikk nem tartalmaz semmilyen megkötést az intézkedések jellegére nézve, így azok bírói döntések formáját ölthetik. Említettem, hogy ilyenkor a hatalmi ágak elválasztásának elve sem érvényesül, legalábbis a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonylatában biztosan nem. Ennek azért van jelentősége, mert a francia közbjogi felfogás az igazságszolgáltatást hosszú időn keresztül a végrehajtás részeként, annak kontenciózus ágaként kezelte. Ezen a területen pedig az elnök a 16. cikk hatálya alatt szabadon mozoghat. Az alkotmányszöveg nyelvtani értelmezése és az évszázados dogmatikai alapállás alapján tehát a bíráskodás lehetőségét nem zárhatnánk ki.

¹⁷² Jean-Louis QUERMONNE: L'article 16 et la défense de la République. *Revue de l'action populaire*, juin 1961. Idézi: VOISSET (1969) i. m. 129.; ARDANT–MATHIEU i. m. 440.; HAMON–TROPER i. m. 630.; Susana GALERA (ed.): *Judicial Review: A Comparative Analysis Inside the European Legal System*. Council of Europe, 2010. 81.; Maurice DUVERGER: L'article 16 et ses limites. *Le Monde*, 5 mai 1961. Duverger szerint az államfő akár személyesen felelősségre vonhatta volna az algíri felkelés résztvevőit és büntetést szabhatott volna ki velük szemben.

¹⁷³ Jean WALINE: *Droit administratif*. Paris, Dalloz, ²³2009. 343.; GOHIN i. m. 738.; VERPEAUX i. m. 291.; CONSTANTINESCU–PIERRÉ–CAPS i. m. 368. Ezen elv alól egyetlen terület kivételt képez. A hadiállapot idején működő tengeri zsákmánybíróság, a *Conseil des prises maritime* ítéletei elleni fellebbezést az Államtanács érdemben nem bírálja el, hanem indokolt javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a végső döntésre. A *Conseil d'État* ítélkezési gyakorlata szerint az államfő ilyen ügyekben végső fokon bírói döntést hoz, amely ellen további jogorvoslatnak nincs helye. 14 mars 1924, Société Navig. Lloyd de Trieste, Lebon. 305. Ezt a fenntartott királyi igazságszolgáltatás, az ún. *justice retenue* továbbélésének tartja a szakirodalom. MASSOT i. m. 96.

Csakhogy az Ötödik Köztársaság hatalommegosztási rendszerében már aligha lehet kétséges, hogy a bíróságoknak a többi hatalmi ágtól való függetlensége kiemelt védelem alatt áll. Meglátásom szerint a válsághelyzet kezeléséhez elegendő eszközöket szolgáltat a törvényhozó és a végrehajtó hatalom koncentrációja. Ebből következően a bírói döntések meghozatala nem tekinthető feltétlenül szükségesnek a normális állami működés helyreállításához. Különleges jogrend idején még inkább felértékelődik az az alapvető garanciális követelmény, hogy kizárólag a kormányzati szervektől független, azok befolyásától mentességet élvező bíróságok lássanak el igazságszolgáltatási feladatokat. *A hatalmi ágak közötti átjárhatóság tehát a bírói hatalom irányába nem nyílik meg, az államfő ítélkezési tevékenységet nem végezhet.*

De Gaulle mindazonáltal behatolt erre a területre is azzal, hogy az algíri zendülésben résztvevő tábornokokat és főtiszteket lefokozta.¹⁷⁴ A szolgálati viszony megszüntetésével járó katonai büntetés kiszabása normális körülmények között hadbírói hatáskörbe tartozott volna.¹⁷⁵ Ennél persze sokkal fajsúlyosabbak voltak azok a *törvényhozó hatalom gyakorlásával* kiadott intézkedései, amelyek révén közvetett módon befolyásolta az igazságszolgáltatás működését. Ezek közül a legvitatottabb *két rendkívüli bíróság felállítása volt az algériai felkeléssel összefüggő államellenes és más bűncselekmények elbírálására*. De Gaulle nem csak a bírák személyét jelölte ki, hanem azt is, hogy ki ellen induljon büntetőeljárás, és meghatározta az ítélkezés eljárási kereteit.¹⁷⁶ Az a kormányzati akarat állt emögött, hogy a lehető leggyorsabban és a legnagyobb szigorral felelősségre vonják az ultrákat, vagyis azokat a civil és katonai csoportokat, amelyek minden áron meg akarták akadályozni Algéria függetlenné válását. A puccsot vezető tábornokok közül a szökésben lévő Raoul Salant és Edmond Jouhaud-t a távollétükben lefolytatott perben halálra ítélték, míg az őrizetbe vett Maurice Challe-t és André Zellert 15 évi fegyházbüntetéssel sújtották. Az ítélkezés jellegzetességeit vizsgálva arra a megállapításra jut a történettudomány, hogy a gaullista vezetés a politikai megtorlás és elrettentés eszközeként használta az újonnan létrehozott bírói szerveket.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Décision du 24 avril 1961 relative aux sanctions disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires publics ou des militaires participant à une entreprise de subversion. Décret du 24 avril 1961 portant destitution d'officiers généraux et d'officiers supérieurs. *J.O.R.F.* du 24 avril 1961. 3876. és köv.

¹⁷⁵ VOISSET (1969) i. m. 135.

¹⁷⁶ Décision du 27 avril 1961 instituant un Haut Tribunal militaire. *J.O.R.F.* du 28 avril 1961. 3947.

¹⁷⁷ Victor DELAPORTE: Aux origines de la Cour de sûreté de l'État. La conquête d'un pouvoir de punir par l'exécutif (1960–1963). *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2018/4. 141–143. A kép

A bírói kar függetlensége azáltal is csorbát szenvedett, hogy De Gaulle *átmenetileg felfüggesztette a bírák elmozdíthatatlanságát garantáló alkotmányi rendelkezést*. Lehetővé tette ugyanis az algériai megyékben ítélező bírák más szolgálati helyre történő áthelyezését, illetve idő előtti nyugállományba helyezését.¹⁷⁸

Az 1961-es eset arra mutat rá, hogy a vádemelés kisajátításával, az ítélező bírák kijelölésével, valamint a perben alkalmazandó anyagi és eljárásjogi normák meghatározásával a köztársasági elnök olyan mértékben befolyásolhatja a büntetőeljárások kimenetelét, hogy azzal túlterjeszkedhet a törvényhozó és a végrehajtó hatalom gyakorlásán. Ha mindezek mellett *teljesen kizárná a bírói mérlegelés lehetőségét*, akkor már *indirekt módon bírói hatalmat gyakorolna*.¹⁷⁹ Formálisan csak abban lenne különbség, hogy nem személyesen hozna ítéletet, hanem az általa kívánatosnak tartott döntést bírói szervekkel mondatná ki. A szakirodalom egy része napjainkban is megengedhetőnek tartaná rendkívüli bíróságok felállítását, akár abban a szisztémában, ahogyan az 1961-ben működött.¹⁸⁰ Mások ezzel szemben az Alkotmánytanács joggyakorlata alapján felhívják a figyelmet arra, hogy egy olyan rendkívüli bíróság előtti eljárás, amelyben a vád, a védelem és az ítélezés nem különül el egymástól, sértené az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának 16. cikkéből levezethető független és pártatlan elbírálás követelményét, s emiatt alkotmányellenesnek minősülne.¹⁸¹

6.2. Az alapjog-korlátozás és a halálbüntetés kérdése

A francia alkotmány azon alaptörvények közé tartozik, amelyek nem tartalmaznak külön alapjog-korlátozásra vonatkozó klauzulát. Az ostromállapot és a szükségállapot esetében a honvédelmi törvénykönyv, míg a tavaly eltörölt egészségügyi szükségállapotonál az egészségügyi törvénykönyv sorolja (sorolta) fel tételesen a korlátozás alá vethető alapjogokat (*les droits fondamentaux*) és közszabadságokat (*les libertés publiques*). A kivételes elnöki jogkörök tekintetében azonban sehol nem találunk hasonló rendelkezést, amely akár pozitív, akár

teljességéhez hozzátartozik, hogy a puccsot szervező tábornokok később elnöki kegyelemben és amnesztiában részesültek.

¹⁷⁸ Décision du 26 avril 1961 relative aux affectations de magistrats en fonction dans les départements algériens. *J.O.R.F.* du 27 Avril 1961. 3930.; VOISSET (1969) i. m. 187–189.

¹⁷⁹ Vélhetően erre az eshetőségre gondol: AUBY i. m. 95.

¹⁸⁰ MÉLIN-SOUCRAMANIEN–PACTET i. m. 471. és köv.; SIMONIAN-GINESTE i. m. 137.

¹⁸¹ CC, décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017. Société Barnes et autre. LAMY i. m. 170.

negatív taxációval határozná meg az alapjog-korlátozás szabályait. De akkor mégis mi szabhat határt az ilyen tárgyú intézkedéseknek? Azon az általános előíráson kívül, hogy a rendkívüli körülmények között szükségesek legyenek az állami működés helyreállításához, van-e egyéb követelmény, amelynek meg kell felelniük, s egyáltalán meddig terjedhet e téren az államfő felhatalmazása? Az általam áttekintett alapjogi tankönyvek¹⁸² meglepő módon átsiklanak e nem éppen elhanyagolható probléma felett. Ahelyett, hogy a jogkorlátozás határait keresnék, jobbra a 16. cikk szabályanyagát ismertetik és az 1961-es jogalkalmazói gyakorlatból szemezgetnek. Ez azonban nem visz közelebb a megoldáshoz, ráadásul azóta a jogszabályi környezet is jelentősen átalakult.

Álláspontom szerint ezt a kulcsfontosságú kérdést negatív oldalról kell megközelítenünk. Mivel a 16. cikk általános intézkedési jogkört biztosít az elnöknek, úgy tűnik, hogy *az összes olyan alapjogot korlátozhatja vagy akár teljesen felfüggesztheti, amelynek a védelmére nem tudunk felállítani a 16. cikk alkalmazási körülményei között is feltétlen érvényesülést kívánó, áthághatatlan korlátot*. Az államfő feladatkörébe tartozik a nemzetközi kötelezettségvállalások betartása és betartatása (2.3. pont), amit a 16. cikk tényállási előfeltételként szintén kiemelt védelemben részesít (4. pont). Ezért a belső jogi normákon kívül figyelembe kell vennünk azokat az emberi jogi egyezményeket, amelyeknek Franciaország részese lett. Ez alapján kézenfekvőnek tűnik az a következtetés, hogy az ún. abszolút jogok, amelyek tekintetében az egyezmények még különleges jogrend idején sem engedik meg a derogációt, a 16. cikk hatálya is mentességet élveznek. Csakhogy ez sem adhat örökérvényű oltalmat, mert az érinthetetlen jogokat garantáló egyezmények némelyike felmondható. Korábban említettem (4. pont), hogy élesen el kell választunk egymástól a nemzetközi szerződések felmondását a belőlük fakadó kötelezettségek teljesítésével. Mindaddig, amíg a francia állam részese egy nemzetközi szerződésnek, a *pacta sunt servanda* alapelv értelmében a hozzá kapcsolódó kötelezettségeknek is feltétlenül érvényesülniük kell, így a 16. cikk hatálya alatt is kötik a francia államot. Abból azonban, hogy az államfő a nemzetközi szerződések tiszteletben tartásának védelmezője (4. pont), még természetesen nem következik az, hogy a nemzetközi szerződések a francia közjog szerint felmondhatatlanok lennének. Amennyiben a nemzetközi jog szabályai szerint lehetőség van a felmondásukra – s az államok szuverenitásából adódóan a legtöbbször ez a helyzet –, úgy

¹⁸² Jean MORANGE: *Droits de l'homme et libertés publiques*. Paris, PUF, ⁵2000.; LEBRETON i. m.; Arlette HEYMANN-DOAT – Gwénaële CALVES: *Libertés publiques et droit de l'homme*. Paris, L.G.D.J., ⁹2008.; Jacques ROBERT – Jean DUFFAR: *Droits de l'homme et libertés fondamentales*. Paris, Montchrestien, ⁸2009.; FAVOREU et al. i. m.

annak a nemzeti jog oldaláról sincs akadály. A dolog fonákját éppen az adja, hogy egy ilyen egyoldalú döntés meghozatala a 16. cikk hatálya alatt az államfő kizárólagos kompetenciájába tartozik. Ekkor ugyanis minden állami főhatalom az ő kezében összpontosul, a parlament és a kormány valamennyi hatáskörének gyakorlója (6. pont).

A legsúlyosabb kérdés nyilvánvalóan az, hogy vajon jogosult-e az elnök egyedi intézkedéssel visszaállítani a halálbüntetést? Az élethez való jog kifejezetten nem része a francia alkotmányossági blokknak, ugyanakkor a halálbüntetés újbóli bevezetésének ma már számos belső jogi és nemzetközi egyezményeken nyugvó akadály van. Franciaországban az 1981. október 9-i törvény törölte el a legsúlyosabb büntetési nemet, ezt később nemzetközi egyezmények és kiegészítő jegyzőkönyvek ratifikálásával erősítették meg, majd az abolíciós folyamat zárókövét a 2007. február 23-i alkotmánymódosítás rakta le. Az ekkor beiktatott 66-1. cikk már általános érvénnyel, a normális és a különleges jogrendi időszakok megkülönböztetése nélkül deklarálja, hogy senkit sem lehet halálbüntetésre ítélni. De az alaptörvényi tilalom sem jelent átléphetetlen korlátot, mert rövidesen látni fogjuk (6.3. pont), hogy a diktatori jogait gyakorló elnök az alkotmány egyes rendelkezéseit átmenetileg felfüggesztheti.

A kivételes hatalom és a halálbüntetés viszonyával az Alkotmánytanács is több alkalommal foglalkozott, tehát nem pusztán egy elméleti probléma felvetéséről van szó. Először az 1985. május 22-i határozatában¹⁸³ érintette, melyben azt vizsgálta, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének Hatodik Kiegészítő Jegyzőkönyve nem tartalmaz-e a francia alkotmánnyal ellentétes kikötést. A halálbüntetés eltörléséről szóló jegyzőkönyv csak háborús cselekmények vagy háború közvetlenül fenyegető veszélye esetén engedte meg a legsúlyosabb büntetés alkalmazását. Az államfő várakozásaival ellentétben¹⁸⁴

¹⁸³ Décision n° 85-188 DC du 22 mai 1985.

¹⁸⁴ Az eljárást kezdeményező Mitterand elnök azt remélte az indítvány benyújtásától, hogy az Alkotmánytanács megállapítja a 16. cikk nemzetközi egyezménybe ütközését, és a jegyzőkönyv ratifikálhatósága érdekében előírja a hatályon kívül helyezését az alkotmány egyéb rendelkezéseinek módosításával együtt. Ezzel a taktikai lépéssel az volt a baloldali célja, hogy az 1986 márciusi nemzetgyűlési választásokon várhatóan többséget szerző jobboldali pártokat is kösse a módosítási kötelezettség. Ha a testület kimondta volna az összeegyeztethetlenséget és megtörtént volna az alkotmány módosítása, akkor a jegyzőkönyv megerősítése még abban az esetben is erősebb biztosítékot nyújtott volna az alaptörvénynél, ha a jobboldal alkotmányozó többséget szerez. Ebben az esetben ugyanis a halálbüntetés visszaállítására csak két módon nyílt volna lehetőség. Vagy a kiegészítő jegyzőkönyv felmondásával, amire legkorábban az 5 éves moratórium elteltével kerülhetett volna sor, vagy pedig úgy, ha Franciaország felmondja az Emberi Jogok Európai Egyezményét, amelynek egyedül az lett volna a feltétele, hogy az erre irányuló szándékát 6 hónappal előtte bejelentse. Az egész egyezmény felmondása azonban politikailag nehezen lett volna elképzelhető, mert erre

az Alkotmánytanács arra a megállapításra jutott, hogy a jegyzőkönyv ratifikálása nem teszi szükségessé az alkotmány módosítását, mert „nem összeegyeztethetetlen az állam azon kötelezettségének teljesítésével, hogy biztosítsa a Köztársaság intézményeinek fenntartását, a nemzet életének folytonosságát, valamint az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak garantálását.” Ebből a többféleképpen értelmezhető konklúzióból a szakirodalom egy része arra következtetett, hogy a testület nem tekinti a halálbüntetést olyan eszköznek, amely feltétlenül szükséges lenne az alkotmányos rend helyreállításához.¹⁸⁵ Egyebek mellett ez az érvelés is elhangzott a határozat előadójától,¹⁸⁶ Louis Favoreu azonban felhívta a figyelmet arra, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv háború idején elkövetett cselekményekre továbbra is lehetővé teszi halálbüntetés alkalmazását és a testület kifejezetten utalt a jegyzőkönyv felmondhatóságára, ezért vélhetően csak a mentesülés lehetőségére tekintettel tartotta összeegyeztethetőnek az alaptörvénnyel.¹⁸⁷

Favoreu feltételezését később igazolta a 2005. október 13-i alkotmánytanácsi határozat,¹⁸⁸ amely újabb, az alkotmány és a halálbüntetés eltörlésével kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalások konformitását vizsgálta. Az első, az Emberi Jogok Európai Egyezményének Tizenharmadik Kiegészítő Jegyzőkönyve a végső lépést kívánta megtenni a halálbüntetés teljes eltörlése felé azzal, hogy minden körülmények között megtiltotta az alkalmazását. A jegyzőkönyv 2. és 3. cikke értelmében ettől az előírástól nem lehet sem eltérni, sem fenntartással élni. A másik nemzetközi jogi dokumentum, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának második fakultatív jegyzőkönyve azonban nagyon szűk körben továbbra is lehetővé teszi az alkalmazását: háború idején, hadbíróság általi elítélés alapján, a legsúlyosabb katonai bűncselekmények elkövetőivel szemben. Fontos különbség azonban, hogy míg a Tizenharmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv a római egyezményben meghatározott feltételek

semmilyen ok nem mutatkozott. Louis FAVOREU: La décision du 23 mai 1985 du Conseil constitutionnel relative au 6^e protocole additionnel et la Convention européenne des Droits de l'homme (abolition de la peine de mort). *Annuaire français de droit international*, vol. 31., 1985. 871–875.

¹⁸⁵ Henri LABAYLE: L'abolition de la peine capitale, exigence constitutionnelles et mutations européennes. *Revue française de droit administratif*, 2006/2. 314.; Jean-Éric SCHOETTL: Engagements internationaux relatifs à l'abolition de la peine de mort. *Gazette du palais*, 20–22 novembre 2005. n° 325–326. 17., Idézi: Delphine CHALUS: Quel intérêt à l'abolition constitutionnelle de la peine capitale en France. *Revue française de droit constitutionnel*, 2007/3. 486. 61. lj.

¹⁸⁶ Compte rendu de la séance du 22 mai 1985. 4.

¹⁸⁷ FAVOREU i. m. 872.

¹⁸⁸ Décision n° 2005-524/525 DC du 13 octobre 2005.

szerint felmondható, addig a második fakultatív jegyzőkönyv nem tartalmaz felmondhatósági klauzulát és egyéb körülményekből sem lehet a felmondhatóságára következtetni. Mivel ez még a nemzet létét veszélyeztető helyzetben is visszavonhatatlanul kötelezné Franciaországot, az Alkotmánytanács úgy ítélte meg, hogy az utóbbi jegyzőkönyv ratifikálása az alkotmány előzetes módosítását igényli. Ahogy a döntés hivatalos kommentárja rámutat, nem a halálbüntetés eltörlése melletti végleges elköteleződés sérti a nemzeti szuverenitást, hanem ennek a kötelezettségvállalásnak a visszavonhatatlansága.¹⁸⁹ Látható, hogy az Alkotmánytanács erre az aspektusra helyezte a hangsúlyt, így végeredményben mindkét alkalommal kikerülte azt a kérdést, hogy az elnök visszaállíthatná-e legsúlyosabb büntetést a 16. cikk alapján hozott intézkedésével.

Egyes kommentárirók azon az állásponton vannak, hogy a nehezen felmondható nemzetközi jogi dokumentumok és a 2007-es alkotmánymódosítás miatt a halálbüntetés tilalma immár minden körülmények között érvényesülő, abszolút tilalomná vált. A köztársasági elnök tehát akkor sem állíthatná vissza, ha a kivételes hatalom kihirdetésére háború vagy annak közvetlen veszélye miatt kerülne sor.¹⁹⁰ Hozzá kell tenni, hogy a 2007-es alkotmánymódosításnak szimbolikus üzenete van a halálbüntetés elleni küzdelemben, hiszen ezzel egy hosszú ideje tartó folyamat zárult le, amely politikai értelemben már régóta visszafordíthatatlanná vált.¹⁹¹

Összességében megállapíthatjuk, hogy *csak azok az alapvető emberi jogok és alkotmányos alapelvek, tilalmak élvezhetnek abszolút védelmet a 16. cikk hatálya alatt, amelyeket a nemzetközi egyezmények értelmében semmilyen körülmények között nem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni*. Ide tartozik például az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a kínzás, az embertelen és meggalázó bánásmód tilalma, a rabszolgaság és kényszermunka tilalma, valamint a visszaható hatály tilalma a büntetőjogban. *Ezeket kívül azonban bármilyen más*

¹⁸⁹ Commentaire de la décision n° 2005-524/525 DC du 13 octobre 2005.

¹⁹⁰ Valérie BERNAUD: Article 66-1. In: François LUCHAIRE – Gérard CONAC – Xavier PÉTOT (ed.): *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*. Paris, Economica, 2008. 1577. A kifejtettek szerint erre az egyetlen háborús esetkörre vonatkozóan akkor állíthatná vissza a halálbüntetést, ha az Emberi Jogok Európai Egyezményét a hat hónapos felmondási idő betartásával felmondaná.

¹⁹¹ Az abolícionizmus franciaországi élharcosa, Robert Badinter egykori igazságügyminiszter szerint nehezen lehetne elképzelni, hogy a francia köztársasági elnök valaha is felmondjon egy olyan alapvető fontosságú nemzetközi jogi dokumentumot, mint az Emberi Jogok Európai Egyezménye, pusztán azért, hogy intézkedéseket tehessen a legsúlyosabb büntetés visszaállítására. Ezzel nem csak saját magát járatná le a nemzetközi közösség előtt, hanem Franciaországot is kitenné az elítélés és kiközösítés kockázatának. BERNAUD i. m. 1576. és köv.

alapjog és alapvető szabadság korlátozható vagy akár teljesen elvonható, ha azt a rendkívüli helyzet megköveteli és arra az alkotmányos rend helyreállítása érdekében szükség van.

6.3. Az alkotmánymódosítás és az alkotmánynak való megfelelés kérdése

Noha az alkotmány kifejezetten sehol sem tiltja meg saját módosítását a kivételes hatalom gyakorlása alatt, a közjogi doktrína ezt különböző jogértelmezési módszerekkel mégis levezethetőnek tartja.¹⁹²

Az általánosan elfogadott nézet szerint a 16. cikk (3) bekezdésében olvasható „alkotmányos közhatalmi szervek” szóösszetételben az alkotmányos jelző azt kívánja egyértelművé tenni, hogy a 16. cikk *abban a formájában védi az alkotmányos intézményrendszert, ahogyan az a kivételes hatalom bevezetésének időpontjában létezett.* A köztársasági elnök feladata tehát kizárólag *a rendkívüli helyzet előtt fennálló rend helyreállítása lehet.* A korábbi állapothoz való visszatérést pedig értelemszerűen kizárná, ha a normaszöveg időközben megváltozna. Ezen elméleti álláspont helyességét az alkotmányozói szándékok is alátámasztják. Már a legelső szövegváltozatából kitűnik, hogy a 16. cikket nem az alkotmány módosítására szánták a kidolgozói, hanem arra, hogy az elnök visszahelyezze az alkotmányos szerveket az alkotmány szerinti normál működésükbe. Az „alkotmányos” jelzőt az Államtanács javaslatára illesztették a közhatalmi szervek szóösszetétel elé, s ezzel valóban az előbb említett célkitűzést kívánták jelezni.¹⁹³ Ehhez az okfejtéshez annyit mindenképp érdemes hozzáfűzni, hogy e szerint csak az alkotmányos szervek jogállására, feladat- és hatáskörére vonatkozik módosítási tilalom, de kérdéses, hogy az az alkotmány egyéb rendelkezéseire is kiterjed-e.

Mindenesetre az alkotmány módosítása az államfőnek azzal a küldetésével sem tűnik teljes mértékben összeegyeztethetőnek, hogy minden körülmények között az alkotmány tiszteletben tartása felett kell örködnie.¹⁹⁴ (2.3. pont)

¹⁹² LEGARET i. m. 394.; LAMARQUE i. m.; VEDEL i. m. 434.; HAMON–TROPER i. m. 629. és köv.; MÉLIN-SOUCRAMANIEN–PACTET i. m. 471.; MEKHANTAR i. m. 365.; ARDANT–MATHIEU i. m. 440.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 597.; DEBBASCH et al. i. m. 725.; FOILLARD i. m. 233.; LE POURHIET (2012) i. m. 322.; ZOLLER i. m. 83.; LAVROFF i. m. 874.; DEBBASCH i. m. 177.; BOUDON i. m. 263.; CARCASSONE–GUILLAUME i. m. 409.

¹⁹³ VOISSET (1969) i. m. 71. és köv.

¹⁹⁴ Pl. LAVROFF i. m. 874.

Egy másik, széles körben elterjedt rendszertani értelmezés az alkotmány 16. és 89. cikkének egybevetésén alapul. A 89. cikk az alkotmánymódosításról szóló XVI. Címbe található, annak egyetlen passzusa. A 89. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy nem lehet alkotmánymódosítási eljárást kezdeményezni, illetve lefolytatni akkor, amikor az ország területi épségét sérelem éri.¹⁹⁵ Ez részben átfedést mutat a 16. cikk alkalmazását megalapozó azon esetkörrel, amikor a köztársaság területi épsége veszélyeztetett. Annak ellenére, hogy a két cikk különböző stádiumokra vonatkozik (egyik esetben bekövetkezett sérelem, a másikban csupán ennek közvetlen veszélye), szerintük ebből a részleges átfedésből logikusan és szükségszerűen következik, hogy a 89. cikkben írt tilalmat kiterjesztően kell értelmezni a 16. cikk valamennyi esetkörüre.

Egyes szerzők árnyaltabban közelítik meg a problémát, s úgy vélik, hogy az alkotmány módosítása csak a 16. cikk alapján kiadott rendkívüli intézkedéssel nem lehetséges, az alkotmány 11. cikke szerinti népszavazás útján, és az alkotmány 89. cikkében lefektetett rendes eljárás szerint, azaz a törvényhozás közreműködésével azonban megengedett.¹⁹⁶ Ők valószínűleg úgy értelmezik a szóban forgó megkötést, hogy a köztársasági elnök nem használhatja arra a rendkívüli jogait, hogy a parlament és a választópolgárok megkerülésével egymaga mó-

¹⁹⁵ Itt kell megjegyezni, hogy a magyar nyelvű alkotmánygyűjtemények (KJK, Complex) tévesen fordítják a francia alkotmány 89. cikk (4) bekezdését úgy, hogy „nem lehet alkotmánymódosítást lefolytatni, ha az a területi sérthetlenség ellen irányul”, illetve „ha érinti a terület sérthetlenségét.” A szóban forgó „*lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire*” szövegrész arra az esetre vonatkozik, ha Franciaország területe valamilyen külső beavatkozás következtében sérelmet szenvedne. Ezt a tilalmat ugyancsak az 1940-es német invázió emléke miatt vették fel az alaptörvénybe azért, hogy ne lehessen módosítani az alkotmányt akkor, ha az ország fegyveres megszállás alatt állna. A (4) bekezdés tehát az alpnorma érintetlenségét védelmezi, ha az alkotmányozás befolyásmentessége megkérdőjelezhető lenne egy idegen hatalom jelenléte miatt. Ádám Péter helyesen adja vissza a szöveg jelentését (ÁDÁM i. m. 230.) azzal az eltéréssel, hogy az integritás sérelmét befejezett stádium helyett – a 16. cikkben írt esetkörrel egyezően itt is – veszélyeztetési szituációként fordítja.

¹⁹⁶ François GOGUEL: *Réflexions sur le régime présidentiel. Revue française de science politique*, 1962/2. 292.; VOISSET (1969) i. m. 78.; François LUCHAIRE: *L'Union Européenne et la constitution. Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1992. 1592.; DUVERGER (1996) i. m. 276.; LE POURHIET (2012) i. m. 361.; MORABITO i. m. 127.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 597.; GAXIE i. m. 1329.; COHENDET (2015) i. m.; FORMERY i. m. 62.; FAVOREU–PHILIP (ed.) i. m. 815. De Gaulle kulcsfontosságú reformjai közül a köztársasági elnök közvetlen választása és a szenátus jogállásának átalakítása már 1962 elején napirendre került. Mivel egyik javaslat sem kapta volna meg a szükséges támogatást a politikai pártok részéről, a kormány alternatívákat keresett arra, hogy a parlament megkerülésével módosítsa az alaptörvényt. Ennek kapcsán felmerült, hogy első lépésben a 16. cikk segítségével alakítsák át az alkotmánymódosítási eljárás szabályait. Egy ilyen manőver végrehajtása jogi és politikai síkon egyaránt elfogadhatatlan lett volna, ezért a kormány elvetette ezt a „munkahipotézist.” A reformok keresztülvitelére végül egy nem kevésbé vitatott megoldást, az alkotmány 11. cikke szerinti eljárást választották. VOISSET (1969) i. m. 77. és köv.

dosítsa az alaptörvényt. Olyan módosításnak viszont, amely esetében közvetve vagy közvetlenül érvényesül a demokratikus részvétel, nem látják akadályát.

Fontos megjegyezni, hogy a doktrína által felállított tilalmat az Alkotmánytanács több alkalommal is megerősítette. Az alkotmánymódosító hatalom korlátaival foglalkozó *Maastricht II* határozatában *azon időszakok közé sorolta a 16. cikket, amelynek alkalmazásakor nem lehet alkotmánymódosítást kezdeményezni vagy erre irányuló eljárást lefolytatni.*¹⁹⁷ Mivel a testület nem tett különbség a rendkívüli intézkedéssel és a rendes eljárással történő módosítás között, ezt minden bizonnyal abszolút korlátként kívánta lefektetni. Az nem derül ki, hogy milyen indokok alapján jutott erre a következtetésre, mindenesetre a határozat *erga omnes* hatályából fakadóan ez az értelmezés a köztársasági elnökre nézve kötelező.¹⁹⁸ Más kérdés, hogy adott esetben ennek hogyan lehetne érvényt szerezni, hiszen a legtöbb alkotmánybírássággal egyetemben a francia Alkotmánytanács is tartózkodik attól, hogy tartalmi szempontból felülvizsgálja az alkotmánymódosító aktusokat.¹⁹⁹ Az alkotmánybírói kontroll tehát csak akkor lenne elképzelhető, ha a tilalom megszegését közjogi érvénytelenséget eredményező eljárási hibaként értékelné. A rendkívüli intézkedések azonban formális értelemben nem tekinthetők alkotmánymódosító törvénynek, így kétséges, hogy a testület, amely a saját hatásköreit a kezdetektől fogva megszorítóan értelmezi, elvégezné-e a felülvizsgálatot.

Néhány kisebbségi véleménytől eltekintve²⁰⁰ egyetértés mutatkozik abban, hogy *a köztársasági elnököt nem illeti meg az alkotmánymódosító hatalom*, ugyanakkor azt az 1961-es gyakorlat alapján *megengedhetőnek tartják, hogy az*

¹⁹⁷ Cons. const. 2 sept. 1992: no 92-312 DC § 19. Ezt az álláspontot későbbi határozataiban is következetesen fenntartotta. Cons. const. 15 mars 1999: no 99-410 DC § 3.; Cons. const. 30 mai 2000: no 2000-429 DC § 6.

¹⁹⁸ FAVOREU et al. i. m. 690.; SAINT-BONNET i. m. 36.

¹⁹⁹ Pl. Décision n° 2003-469. DC du 26 mars 2003.

²⁰⁰ PINTO i. m. és LEROY i. m. 220. nézeteit úgy összegezzük, hogy az alkotmány sehol nem mondja azt, hogy *ugyanahhoz*, a *korábbi* alkotmányos rendhez kell visszatérni, s hogy az alkotmányos intézmények felépítése, működése, hatáskörei ne változhatnak meg. Idézi: VOISSET (1969) i. m. 73. és köv. A téma monografikus kutatója, Voisset is hajlik afelé, hogy a köztársasági elnök átmenetileg módosíthatja az alkotmány egyes rendelkezéseit, feltéve, hogy ezt a rendkívüli körülmények indokolják. Ő is a normaszöveg homályosságát emeli ki, szerinte az alkotmánynak kifejezetten ki kellene mondania a módosítási tilalmat ahhoz, hogy ez mindenki számára egyértelművé váljon. A normaszöveg rugalmassága alapján Jean Chatelain sem tartja kizártnak, hogy abból „találékony” jogértelmezéssel levezethető legyen az alkotmánymódosítás lehetősége is. CHATELAIN i. m. 339. Ennek kapcsán az Államtanács joggyakorlatára hivatkozott, amely az első világháború idején a törvények végrehajtásának fogalmába egyes törvényi rendelkezések felfüggesztését is beleértette.

*alkotmány bizonyos rendelkezéseit átmenetileg felfüggeszse.*²⁰¹ Arra a kritikus kérdésre, hogy a felfüggesztés az alapszabály mely rendelkezéseit érintheti, a jogirodalom nem ad választ. Különleges jogrend idején teljesen elfogadott, hogy a rendkívüli jogkörökkel felhatalmazott korlátozza vagy felfüggeszse az állampolgári szabadságjogokat a veszélyhelyzet elhárítása érdekében. 1961-ben azonban, mint említettem, De Gaulle intézkedései az állampolgári szabadságjogok mellett a bírák elmozdíthatatlanságát garantáló szabályt is érintették (6.1. pont).

Meglátásom szerint a felfüggesztés körüli bizonytalanság relativizálja az alkotmánymódosítás tilalmát és bizonyos szempontból újra nyitottá teszi az egész problémakört. Dogmatikailag a felfüggesztés a jogi norma alkalmazásának az időszakos megtiltását jelenti. Miután a kivételes hatalom és a rendkívüli intézkedések nincsenek időbeli korláthoz kötve (9. pont), egy alkotmányi rendelkezés felfüggesztése a hatását tekintve a hatályon kívül helyezésével (s egyúttal alkalmazhatatlanságával) lenne egyenértékű mindaddig, amíg a kivételes hatalom befejezése után a felfüggesztés hatályát nem veszti és helyre nem áll az eredeti állapot. Mivel az alkotmánymódosítás tilalma továbbra is esetjogon alapul, nem pedig tételes jogi előírás, vajon mennyiben kell az elnöknek figyelembe vennie az alkotmánynál szükségképpen alacsonyabb szintű jogforrást, ha az alkotmányi rendelkezések felfüggesztéséhez való jogát egyébként elismerjük? Ha utóbbira lehetősége van, akkor ilyen alapon az alkotmánymódosítás tilalmát kimondó alkotmánytanács határozatokat is figyelmen kívül hagyhatja a kötelező erejük ellenére. Ismét hangsúlyoznunk kell, hogy a 16. cikk az elnök által igénybe vehető eszközként nem a törvényerejű rendelet megnevezést használja, ami feltételezné az alkotmánynak való szigorú alávetettségüket, hanem a jóval tágabban értelmezhető és nem feltétlenül alkotmánykomform intézkedést. Másfelől kiemelésre érdemes, hogy *kifejezetten sem a 16. cikk, sem más alkotmányi rendelkezés nem zárja ki az alkotmánymódosítás lehetőségét*, ez a tilalom jelenleg is alkotmánybírói döntéseken alapul.

Ugyanezt hangsúlyozza Michel Lascombe, aki szerint előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor az alkotmány módosítása elkerülhetetlenné válik, mert a szabályos állami működés másként nem biztosítható. Ilyen helyzet adódhat például, ha az államfői mandátum meghosszabbításra szorulna, mert éppen akkor járna le a helyettesítésére jogosultakéval együtt, amikor a rendkívüli

²⁰¹ QUERMONNE i. m. oldalszám nélkül; LÉO HAMON: A propos de l'article 16. quelques questions juridiques. *L'Actualité Juridique Droit Administratif*, 1961. I. oldalszám nélkül; VEDEL i. m. 856.; Paul LEROY: *L'organisation constitutionnelle et les crises*. Paris, L.G.D. J., 1966. 218. és köv. Idézi: VOISSET (1969) i. m. 80.; DUVERGER (1996) i. m. 276.; HAMON–TROPÉER i. m. 567. 29. l.; BIGAUT i. m. 53.; FRAISSEIX i. m. 144.

körülmények miatt lehetetlen lenne lebonyolítani egy országos népszavazást.²⁰² Egy ilyen szükséghelyzetben megengedhetők tünik, hogy az államfő a 16. cikk alapján kiadott intézkedésével átmenetileg módosítsa az alaptörvényt.

Megítélésem szerint súlyos jogbizonytalanságot okozhat, hogy a 16. cikkben nevesített joghatásokon kívül (7. pont) nem világosak a kihirdetés egyéb következményei. *Nem lehet tudni, hogy milyen hatást gyakorol az alkotmány többi rendelkezésére, mint ahogy azt sem, hogy a köztársasági elnököt mennyiben kötik az alkotmány előírásai?* Úgy tűnik, hogy ennek minden aspektusát maguk az alkotmányozók sem gondolták végig. Egyes jogtudományi álláspontok azt hangsúlyozzák, hogy az elnök csak az alkotmány tiszteletben tartásával gyakorolhatja kivételes jogait és nem módosíthatja az alaptörvényt, illetve, hogy a 16. cikk hatálya alatt semmilyen alkotmánymódosítási eljárás nem folytatható.²⁰³ Az Alkotmánytanács azonban csak a módosítási tilalmat deklarálta, de ebből még nem következik az, hogy az intézkedéseknek feltétlenül összhangban kell állniuk az alkotmánnyal. Az alaptörvénynek való megfelelésük (a konformitásuk) és az alkotmánymódosítási tilalom ugyanis két különböző dolog. Lényeges szempont továbbá, hogy a 16. cikk legelső szövegváltozatában még követelményként szerepelt az alkotmány tiszteletben tartása, ám ezt a kitételezt a későbbi szövegtervezetek már nem tartalmazták és a végleges verzióba sem került bele.²⁰⁴ François Luchaire, az Alkotmánytanács egykori elnöke szintén azt írja könyvében, hogy *a köztársasági elnök eltérhet az alkotmány rendelkezéseitől*,²⁰⁵ ez pedig szintén arra enged következtetni, hogy az intézkedéseknek nem kell összhangban állniuk velük. Ennél is elbizonytalanítóbbak azok az álláspontok, amelyek a 16. cikk kihirdetése kapcsán egyenesen az alkotmány *ipso iure* felfüggesztéséről, illetve az államfő általi felfüggeszthetőségéről szólnak. Így adott esetben nehéz lehet megítélni, hogy mi számít alkotmányos/alkotmányellenes cselekvésnek, ennek határai elmosódhatnak. Ráadásul úgy tűnik, hogy az alkotmány védelme nehezen vagy egyáltalán nem kényszeríthető ki az alkotmánybíráskodás eszközeivel, ennek megsértése egészen más természetű szankciót vonhat maga után.

²⁰² LASCOMBE i. m. 348.; LASCOMBE et al. i. m. 1449.

²⁰³ Le Pourhiet például hangsúlyozza, hogy az elnök tevékenysége nem irányulhat az alkotmány módosítására, felfüggesztésére vagy hatályon kívül helyezésére. LE POURHIET (2011) i. m. 122.

²⁰⁴ VOISSET (1969) i. m. 72.; A tervezeteket a szerző a 413. oldalon közli.

²⁰⁵ LUCHAIRE (1980) i. m. 393. és köv. „Les pouvoirs exceptionnels exercés par l'article 16 lui permettent de déroger à la constitution.”

7. A kivételes hatalom politikai ellenőrzése

A kivételes elnöki jogkörök felett a parlament és a társadalom gyakorolhat demokratikus kontrollt. Más különleges jogrenddel összehasonlítva megdöbbentő, hogy a 16. cikkkel szemben mennyire korlátozottak a törvényhozás lehetőségei, míg az állampolgárok esetében éppen az tűnik egyedülállónak, hogy az alkotmány kifejezetten ellenállási jogot biztosít számukra.

7.1. Parlamenti kontroll

Intézményi szempontból a kihirdetés legfontosabb következménye az, hogy *a parlamentnek a jogszabály erejénél fogva össze kell ülnie.*²⁰⁶ Ez a garanciális előírás azt a célt szolgálja, hogy a kétkamarás törvényhozó szerv működéséhez a rendes ülészakon kívül *se legyen szükség az államfő általi összehívásra.* A demokratikus kontroll megóvása érdekében a 16. cikk (5) bekezdése rögtön hozzáteszi ehhez, hogy az alsóházként funkcionáló *Nemzetgyűlést nem lehet felosztatni a kivételes hatalom gyakorlása alatt.*²⁰⁷ A szenátusról felesleges ugyanezt kimondania, mert a felsőház eleve mentességet élvez a felosztatás alól.²⁰⁸ Az *ipso iure* ülésezésen és a házfelosztatás megtiltásán kívül a 16. cikk semmilyen részletszabályt nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy pontosan milyen szerepet tölthet be a parlament ebben az időszakban.

Az alaptörvény hallgatásától függetlenül teljes az egyetértés abban, hogy a parlament működtetése *a köztársasági elnök felelősségre vonhatóságát kívánja biztosítani a kivételes hatalommal kapcsolatos visszaélések szankcionálására.* Ebbe a körbe sorolható, ha már a kihirdetésre is megalapozatlanul, az előfeltételek hiányában kerülne sor, de okot adhatnak erre a rendkívüli intézkedések, és természetesen az is, ha az elnök indokolatlanul hosszú ideig gyakorolná diktátori jogait. *Ezek mind-mind olyan köteleességszegésnek minősülnek, amelyek nyilvánvalóan összeegyeztethetetlenek a megbízatásának gyakorlásával.* Az ilyen jellegű magatartások megalapozhatják vele szemben az alkotmány 68.

²⁰⁶ Alkotmány 16. cikk (4) bekezdés.

²⁰⁷ Amennyiben a köztársasági elnök jogellenesen felosztatná a Nemzetgyűlést, működésbe lépne a Harmadik Köztársaság idején elfogadott ún. Treveneuc-törvény. Az ebben lefektetett védekező mechanizmus a megyei főtanácsok küldötteiből alakítandó gyűléshez delegálja az állami főhatalmat. Loi du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des conseils départementaux dans des circonstances exceptionnelles.

²⁰⁸ Alkotmány 12. cikk.

cikkében lefektetett *impeachment* típusú eljárás lefolytatását.²⁰⁹ Amennyiben a Felsőbíróság hatáskörébe tartozó vizsgálat a vétkességének kimondásával zárul, akkor *elmozdíthatóvá válik tiszttségéből*. Hozzá kell persze tennünk, hogy a közjogi felelősség érvényesítése még a parlament működőképességét feltételezve is csupán elméleti lehetőség marad mindaddig, amíg nincsen meg *a vád alá helyezéshez szükséges kétharmados többség mindkét kamarában*.²¹⁰ A köztársasági elnök rendszerint a parlamenti többség bizalmát élvezi, ezért a politikai erőviszonyokat tekintve ennek meglehetősen csekély a valószínűsége. Ráadásul az eljárás megindítása nem jár az akadályoztatásával, ő hivatalában maradhat mindaddig, amíg attól meg nem fosztják. Ennek megtörténteig tovább gyakorolhatja minden jogkörét, a Felsőbíróság pedig az elmarasztalása esetén sem lesz jogosult arra, hogy megszüntesse a kivételes hatalmat és megsemmisítse az addig hozott intézkedéseit. Ez a kontrollmechanizmus tehát szükségképpen utólagos és minden bizonnyal megkésett lehet, továbbá nem alkalmas arra, hogy teljeskörűen orvosolja a visszás helyzet negatív következményeit.²¹¹

Arról sem szól az alkotmány, hogy tovább folyhat-e a törvényalkotó munka, s ha igen, akkor kiterjedhet-e a veszélyhelyzettel összefüggő tárgykörökre? Nyitva hagyja azt a fontos kérdést is, hogy változatlanul érvényesíthető-e a politikai felelősség a kormánnyal szemben?

Az 1961-es gyakorlat szerint két helyzetet kell egymástól megkülönböztetni attól függően, hogy a parlament a rendes (*session ordinaire*) és rendkívüli ülészak (*session extraordinaire*) vagy pedig kizárólag a 16. cikk (4) bekezdés szerinti különleges ülészak (*session spéciale ou plein droit*) keretében ülésezik-e. A rendes és rendkívüli ülészak tehát időben egybeeshet a 16. cikk szerinti *ipso iure* ülészakkal, de el is válhat attól. De Gaulle az első esetkörrel kapcsolatos álláspontját az 1961. április 25-én kelt üzenetében fejtette ki: *a rendes és a rendkívüli ülészak ideje alatt a parlament a rendes hatásköri szabályok szerint*

²⁰⁹ CHANTEBOUT i. m. 464.; VERPEAUX i. m. 290.; PORTELLI i. m. 307.; GOHIN i. m. 740.; CARCASSONE i. m. 116.; BRANCHET i. m. 120.; DEBBASCH et al. i. m. 689. A 2007-es módosításig az alkotmány 68. cikke a közelebbről nem részletezett hazaárulás (*la haute trahison*) fogalmát használta az elnök felelősségre vonását megalapozó magatartásként. A korábbi alkotmányszöveget értelmező kommentárok, jogtudományi nézetek a hazaárulásként értékelhető cselekmények közül első helyen említették a kivételes hatalommal kapcsolatos bármilyen visszaélést.

²¹⁰ Alkotmány 68. cikk. (2) és (4) bekezdés. Az alkotmány 68. cikk (5) bekezdése organikus törvényre bízta az eljárás részletszabályainak megállapítását, melyet jelentős késedelemmel csak 2014-ben fogadott el a parlament. Loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution. Eddig az időpontig nem lehetett volna felelősségre vonni az elnököt. COHENDET (2015) i. m. 542. 32. lj.

²¹¹ PLATON i. m. 110.

*tovább folytathatja jogalkotó és ellenőrző tevékenységét, feltéve, hogy azok nem érintik a 16. cikk alapján meghozott vagy meghozandó intézkedéseket.*²¹² De Gaulle tehát nem hagyott kétséget a felől, hogy a válsághelyzet kezelése kizárólag a köztársasági elnök feladata. Egyedül ő tartozik felelősséggel a köztársaság megmentéséért, ennek a küldetésnek pedig a többi államhatalmi szervnek alá kell rendelődnie. Ebből egyfelől az következik, hogy a törvényhozás a rendes és rendkívüli ülészakán bármilyen témával foglalkozhat és törvényt alkothat, de az semmilyen módon nem érintheti a veszélyhelyzetet. Másfelől az a következtetés vonható le belőle, hogy *a 16. cikk alkalmazása alatt a parlament nem módosíthatja és nem helyezheti hatályon kívül az elnök rendkívüli intézkedéseit.*²¹³ Legfeljebb annyit tehet, hogy határozati formában felhívja a rendkívüli jogkörök letételére, s ha ennek nem hajlandó eleget tenni, akkor Felsőbírásként felelősségre vonhatja őt.²¹⁴ Ez ha nem is teljesen egyedülálló, mindenesetre nagyon ritka megoldásnak számít, hiszen a legtöbb alkotmány érdemi felülbírálati jogot biztosít a törvényhozásnak azzal, hogy a különleges jogrend alapján kibocsátott aktusokat bizonyos határidőn belül – hatályvesztés terhével – elé kell terjeszteni megerősítésre. A kivételes hatalom esetében nincs ilyen előterjesztési kötelezettség, az alkotmányozók kifejezetten elvetették azt, hogy az intézkedések bármiféle ratifikációra szoruljanak,²¹⁵ a megtett intézkedésekről még csak értesíteni sem kell a törvényhozást.

A fenti logika mentén haladva a kormány szintén normális keretek között tevékenykedhet, feltéve, hogy a parlamenthez hasonlóan ő sem avatkozik bele a 16. cikk alapján meghozott vagy meghozandó intézkedésekbe. Még együttélési időszakban sem szállhat szembe a köztársasági elnökkel például úgy, hogy a rendeleti útra tartozó intézkedéseit kormányrendelettel hatályon kívül helyezi vagy módosítja.²¹⁶ Annak viszont nincs akadálya, hogy az elnök utasításának megfelelően, az általa megszabott területeken továbbra is kivegye a részét a

²¹² *L'année politique 1961. Revue chronologique des principaux faits politiques, diplomatiques, économiques et sociaux de la France.* Paris, Presses Universitaires de France. 1962. 652. [A továbbiakban: *L'année politique.*]

²¹³ Henry kormánybiztos vitatta De Gaulle értelmezését a Rubin de Servens ügyben előterjesztett konklúzióiban. Álláspontja szerint semmi nem akadályozhatja a parlamentet abban, hogy vitát nyisson a köztársasági elnök döntései felett és hatályon kívül helyezze azokat. Ilyenkor a parlamenti kontroll nemhogy fennmarad, de még erőteljesebb is lehet, mivel az elnök megszorító alkotmányértelmezéséhez a parlament nincs kötve. Idézi: VOISSET (1969) i. m. 233. Jean Chatelain szintén amellet érvel, hogy az intézkedések felett a parlament ellenőrzést gyakorolhat. CHATELAIN i. m. 342. 1. lj.

²¹⁴ VOISSET (1969) i. m. 106. és köv.; LE POURHIET (2011) i. m. 123. és köv.; PLATON i. m. 106.

²¹⁵ VOISSET (1969) i. m. 234.

²¹⁶ PLATON i. m. 106.; MÉLIN-SOUCRAMANIEN–PACTET i. m. 470.

mindennapi igazgatási feladatok ellátásából. Feltéve persze, hogy a rendkívüli körülmények ezt egyáltalán lehetővé teszik.

Amikor 1961. április 22-én kitört a tábornokpuccs, a parlament éppen a második ülészakra készült, amely az akkor hatályos alkotmányszöveg szerint április utolsó keddjén, azaz április 25-én vette kezdetét. A kamarák a szokásos ütemtervnek megfelelően ugyanúgy végezték tevékenységüket, mint az előtt és fenntartották a szokásos kapcsolatokat a kormánnyal különösebb feszültség nélkül. Július 22-én bezárták az ülészakot teljes egyetértésben a kormánnyal anélkül, hogy túlságosan aggódtak volna a Bizerte-ügy miatt, amely számos francia és tunéziai halálos áldozatot követelt.²¹⁷ A rendes ülészak bezárásának nem volt akadálya, mert az *ipso iure* üléselés nem jelenti egyúttal azt, hogy a parlamentnek a 16. cikk kihirdetésének pillanatától kezdve egyfolytában és megszakítás nélkül üléselnie kellene.²¹⁸

Augusztusban néhány képviselő és szenátor jelezte, hogy egyes mezőgazdasági termékek hatósági árazását kívánná megvitatni, ezért arra kérték a házelnököket, hogy hívják össze a kamarákat. A szeptember 5-ére és 12-ére kitűzött üléseket a kormány is kénytelen volt tudomásul venni az *ipso iure* ülészak miatt. De Gaulle 1961. augusztus 31-én kelt levele²¹⁹ azonban újabb hidegzuhanyként érte a parlamentet, abban ugyanis még szűkebbre szabta mozgásterét. A miniszterelnöknek címzett és a házelnökökkel közlendő átiratában tudatta, hogy az alkotmány betűjét tekintve nem látja akadályát az ülés összehívásának, mint ahogy annak sem, hogy a kormány meghallgassa a kamarák véleményét a mezőgazdasági kérdésekben. Ugyanakkor *ellentétesnek tartaná az alkotmánnyal, ha a meghirdetett ülésnek bármilyen törvényalkotási eredménye lenne*. Vagyis De Gaulle értelmezése szerint a parlament a rendes ülészakon kívül semmilyen törvényt nem fogadhat el, még olyan tárgykörben sem, ami semmilyen összefüggésben nem áll a 16. cikk alkalmazására okot adó körülményekkel.

Válaszlépésként az ellenzéki pártok képviselői bejelentették, hogy bizalmatlansági indítványt szándékoznak benyújtani Michel Debré kormányával szemben. Mivel a házszabály hallgatott arról, hogy lehetőség van-e erre a 16. cikk hatálya alatt, élénk vita bontakozott ki a megengedhetőségéről. Ellene szól, hogy

²¹⁷ CHATELAIN i. m. 342.

²¹⁸ GOGUEL (1968) i. m. 244–245.; VOISSET (1969) i. m. 93.; DEBBASCH et al. i. m. 727.; FRASSEIX i. m. 143. Pontatlan ezért a hazai szakirodalomban az a megfogalmazás, hogy a parlament ez idő alatt *permanensen* üléselzik. HASKÓ Katalin: Franciaország. In: KARDOS József – SIMÁNDI Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*. Budapest, Osiris, 2004. 240.

²¹⁹ *L'année politique* i. m. 664.

egy olyan időszakban, amikor az állam a legsebezhetőbb és amúgy is működési zavarokkal küzd, nem lenne szerencsés ezt tovább fokozni a kormány megbuktatásával, mivel egy újabb hatalmi centrum esne ki az állami irányításból. Ez felborítaná továbbá az alapintézmények közötti egyensúlyt, hiszen a kormány megbuktatása esetén a végrehajtó hatalom nem tudna élni a parlament-feloszlatási joggal, hogy a választókhöz forduljon a konfliktus feloldása érdekében. Ez még akkor is igaz, ha a kormány menesztését nem követi automatikusan a Nemzetgyűlés feloszlatása, az ilyenkor is az államfő mérlegelésétől függ. Ezzel szemben meggyőzőnek tűnik az az érvelés, hogy a parlament ülésezése egy államcsíny kivédésére szolgál, ezért meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a „bűnrészességet” vállaló kormány együtt bukjon a hatalom kisajátítására törekvő köztársasági elnökkel.²²⁰

Miután a házelnöki értekezlet sem tudott dűlőre jutni a kérdésben, a Nemzetgyűlés elnöke, Jacques Chaban-Delmas először az Alkotmánytanácshoz fordult az alkotmány értelmezését kérve. A testület azonban, amely megszorítóan értelmezi saját hatásköreit, megtagadta az állásfoglalást arra hivatkozva, hogy ilyen jellegű kérdés megválaszolására az alkotmány kifejezetten nem hatalmazza fel.²²¹ A Nemzetgyűlés elnöke végül saját házelnöki hatáskörében eljárva azzal zárta le a vitát, hogy *a rendes ülészakon kívül nem lehet a kormánnyal szemben bizalmatlansági indítványt benyújtani.*²²² Döntésének indokai szerint a köztársasági elnök az alkotmány 5. cikke alapján meghatározhatja a köztársasági elnök működésének szabályait arra az időszakra, amikor a 16. cikk alkalmazása miatt a rendes működésük szünetel. A házelnök tehát kötelező érvényűnek tekintette De Gaulle iránymutatásait, és a bizalmatlansági indítvány befogadhatatlanságával kapcsolatos érveit az államfői átiratok tartalmára építette. Elfogadva, hogy a parlament munkájának a rendes ülészakokon kívül nem lehet jogalkotási eredménye, a házelnök szerint ez szükségképpen megfosztja a kormányt attól a lehetőségtől, hogy az alkotmány 49. cikk (3) bekezdése szerint felvethesse politikai felelősségét a törvénytervezetek szavazásra bocsátása kapcsán. Azért, hogy a hatalmi ágak közötti egyensúly megmaradjon, ugyanezen cikk (2) bekezdése sem érvényesülhet, azaz a képviselőház sem kérdőjelezheti meg a kormány felelősségét egy bizalmatlansági indítvány megszavazásával.

²²⁰ Xavier PRÉTOT: Article 49 à 51. In: François LUCHAIRE – Gérard CONAC – Xavier PÉTOT (ed.): *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*. Paris, Economica, 2008. 1243. és köv.

²²¹ Décision n° 61-1 AUTR du 14 septembre 1961.

²²² Décision du Président de l'Assemblée Nationale du 19 septembre 1961.

Bár a házelnök értelmezése vitatható volt, ez a korlátozás csak a 16. cikk szerinti különleges ülészakra vonatkozott. A rendes ülészak megnyílásával, október első keddjén a Nemzetgyűlés már akadálytalanul szavazhatott volna a kabinet elleni bizalmatlansági indítványról. Milyen lehetőségei lettek voltak De Gaulle-nak az indítvány sikeressége esetén? Először is újra kinevezhette volna a Debré-kormányt, de ezzel nyílt konfliktusba került volna a parlamenttel. Másodszor kinevezést adhatott volna egy új kormánynak, de ez sem felelt meg igazán az V. Köztársaság intézményi logikájának és szellemiségének. S mivel a bizalmatlansági indítvány előterjesztésének oka a kivételes elnöki jogok gyakorlása volt, a parlament aligha érte volna be egy egyszerű kormányváltással és azt valószínűleg az új kabinet ellen is benyújtotta volna. A kormány megbuktatására a választókhöz fordulás lett volna az egyetlen logikus válasz, a parlament feloszlatására azonban csak akkor kerülhetett volna sor, ha a köztársasági elnök előbb véget vet a kivételes hatalomnak.²²³ Így is történt. Mivel a konfrontáció elkerülhetetlennek látszott, De Gaulle néhány nappal az őszi ülészak kezdete előtt, szeptember 29-én letette kivételes jogköreit²²⁴ (9. pont).

Azzal egyetérthetünk, hogy a parlament közvetlenül nem avatkozhat bele az elnök kivételes hatásköreibe, nem bírálhatja felül a rendkívüli intézkedéseket és nem bocsáthat ki velük konkuráló aktusokat. Az alkotmány szövegének és szellemiségének az az értelmezés felel meg a leginkább, hogy a köztársasági elnök egyedül kezelje a veszélyhelyzetet. Ugyanakkor a 16. cikk nyilvánvalóan azért írja elő a parlament ülésezését, hogy valamilyen módon ellenőrizze az elnököt, nem pedig azért, hogy teljesen meg legyen kötve a keze. De hogyan tudja ezt a feladatát hatékonyan ellátni, ha még a kormány elleni bizalmatlansági indítványról sem szavazhat bármikor a 16. cikk alkalmazása alatt? Milyen ésszerű indoka lehet annak, hogy meg kell várnia a következő rendes ülészakot ahhoz, hogy gyakorolhassa a 49. cikkből eredő jogát? Elfogadható-e, hogy a hatáskörei aszerint alakuljanak, hogy az elnök milyen időpontban ruhazza fel magát kivételes hatásköreivel? A kérdéseket megfogalmazó Platon szerint indokolt lenne elvetni az ülészakok közötti különbségtételt, amely egyébként kizárólag az 1961-es gyakorlaton alapul, az a mindenkori alkotmányos szereplőket nem köti.²²⁵

²²³ PLATON i. m. 107.

²²⁴ MASSOT (1977) i. m. 140.

²²⁵ CHANTEBOUT i. m. 618.; CARCASSONE–GUILLAUME i. m. 119.; VILLIERS–BERRANGER i. m. 1335.; LAMY i. m. 176.

Lényeges változás azóta, hogy az 1995-ös alkotmánymódosítás egyetlen rendes ülészakot vezetett be, amely minden év október első munkanapján kezdődik és június utolsó munkanapján ér véget. Ez hozzávetőleg 270 ülésnapot jelent egy évben, ami a korábbi munkarendhez képest száz nappal hosszabb. Ez azt jelenti, hogy lecsökkent a rendes ülészakok közötti intervallum, amikor az 1961-es alkotmányértelmezés szerint nem lehetne bizalmatlansági indítványt benyújtani a kormánnyal szemben és törvényeket sem lehetne elfogadni.

Végül fel kell hívni a figyelmet egy jelenleg is rendezetlen eljárásjogi helyzetre.²²⁶ Előfordulhat, hogy a 16. cikk alkalmazására a Nemzetgyűlés felosztatását követően, de még az előrehozott választások megtartását megelőzően kerül sor. Semmi nem tiltja a kivételes hatalom igénybevételét ebben az átmeneti időszakban, és nem is lenne célszerű kizárni ennek lehetőségét. A probléma abból adódik, hogy az államfő felosztató dekrétuma véget vet a Nemzetgyűlés megbízásának azon a napon, amelyen a házelnök ismerteti azt a képviselőkkel.²²⁷ Mivel az alsóház mandátuma a 16. cikk életbe léptetésével nem éled újra, a rendkívüli elnöki jogkörök felett csak a szenátus gyakorolhatja ellenőrzést. Végiggondolva a szenátus lehetőségeit, arra juthatunk, hogy egyedül eszköztelen maradna az elnökkel szemben. Ilyenkor a Felsőbíróóság előtti eljárás nem lenne megindítható, mert ahhoz minden esetben szükség van mindkét kamara közreműködésére. A szenátus feloszlatatlanságának pedig az az ára, hogy a szenátorok nem vonhatják meg a bizalmat a kormánytól és nem nyújthatnak be ellene bizalmatlansági indítványt. Az alkotmány 49. cikk (4) bekezdése mindössze arra ad lehetőséget, hogy a miniszterelnök kérje a szenátustól valamely politikai nyilatkozat jóváhagyását. Ez azonban, ahogy a szakirodalom rámutat, nem több egy egyszerű „udvariassági” szabálynál.²²⁸ A kormány minden bizonnyal csak akkor élne ezzel a lehetőséggel, ha biztosra veheti a szenátus támogatását. Amennyiben pedig a szenátus mégis a nemtetszését fejezné ki, a miniszterelnök még mindig mérlegelhetné, hogy benyújtja-e lemondását, mert az alkotmány 49. és 50. cikke alapján erre nem köteles.²²⁹ A képviselőkkel ellentétben tehát a szenátorok még a kabinetten keresztül sem tudnák sakkban tartani az elnököt, így a parlamenti kontroll az új Nemzetgyűlés megalakulásáig teljesen kiüresedne. Az elnök felelősségre vonása egy olyan időszakban ütközne akadályba, amikor nagyobb az esély a tisztségével kapcsolatos visz-

²²⁶ DEBBASCH et al. i. m. 728. és LASCOMBE i. m. 82. jelezte ezt a joghézagot.

²²⁷ Pierre AVRIL – Jean GICQUEL – Jean-Éric GICQUEL: *Droit parlementaire*. Paris, Montchrestien, 62021. 186.

²²⁸ LAVROFF i. m. 917.

²²⁹ HAMON–TROPER i. m. 652.; CONSTANTINESCO–PIERRÉ-CAPS i. m. 383.; VERPEAUX i. m. 372.

szaelesekre. Ennek kiküszöbölésére indokolt lenne az alkotmány módosítása például oly módon, hogy a 16. cikk alkalmazásával a felosztatott Nemzetgyűlés megbízatása „feléled” és a kivételes hatalom befejezéséig automatikusan meghosszabbodik.

7.2. Társadalmi kontroll

Egyesek²³⁰ úgy gondolják, hogy a különleges jogrend demokratikus ellenőrzése mindaddig nem lehetséges, amíg a nép nem veszi ki a részét belőle. A hagyományos eszközök nem elegendők az ellenőrzéshez, legyenek bármennyire is kifinomultak. Szükség van arra is, hogy az államhatalom forrását jelentő nép jelen legyen és éberrel figyelje a kormányzat tevékenységét. Éppen azért írja elő az alkotmány a nemzet tájékoztatását a kivételes hatalom bevezetéséről, hogy ezáltal az állampolgárok felügyelete alá helyezze az elnököt (5. pont).

A társadalmi ellenőrzésnek azonban feltétele, hogy legyen közvélemény, s ez megfelelően, strukturált formában fejeződjön ki. Ennek formálásában egyaránt részt vesznek az alkotmányos szervek, mint például a parlament, illetve a társadalmi nyilvánosság egyéb szervei, a sajtó, a politikai pártok, a szakszervezetek stb. Ezek a szervek 1961-ben csak részben voltak képesek betölteni ellenőrző szerepüket. A Nemzetgyűlés, főleg a technikai hozzáértés hiánya miatt inkább csak meddő politikai vitákat generált ahelyett, hogy a sajtószabadságot, a bírói függetlenséget vagy az alkotmányosságot kérte volna számon a kormányon. A 16. cikk alkalmazási feltételeit is a pártpolitikai érdekeknek megfelelően értelmezték, ami nem segítette az állampolgárokat a tisztánlátásban. Nem kevésbé voltak felkészületlenek az egyéb szervezetek. Bár fontos szerepet kellett volna betölteniük a vélemények formálásában, kifejezésében, illetve képviselésében, ezt többnyire elmulasztották, mert nem voltak tisztában a modern társadalomban betöltött ellenőrző szerepük fontosságával. Ráadásul a politikai pártok ahelyett, hogy a kormányzati szakpolitikák kritikájával foglalkoztak volna, aktivitásuk közjogi, intézményi kérdések megvitatásában merült ki. Mindez pedig a szakirodalom értékelése szerint alkalmas volt arra, hogy elmossa a politikai felelősséget.²³¹

A fentiekben már szó esett arról, hogy 1961-ben különösebben senki nem vitatta azt, hogy a 16. cikk előfeltételei fennállnak. Ehhez persze szükség volt

²³⁰ CAMUS i. m. 363. Idézi: VOISSET (1969) i. m. 394.

²³¹ VOISSET (1969) i. m. 393–398.

arra, hogy az Alkotmánytanács az elnökkel egyezően ítélje meg a helyzetet. De Gaulle intézkedései közül is csak egy-kettővel szemben fogalmazódtak meg kritikák, a politikai konfliktus közte és a baloldali ellenzéke között nem emiatt, hanem a parlament hatásköreinek megnyirbálása miatt tört ki. Ez azonban egyáltalán nem tevődött át a társadalomra. Annak ellenére, hogy De Gaulle öt hónapon át gyakorolta kivételes jogköreit, a közvélemény különösebben nem tiltakozott ellene, sőt a társadalom többsége támogatta az elnök tevékenységét.²³²

Az elmúlt évtizedekben végbement társadalmi változások alapján feltételezhető, hogy a 16. cikk újabb alkalmazása esetén a közvélemény formálására, kifejezésére hivatott intézmények már jobban tudatában lennének küldetésüknek, ezért a köztársasági elnök ma már a francia és a nemzetközi közvélemény fokozottabb felügyelete alatt állna.

Fontos még kiemelni, hogy az 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, amely a pozitív jog részeként²³³ normatív erővel bír,²³⁴ a 2. cikkében minden állampolgár számára jogot biztosít az elnyomással szembeni ellenállásra (*le droit de résistance à l'oppression*). Az ellenállás felőlel minden olyan tevékenységet, amely révén az állampolgárok kifejezésre juttathatják elégedetlenségüket, nemtetszésüket, negatív értékítéletüket az önkényesnek tartott hatalomgyakorlással szemben. Ez magában foglalhatja a gyülekezéshez és tüntetéshez való jogot, a véleménynyilvánítás szabadságát, a köztisztviselők lehetőségét arra, hogy megtagadják a nyilvánvalóan törvénysértő és a közérdeket súlyosan sértő utasítások teljesítését. Egy önkényes rezsim természeténél fogva nem tartja tiszteletben ezeket a jogokat és különleges jogrend idején éppen a gyülekezéshez, a véleményformáláshoz fűződő jogok esnek leginkább korlátozás alá. Az elnöknek olyan hatalma van (fegyveres erők, a média ellenőrzése stb.), amelyek lehetővé teszik, hogy pozícióban maradjon, és megakadályozza az ellenzéki erők szerveződését. *Az elnyomással szembeni ellenállást ezért nehéz lehet a gyakorlatban kifejezteni.* Egyes tankönyvek azt hangsúlyozzák, hogy amennyiben a kivételes hatalom alkalmazására jogszerűen kerülne sor, a két alkotmányos rendelkezés (ti. a 16. cikk és az ellenállási jog) összeütközésének nem létezne jogi feloldása.²³⁵

De Gaulle hatalomfelfogása szerint azonban ilyen helyzet elvileg nem fordulhatna elő. Szerinte ugyanis *az állampolgári támogatottság a legfontosabb a kivételes elnöki jogkörök gyakorlása során.* Az elnök, aki 1962 óta közvetlenül a

²³² SAINT-BONNET (2009) i. m. 542.

²³³ DEBBASCH et al. i. m. 725.

²³⁴ Cons. const. Décision n° 81-132 DC16 janvier 1982.

²³⁵ DEBBASCH et al. i. m. 725.

választópolgároktól nyeri el megbízását, a 16. cikkben arra kap felhatalmazást, hogy a legkritikusabb időszakokban egyedül ő fejezze ki a nemzet akaratát és egyedül ő viseljen felelősséget a nemzet sorsáért. De Gaulle ezt úgy értelmezte, hogy az intézkedések meghozatala során nem is annyira a jogi kötöttségnek való megfelelés a lényeges, mint inkább az, hogy az elnök cselekvése a társadalom helyeslésével, egyetértésével találkozzon. Ebben az esetben ugyanis az elnök „feloldozást” nyerhet az esetleges jogsértések alól. Amennyiben pedig az elnök magatartását a társadalom túlnyomó többsége elítéli, akkor az elnöknek le kell vonnia a konzekvenciákat, le kell tennie a kivételes jogköreit, vagy pedig számolnia kell a bizalomvesztés következményeivel és az esetleges társadalmi ellenállással. Az alkotmányozók elképzelése szerint a 16. cikk ellenőrzése alapvetően a köztársasági elnök választók előtti felelősségén keresztül valósul meg.²³⁶ Valójában ezzel magyarázható, hogy a 16. cikk hatálya alatt a parlament mozgásteret jelentősen beszűkül, a következő pontban pedig látni fogjuk, hogy 1961-ben a bíróságok sem alakítottak ki felette erős kontrolljogokat. Kérdés, hogy a megváltozott jogszabályi környezetnek és a bírói gyakorlat fejlődésének köszönhetően ez ma szélesebb lenne-e?

8. A kivételes hatalom bírói ellenőrzése

A kivételes hatalom bírói ellenőrzése kapcsán a közigazgatási és a rendes bíróságok, az Alkotmánytanács és az Emberi Jogok Európai Bírósága által végzett felülvizsgálatot tárgyalom.

8.1. A közigazgatási és a rendes bíróságok

Az Államtanács (*le Conseil d'État*) a *Rubin de Servens* határozatában²³⁷ fektette le a kivételes hatalom közigazgatási bírói felülvizsgálhatóságának elvi kereteit. Az ügy alapjául az 1961. május 3-i intézkedés szolgált, amely egy rendkívüli hadbírószéket állított fel az Algériai eseményekkel összefüggő államellenes és a katonai fegyelem elleni bűncselekmények elbírálására. Mint említettem, ennek az volt a célja, hogy a tábornokpuccs résztvevőit szigorúan megbüntessék és példát statuáljanak velük. Az intézkedéssel szemben magas rendfokozatú főtisztek

²³⁶ VOISSET (1979) i. m. 110.

²³⁷ CE du 2 mars 1962. *Rubin de Servens*.

terjesztettek elő megsemmisítés iránti keresetet, akiket a rendkívüli bíróság különböző büntetésekkel sújtott. A kérelmezők elsősorban annak megállapítását kérték az Államtanácstól, hogy az intézkedés kiadásának időpontjában már nem álltak fenn a 16. cikk alkalmazásának feltételei. Másodsorban annak az alapelvnek a megsértését állították, miszerint a katonai büntetőeljárásban a vádemelésnek a végrehajtó hatalomtól független állami szerv hatáskörébe kell tartoznia. Harmadsorban a büntetőjogi visszaható hatály tilalmára hivatkoztak, mivel az intézkedés a hatályba lépése előtt elkövetett cselekményeket is büntetni rendelte.²³⁸

Az Államtanács azonban megtagadta, hogy érdemben állást foglaljon a támadott döntés alkotmányosságáról. Különbséget tett egyrészlől a 16. cikk alkalmazását kihirdető és befejező döntés, másrészlől a 16. cikk alapján meghozott rendkívüli intézkedések között.

Mivel a *kihirdető döntés* teljesen átrendezi, felforgatja a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát (6. pont), a *megszüntető döntés* pedig visszarendezi azt (9. pont), ezeket ún. *kormányzati aktusnak (acte de gouvernement) minősítette*. A hatalmi ágak viszonyait érintő aktusok politikai karakterű döntések, amelyek teljeskörű immunitást élveznek a bírói felülvizsgálat alól. Ebből következően *az Államtanács nem vizsgálta azt, hogy a 16. cikk alkalmazására megalapozottan került-e sor, sem pedig annak időtartamát*. Mindössze arra utalt, hogy arra a hivatalos konzultációkat követően került sor, vagyis a kihirdetés kapcsán egyedül az eljárási szabályok megtartását ellenőrizte.

A rendkívüli intézkedéseket ketté bontotta aszerint, hogy milyen jogforrási területet érintenek. *Csak azok ellen tartotta megengedhetőnek a jogorvoslatot, amelyeket az elnök a végrehajtó hatalom gyakorlásával hoz meg, a törvényhozás hatáskörébe tartozókat nem tartotta felülvizsgálhatónak*. Ez a közélet megoldás kétségkívül megfelelt annak a hagyományos felosztásnak, miszerint a végrehajtó hatalom aktusait az Államtanács, a törvényhozó hatalom aktusait pedig az Alkotmánytanács ellenőrzi. Abból a szempontból viszont aggályosnak tartja a szakirodalom, hogy *az alapvető jogokat érintő döntések így teljesen kívül esnek a közigazgatási bírói felülvizsgálat körén*.²³⁹ De Gaulle intézkedései kivétel nélkül törvényhozói tárgykört érintettek, rendeleti útra tartozó nem szerepelt közöttük. Ha egy intézkedés vegyesen tartalmazna törvényhozási és rendeleti tárgykörbe tartozó rendelkezéseket, akkor is csak az utóbbiak

²³⁸ Marceau LONG et al.: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. Paris, Dalloz, 132001. 573.

²³⁹ Pl. CHANTEBOUT i. m. 619.; LE POURHET (2011) i. m. 124–126.

törvényessége vizsgálható.²⁴⁰ Egy másik határozatában ugyanakkor kimondta a testület, hogy *a rendkívüli intézkedések alapján hozott egyedi közigazgatási aktusok teljeskörűen felülvizsgálhatók* hatáskör túllépése címén.²⁴¹ A szakirodalom viszont ennek kapcsán felhívja a figyelmet, hogy a közigazgatási bíróság az egyedi közigazgatási határozatok törvényességét nem a rendes törvények, hanem a köztársasági elnök rendkívüli intézkedéseire képest vizsgálta, amely jogalapjukat képezték.²⁴²

Azóta némi elmozdulás tapasztalható az Államtanács joggyakorlatában, ami a különleges jogrendi időszakok kapcsán a közigazgatási bírói felülvizsgálat kiszélesítése felé mutat. A 2005-ös Rolin-határozatában például már érdemben megvizsgálta egy ideiglenes intézkedés iránti kérelmet, amit a szükségállapotot kihirdető rendelet ellen nyújtottak be. Ezzel hallgatólagosan kizárta, hogy a kihirdető rendelet – immunitást élvező – kormányzati aktusnak minősüljön. Csakhogy ebből még nem szabad messzemenő következtetéseket levonni arra nézve, hogy a 16. cikkkel szembekerülő közigazgatási bíró ma milyen magatartást tanúsítana. Az elutasítás indoka ugyanis az volt 1961-ben, hogy *a 16. cikk életbe léptetése az alkotmányos szervek kapcsolatát érinti, a szükségállapotról viszont ugyanez nem mondható el*. Egyes szerzők elképzelhetőnek tartanának valamiféle köztes megoldást a teljeskörű ellenőrzés és az ellenőrzés teljes hiánya között. Lehetséges lenne például a bírói felülvizsgálat mértékén állítani, és azt a 16. cikkben előírt feltételek teljesülésének nyilvánvaló értékelési hibájára korlátozni, ami hatáskör túllépés miatti keresettel lenne támadható. Elképzelhető lenne az is, hogy a 16. cikkben meghatározott feltételek teljesülését – amely bírói felülvizsgálat tárgyát képezhetné – elvállasszák a 16. cikk alkalmazására vonatkozó döntéstől, amely a feltételek teljesülése után az elnök mérlegelési jogkörébe kerülhet.²⁴³

A közigazgatási felsőbírósággal szemben a büntetőbíróságok egyáltalán nem tettek különbséget a 16. cikk alapján hozott döntések között. A rendes bírói szervezet élén álló Semmítőszék (*la Cour de cassation*) megtagadta, hogy érdemben állást foglaljon a 16. cikket kihirdető döntés alkotmányosságáról, csak a formai kellékek meglétével, az ún. külső szabályossággal (*régularité externe*) foglalkozott. Ennek kapcsán megjegyezte, hogy az előírt konzultációkra sor

²⁴⁰ LONG et al. i. m. 579.

²⁴¹ GOHIN i. m. 738.

²⁴² LEBRETON i. m. 187.

²⁴³ PLATON i. m. 102. és köv. Ezzel egyezően: Frédéric ROLIN: *Le contrôle du juge administratif français. Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux*. Colloque de Caen des 18 et 19 octobre 2007.

került, majd visszautalt az Alkotmánytanács állásfoglalására, amely szerint a 16. cikk alkalmazásának feltételei fennállnak.²⁴⁴ Nehéz megmondani, hogy miként járt volna el, ha a kihirdetés feltételeiről az Alkotmánytanács nemleges állásfoglalást tett volna közzé.

Az 1961-es precedens utáni jogfejlődés tükrében felmerülhet egy egészen más típusú felülvizsgálat lehetősége. A rendes bíróságok már 1975, a közigazgatási bíróságok pedig 1989 óta megvizsgálják a peres felek kérelmére, hogy a konkrét ügyben alkalmazandó törvények *összhangban állnak-e a nemzetközi egyezményekkel*. Ha ennek eredményeként egyezménysértőnek találnak egy törvényi rendelkezést, akkor *megállapítják a perben való alkalmazhatatlanságát*. Ez azt jelenti, hogy a jogvita eldöntése során mellőzik, figyelmen kívül hagyják azt. Platon nem tartja teljesen elképzelhetetlennek, hogy a bíróságok ugyanilyen módon felülvizsgálják a 16. cikk alapján hozott törvényi útra tartozó intézkedések konvencionálisitását. Elképzelésének helyessége azonban, ahogy arra ő maga figyelmeztet, megkérdőjelezhető. Egyrészt az alkotmány 55. cikke, amelyen ez a felülvizsgálat alapul, csak a törvényekre vonatkozik, a 16. cikk alapján hozott intézkedések viszont formálisan nem tekinthetők annak.²⁴⁵ Másrészt a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyzete miatt a 16. cikk valószínűleg fedezéket nyújtana a rendkívüli intézkedéseknek. Mivel az Államtanács és a Semmitőszék ítélezési gyakorlata²⁴⁶ szerint *az alkotmány magasabb rendű jogforrás a nemzetközi egyezményeknél, a 16. cikk egy áthatolhatatlan védőpajzsot nyújtana az intézkedéseknek*, ez pedig elzárna a perbíró attól, hogy megvizsgálja a nemzetközi egyezménnyel való összhangjukat.²⁴⁷

Platon szerint az 55. cikkben írt törvény fogalom kiterjesztése (pl. törvény helyett törvényi rendelkezés szerepelne) lehetővé tenné a rendes bíróságok számára, hogy elismerjék hatáskörüket az elnöki döntések konvencionális felülvizsgálatára. Így különösen azt ellenőrizhetnék, hogy az intézkedések valóban azokkal a rendkívüli körülményekkel vannak-e összefüggésben, amelyek a 16. cikk alkalmazását megalapozták és nem lépik-e túl nyilvánvalóan a kezelésükhöz szükséges mértéket. Amennyiben nem felelnek meg az említett követelmé-

²⁴⁴ Cass. Crim. 21 aout 1961. *Fohran*, Bulletin des arrêts de la Cour de cassation rendus en matière criminelle. 1961. 695.; Cass. Crim. 10 mai 1962. *Dovecar et Piegts*. LASCOMBE–VANDENDRIESSCHE–GAUDEMONT i. m. 642. és köv.; LONG et al. i. m. 574.

²⁴⁵ Ugyanezen okból tartja kizártnak a konvencionális felülvizsgálat lehetőségét GOHIN i. m. 739.

²⁴⁶ CE, Ass., 30 octobre 1998, Sarran et Levacher; Cour de Cassation, Ass., 2 juin 2000, Arrêt Fraisse.

²⁴⁷ PLATON i. m. 109.

nyeknek, a bíró úgy tekinthetné, hogy nem tartoznak a 16. cikk hatálya és az általa nyújtott védőpajzs alá, ekként megállapíthatná, hogy nem egyeztethetők össze például az Emberi Jogok Európai Egyezményével. Véleménye szerint ez akkor is elképzelhető lenne, ha Franciaország élne a derogáció lehetőségével. A 15. cikkre vonatkozó francia fenntartás, amit korábban (3. pont) említettem, mindössze azt eredményezi, hogy a rendkívüli intézkedéseknek az EJEE 15. cikkének való megfeleléstől a 16. cikk előfeltételeinek teljesülésétől teszi függővé. Vagyis, ha a kihirdetés előfeltételei fennállnak, akkor az intézkedések megfelelhetnek az EJEE 15. cikkének, ellenkező esetben egyezményesértővé válnak és így a bíróságok mellőzhetnék az alkalmazásukat. Egy ilyen jellegű vizsgálatnak köszönhetően a francia bíróságok megelőzhetnék az Emberi Jogok Európai Bíróságát, így Franciaország kevésbé lenne kitéve az elítélés kockázatának.²⁴⁸

8.2. Alkotmánytanács

Az elmúlt évtizedekben az Alkotmánytanács komoly tekintélyt vívott ki magának az alapintézmények között és saját esetjoga fejlesztésével az alapvető jogok elsősorú védelmezőjévé lépett elő. Annak ellenére, hogy a 2008-as alkotmánymódosítás célul tűzte ki a testület befolyásának erősítését, a kivételes hatalom ellenőrzése terén csupán mérsékelt előrelépés történt (9. pont), ami a szakirodalom szerint további korrekciókra szorulna.

Az előzetes kontrollt például azzal erősíték, hogy *a kihirdetést az Alkotmánytanács egybehangzó véleményéhez (avis conforme) kötnék.*²⁴⁹ Ez a megoldás már az alkotmányozás idején felmerült, ám De Gaulle kormánya akkor határozottan elvetette arra hivatkozva, hogy a kihirdetés alapvetően politikai, kormányzati jellegű mérlegelést igényel (vö. 4.2. pont), az Alkotmánytanács viszont az összetétele és rendeltetése folytán tisztán jogi alapon vizsgálná az előfeltételek meglétét. Az egybehangzó vélemény, ami lényegében az engedélyezéssel lenne egyenértékű, a köztársasági elnök fölé helyezné az Alkotmánytanácsot, ami nem felelne meg a V. Köztársaság intézményi logikájának. Ellene szól az is, hogy a 16. cikkre okot adó helyzetben feltehetően sürgős kormányzati fellépésre van szükség, az államfő és a testület közötti nézetkülönbség azonban

²⁴⁸ PLATON i. m. 109., 114. és köv. Az ő gondolatmenetével egyetértve: FATIN-ROUGE STÉFANINI i. m. 289.

²⁴⁹ PLATON i. m. 102.; LEBRETON i. m. 185.

ezt teljesen ellehetetlenítené.²⁵⁰ A Balladur-Bizottság szintén arra a megállapításra jutott, hogy nem lenne célszerű ebben a kérdésben döntési kompetenciát adni az Alkotmánytanácsnak, mert olyan államfői előjogról van szó, amelynek gyakorlása nem osztható meg egy bírói testülettel.²⁵¹

Ennek kapcsán érdemes felhívni a figyelmet egy olyan összefüggésre, amellyel eddig egyáltalán nem foglalkozott a francia szakirodalom. Széles körben elterjedt az a nézet, hogy a köztársasági elnök az alkotmány politikai, míg az Alkotmánytanács a jogi őre. Ha a politikai alkotmányvédelem a köztársasági elnök kompetenciája és a 16. cikk kihirdethetősége alapvetően *inkább* politikai mérlegelés tárgyát képezi, akkor véleménykülönbség esetén miért kellene feltétlenül az Alkotmánytanács állásfoglalását irányadónak tekinteni és ahhoz képest az államfő értelmezését alkotmányellenesnek ítélni? Érdekes módon ez még annak a kutatónak²⁵² is elkerülte a figyelmét, aki egy monográfiát szentelt a köztársasági elnök és az Alkotmánytanács bonyolult kapcsolatrendszerének és külön fejezetben taglalta a 16. cikk körüli szerepüket.

Az egybehangzó vélemény megkövetelése egyébként önmagában még mindig kevés lenne, hiszen a 16. cikk kihirdetéséről szóló döntést az Államtanács kormányzati aktusnak minősítette, emiatt pedig nem lenne olyan bírói fórum, amely ellenőrizhetné az elnöki döntés és az alkotmánytanács állásfoglalás összhangját (7. pont).²⁵³ Ahhoz tehát, hogy az együtt döntési eljárás valódi garanciát nyújtson a visszaélésekkel szemben, szükség lenne egyúttal a közigazgatási bírói gyakorlat továbbfejlesztésére.

A rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatos állásfoglalások annak ellenére sem számítanak bírói kontrolleszköznek, hogy megjelennek bennük alkotmányosági szempontok. Jogvédelmi szerepet nem képesek betölteni, mert a testület nem jogosult arra, hogy a bemutatott intézkedés-tervezetet megsemmisítse, mint ahogy azt sem tudja kikényszeríteni, hogy az általa kívánatosnak tartott módosításokkal történjen meg a kiadása. Csupán az esetleges fenntartásait jelezheti bizalmasan a köztársasági elnök felé, aki nem köteles azokat figyelembe venni. *A demokratikus ellenőrzés fokozása érdekében indokolt lenne előírni az állásfoglalások kötelező nyilvánosságra hozatalát, ha más nem, legalább utólagosan.*²⁵⁴

²⁵⁰ VOISSET (1969) i. m. 45–47.; RICHIR i. m. 271–274.

²⁵¹ Bertrand MATHIEU: Le Comité Balladur, ses travaux, son rapport. *Vues intérieures, Revue française de droit constitutionnel*, 2008/5. 25. és köv.

²⁵² Isabelle Richir idézett munkája.

²⁵³ PLATON i. m. 102.

²⁵⁴ VOISSET (1969) i. m. 227. 9. lj.; PLATON i. m. 112.; LAMY i. m. 233.

A jelenlegi jogszabályi környezet azt sem teszi lehetővé, hogy a rendkívüli intézkedések átessenek az alkotmány 61. cikke szerinti előzetes alkotmányossági vizsgálaton. Attól, hogy törvényi útra tartozó kérdéseket is szabályozhatnak, még nem válnak organikus vagy egyszerű törvénnyé, amelyeknek az alkotmánybírói ellenőrzése elvégezhető lenne. *Ez az előzetes vizsgálat ugyanis a parlament által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényekre vonatkozik.*²⁵⁵ A kivételes hatalom keretében kibocsátott törvényhozói aktusokat viszont nem a törvényhozó kamarák szavazzák meg, a kihirdetésükre sem kerül sor és a 61. cikkben felsorolt indítványozói kör²⁵⁶ sem szerezhethet róluk előzetesen tudomást. Így az *a priori* kontroll kezdeményezésére jogosultak eleve nincsenek abban a helyzetben, hogy az intézkedéseket előzetesen az Alkotmánytanács elé terjesszék.

Sébastien Platon szerint ehhez átfogó alkotmánymódosításra lenne szükség. Ennek magában kellene foglalnia legalább a 61. cikk értelmében vett törvény fogalom kiterjesztését minden törvényerővel bíró aktusra, meg kellene továbbá határozni az indítvány benyújtására nyitva álló határidőt, s ki kellene alakítani egy olyan mechanizmust, amelynek keretében az indítványozásra jogosultak tájékoztatást kaphatnak a tervezett intézkedésekről. Indítványtétel esetén az Alkotmánytanács sürgősségi eljárásban, nyolc napon belül döntene. Az előzetes alkotmányossági kontroll bevezetésével az Alkotmánytanáccsal folytatott konzultáció feleslegessé válna, ezért a párhuzamos eljárások elkerülése érdekében indokolt lenne az utóbbi kiiktatása is. Platon rögtön elismeri azonban, hogy az előzetes szűrővizsgálat túlságosan nehézkes lehet, hiszen jelentős idővesztéssel járhat. Ráadásul ő sem tartja valószínűnek, hogy ez az előzetes kontroll működőképes lenne a gyakorlatban. Úgy véli, hogy az indítványozói kör minden bizonnyal tétlen maradna, mert nem akarna olyan színben feltűnni a közvélemény előtt, hogy „a rendbontók pártját fogja.” Szerinte pontosan ez állhatott annak háttérében, hogy az Alkotmánytanács soha nem foglalkozott például a 2005-ös zavargások idején a szükségállapotot meghosszabbító törvénnyel.²⁵⁷

Ha netán mégis ezen a ponton kívánná a jogalkotó erősíteni a garanciákat, akkor véleményem szerint a felvázolt megoldás helyett jóval egyszerűbb lenne meghagyni a köztársasági elnök közvetlen előterjesztési kötelezettségét azzal módosítással, hogy *az Alkotmánytanács döntési jogkört kaphatna a nyilvánva-*

²⁵⁵ Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962. Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le referendum du 28 octobre 1962. Emiatt LAMY i. m. 171. sem lát erre lehetőséget.

²⁵⁶ A köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Nemzetgyűlés elnöke, a Szenátus elnöke, hatvan nemzetgyűlési képviselő vagy hatvan szenátor.

²⁵⁷ PLATON i. m. 109. és 113.

lóan alkotmány sértő intézkedés megsemmisítésére. Az operativitás fenntartása érdekében haladéktalanul kellene döntenie, így elmélyült vizsgálódásra nem nyílna lehetőség. Ennek keretében csupán a kirívóan alkotmány sértő intézkedéseket tudná kiszűrni. Például azokat, amelyekről érdemi vizsgálat nélkül is megállapítható, hogy nem állnak semmilyen kapcsolatban a rendkívüli körülményekkel, nem feltétlenül szükségesek azok elhárításához vagy nem felelnek meg az elérni kívánt célnak. Figyelembe véve azonban a 16. cikk szabályozási filozófiáját, amely az alkotmányosság fölé helyezi a hatékonyságot, úgy vélem, hogy a kasszációval egybekötött előzetes kontroll egész egyszerűen nem fér össze a kivételes hatalom természetével.

Úgy tűnik, hogy az Alkotmánytanács hatáskörébe tartozó eljárások közül egyedül a 2008-ban bevezetett alapjogvédelmi eszköz, az ún. *előzetes alkotmányossági kérdés*²⁵⁸ jöhet szóba. Ennek lényege szerint, ha egy bírósági eljárás során arra hivatkoznak, hogy az adott ügyben alkalmazandó törvényi rendelkezés valamely alkotmányban²⁵⁹ biztosított alapvető jogot sért, az eljáró bíró felfüggeszti az eljárást és megküldi a QPC-t a hatáskörrel rendelkező felsőbíróságnak (a közigazgatási bíró az Államtanácsnak, a rendes bíró a Semmitőszéknek). Amennyiben a fellebbviteli fórum a kérdést befogadhatónak találja, úgy azt az Alkotmánytanács elé utalja, amely három hónapon belül dönt a jogorvoslattal támadott törvényi rendelkezés alkotmánnyal való összhangjáról. Ha a testület megállapítja a törvényi rendelkezés alkotmányellenességet, akkor *erga omnes* hatállyal megsemmisíti azt.²⁶⁰

Eltérő álláspontok jelentek meg arról, hogy igénybe vehető-e ez a jogorvoslati eszköz a törvényhozói hatáskörbe tartozó rendkívüli intézkedésekkel szemben. Olivier Gohin szerint a 16. cikk szerinti intézkedés egy teljesen önálló, *sui generis* jogforrás, amit nem lehet az alkotmány 24. cikk első bekezdése szerinti értelemben törvénynek, illetve törvényi rendelkezésnek tekinteni, következésképpen az előzetes alkotmányossági kérdés tárgya sem lehet.²⁶¹ Hasonlóan vélekedik a QPC-vel támadható jogi aktusok köréről Marie-Anne Cohendet, aki szerint törvényi rendelkezésen *alapvetően* a parlament által megszavazott jogszabályszoveget, a törvényt, organikus törvényt, ratifikált törvényerejű

²⁵⁸ Question prioritaire de constitutionnalité – a továbbiakban: QPC.

²⁵⁹ A QPC alkalmazásában az alkotmány kifejezésen nem csak az 1958. október 4-i alkotmányt, hanem a tágabb értelemben vett alkotmányossági blokkot kell érteni. Ez az alkotmány törzsszövegén kívül magában foglalja az 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatát, az 1946. évi alkotmány preambulumát, valamint a 2004. évi Környezetvédelmi Chartát.

²⁶⁰ Alkotmány 61-1. cikk.

²⁶¹ GOHIN i. m. 739.

rendeletet vagy Új-Kaledónia törvényeit kell érteni.²⁶² Pierre Bon, aki a QPC-t a spanyol alkotmány hasonló jogintézményével veti össze, úgy véli, hogy a 16. cikk alapján kiadott törvényhozói aktusok mentesülnek mindenféle bírói ellenőrzés alól, mivel a spanyol alkotmány a rendkívüli jogorvoslattal sérelmezhető jogi aktusra a franciánál tágabb megjelölést, a „törvényerővel bíró normát” használja.²⁶³

A magam részéről azokkal a szerzőkkel értek egyet, akik a QPC befogadhatósága mellett érvelnek. Az alkotmány 61-1. cikkében ugyanis nem törvényről (*loi*), hanem törvényi rendelkezésről (*disposition législative*) esik szó, amelynek kibocsátója és megalkotásának módja egyáltalán nincs meghatározva, így egyebek mellett a kihirdetése sem feltétel. Ez már kellően tág jogforrási kategóriát képez ahhoz, hogy abba a 16. cikk alapján meghozott aktusok is beletartozzanak. Visszaemlékezhetünk arra, hogy az Államtanács a *Rubin de Servens* ügyben azért utasította vissza a panaszosok kérelmét, mert törvényi jellegűnek minősítette a támadott intézkedések jogi természetét. Ez a megközelítés viszont, a már említett (8.1. pont) munkamegosztásra figyelemmel az Alkotmánytanács irányába „tolja” az ilyen típusú döntések felülvizsgálatának lehetőségét. Az Alkotmánytanács eddigi joggyakorlata pedig azt mutatja, hogy QPC nem csak a parlament által elfogadott törvényekkel szemben nyújtható be. A befogadhatóság körében a testület nem a formális, hanem a materiális törvényfogalmat veszi alapul. Az alkotmány 61-1. cikk alkalmazása szempontjából tehát közömbös, hogy a törvényi rendelkezés kitől ered, nem az aktus kibocsátójának, hanem a szabályozási tárgykörnek van jelentősége. Az Alkotmánytanács honlapján korábban közzétett tájékoztató megerősíti azt a feltételezést, hogy *törvényi rendelkezésen a törvényhozó hatalmat gyakorló szerv által kibocsátott aktust kell érteni*.²⁶⁴ Az sem jelenthet problémát, hogy csak olyan törvényi rendelkezésről lehet szó, amelynek az alkotmánnyal való összhangját még nem állapította meg alkotmánytanácsi határozat rendelkező része vagy indokolása.²⁶⁵ Az Alkotmánytanács minden intézkedés alkotmányosságáról véleményt nyilvánít, de ezt csupán egyszerű állásfoglalás formájában teszi (6. pont), erre az előbb említett kizáró feltétel nem vonatkozhat. A többségi állásponttal²⁶⁶ egyezően

²⁶² COHENDET (2015) i. m. 655.

²⁶³ Pierre BON: La question d'inconstitutionnalité en Espagne. *Pouvoirs*, 2011/2. 127., 129.

²⁶⁴ Conseil constitutionnel. La QPC en questions.

²⁶⁵ Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution Art. 23-2.

²⁶⁶ LASCOMBE–VANDENDRIESSCHE–GAUDEMONT (ed.) i. m. 641. és köv., 1105.; Mathieu DISANT: *Droit de la question prioritaire de constitutionnalité. Cadre juridique pratiques*

megállapíthatjuk tehát, hogy *a törvényhozói hatáskörbe tartozó intézkedések QPC útján az Alkotmánytanács elé vihetők.*

Meg kell jegyezni azonban, hogy a QPC csak az intézkedések indirekt felülvizsgálatára ad lehetőséget, mindig egy folyamatban lévő bírósági eljárást feltételez, és nem nyújthat azonnali jogvédelmet. Egy többlépcsős szűrőrendszeren kell áthaladnia ahhoz, hogy eljusson az Alkotmánytanácsig, így a végső döntést egy hosszabb eljárás előzi meg. Fontos kiemelni, hogy az alkotmánynak nem bármely rendelkezésébe ütköző intézkedések támadhatók vele (a QPC nem tölt be objektív jogrendvédelmi funkciót), hanem csak azok, amelyek valamilyen alapjogot sértenek. Véleményem szerint *a jogorvoslat hatékonyságát nagymértékben csökkentheti, de akár teljesen ki is zárhatja, ha a sérültnek vélt alapjogot a köztársasági elnök a válságkezelés érdekében korlátozta vagy teljesen felfüggesztette.* Még pontosabban fogalmazva, ha az elnök nem csupán alapjog-korlátozó intézkedést hoz, hanem magát az alapjogot biztosító alkotmányi normát függeszti fel. A QPC viszonylagos újdonsága miatt egyelőre csak a doktrinális álláspontok kitapintására és az eddigi joggyakorlat alapján néhány felületes következtetés levonására van lehetőség, a fenti kérdésekre csak a bírói gyakorlat adhatna egyértelmű választ egy éles helyzetben.

8.3. Emberi Jogok Európai Bírósága

Miután Franciaország csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, a megerősítéséről szóló okirat letétbe helyezésekor fenntartásokat tett az Egyezmény 15. cikkével kapcsolatban. Ez a cikk *háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot* esetén bármely részes állam számára lehetővé teszi, hogy az Egyezményben meghatározott kötelezettségeitől eltérő intézkedéseket tegyen a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben, feltéve, hogy az ilyen intézkedések nem ellentétesek egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeivel. A 15. cikk az ott részletezett feltételek fennállása esetén – az érinthetetlen alapjogok kivételével – megengedi az Egyezmény hatályának felfüggesztését a szükséghelyzet leküzdése érdekében. A hozzá fűzött francia

jurisprudentielles. Paris, Wolter Kluwer France, 2011. 40.; Guillaume DRAGO: *Contentieux constitutionnel français.* Paris, PUF, 32011. 483. és köv.; RENOUX–DE VILLIERS i. m. 728.; FATIN-ROUGE STÉFANINI i. m. 289.; Olivier BONNEFOY: *Les relations entre parlement et Conseil Constitutionnel. Les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur l'activité normative du Parlement.* Doktori disszertáció. Bordeaux, 2015. 314.; Ayman Fathy MOHAMED: *Le contrôle de constitutionnalité des lois en France et en Égypte.* Doktori disszertáció. Bordeaux, 2015. 94–95.; REYNAUD i. m. 16–19.

fenntartás kijelentette, hogy *az elnöki kivételes hatalom, az ostromállapot és a szükségállapot kihirdetésére okot adó körülményeket olyanoknak kell tekinteni, amelyek megfeleltethetők a 15. cikkben meghatározott szükséghelyzet fogalmának*. Leszögezte továbbá, hogy a 15. cikkben írt „*a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben*” fordulat nem korlátozhatja a köztársasági elnököt abban, hogy az alkotmány 16. cikkének alkalmazása során meghozza a körülmények által megkövetelt intézkedéseket.

Bár kételyek merülhetnek fel azzal kapcsolatban, hogy a fenntartás mennyire egyeztethető össze az Egyezmény 57. cikkével, mindenesetre ez semmilyen módon nem korlátozza a strasbourgi bíróság joghatóságát a kivételes hatalom keretében meghozott intézkedések felett. Platon szerint a fenntartás csupán ezt eredményezi, hogy *az alkotmány 16. cikkének tiszteletben tartását teszi az elnöki intézkedéseknek az Egyezmény 15. cikkével való összeegyeztethetőségük feltételévé*. Másképp fogalmazva, az Emberi Jogok Európai Bíróságát teszi meg a 16. cikkben meghatározott feltételek betartásának őrévé. Amennyiben tehát *a köztársasági elnök rendkívüli intézkedései nem felelnek meg az alkotmány 16. cikkének, úgy azok egyúttal egyezményesértővé válnak, ez pedig az elítélés kockázatának teheti ki Franciaországot*. Az pedig enyhén szólva is elég paradox helyzet lenne, ha Franciaország az Emberi Jogok Európai Egyezményét éppen egy olyan alkotmányi rendelkezés alkalmazásával sértené meg, amelynek többek között az a célja, hogy lehetővé tegye Franciaország nemzetközi kötelezettségeinek teljesítését.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy az EJEB előtti eljárás az egyezményesértés megállapítása esetén csupán „igazságos elégtételt” ítélt meg a panaszos számára, a keresettel támadott közhatalmi aktust semmilyen módon nem érintheti, az továbbra is a jogrendszer része marad.

9. A kivételes hatalom időtartama és a rendkívüli intézkedések időbeli hatálya

A különleges jogrend egyéb formáihoz képest nagyon lényeges különbség, hogy *a kivételes hatalom gyakorlása továbbra sincs határidőhöz kötve*. A 2008-as alkotmánymódosításig a 16. cikk (3) bekezdése tartalmazta az egyetlen időtényezőt, miszerint az intézkedéseket annak az akaratnak kell áthatnia, hogy az alkotmányos szervek *a lehető legrövidebb időn belül* rendelkezzenek a feladataik teljesítéséhez szükséges eszközökkel. A köztársasági elnöknek már e szövegrész alapján is arra kell törekednie, hogy mihamarabb visszavezesse az

államszervezet működését az alkotmányos keretek közé. Ha az állam normális működése helyreállt, a 16. cikk alkalmazása okafogyottá válik, de ugyanez a helyzet akkor is, ha az állami működés még nem normalizálódott, de a minősített veszélyhelyzet megszűnt. Mint azt korábban említettem, 1961-ben azt tartották a leginkább aggályosnak, hogy De Gaulle öt hónapon keresztül hatályban tartotta a 16. cikket, annak ellenére, hogy a bevezetésére okot adó tábornokpuccs néhány nap alatt összeomlott.²⁶⁷ Kormányzati oldalról azzal indokolták az elhúzódnását, hogy továbbra is tartani lehet a lázadó erők újraszerveződésétől és a harcok kiújulásától.²⁶⁸

Az 1961-es precedens után világossá vált, hogy a 16. cikk alkalmazását valamilyen formában időbeli keretek közé kell szorítani és szorosabb intézményi kontroll alá kell vonni. Hogy ilyen helyzet még egyszer ne forduljon elő, már 1961 őszen egyéni képviselői indítványokat terjesztettek elő, amelyek a 16. cikk alkalmazását 60, illetve 90 napban maximalizálták volna. Ezek az alkotmány-módosító javaslatok azonban a bizottsági tárgyalásokon sem jutottak túl.²⁶⁹

A Georges Vedel által elnökölt reformbizottság sem tartotta szükségesnek, hogy a kivételes hatalom gyakorlását konkrét határidőhöz kössék. Az 1993-ban benyújtott jelentésében viszont arra tett javaslatot, hogy a köztársasági elnök vagy a parlamenti házelnökök együttes indítványára az Alkotmánytanács állapíthassa meg, hogy a 16. cikk alkalmazását megalapozó körülmények fennállnak-e.²⁷⁰ Ezzel a megoldással megint csak az a probléma, hogy a tényállási előfeltételek mérlegelése a politikai karakterük miatt a köztársasági elnökre tartozik, ez pedig nem csak a 16. cikk alkalmazásának elrendelésére, hanem a megszüntetésére is ugyanúgy igaz. Ez a bizottsági javaslat sem kapta meg a szükséges támogatást, így az alkotmányszöveg változatlan maradt.

²⁶⁷ Az Alkotmánytanács akkori elnöke úgy vélte, hogy a puccs leverése után kétségtelenné vált, hogy a 16. cikk fenntartása ellentétes az alkotmány betűjével és szellemével egyaránt. NOËL i. m. 155.

²⁶⁸ Még az is felvetődött, hogy egészen addig hatályban tartják a 16. cikket, amíg az algériai kérdés teljesen nem rendeződik. VOISSET (1969) i. m. 199. Maurice Duverger a lázadás kiújulásának a veszélyét a következő hasonlattal szemléltette: „[...] a tűzoltókat sem szabad rögtön visszavonni a helyszínről, amint úgy tűnik, hogy eloltották a tüzet: egy ideig még ott kell tartani őket, hogy ellenőrizni lehessen, nem lobbannak-e lángra a hamu alatt izzó tűzfészek, de csak erre az időre, nem tovább.” *Le Monde*, 1961. május 5. Idézi: HAMON–TROPER i. m. 568.

²⁶⁹ RICHIR i. m. 282.

²⁷⁰ Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution. *J.O.R.F.* 16 février 1993. 2540.

Az időbeli ellenőrzés tekintetében csak a 2008. július 23-i átfogó alkotmánymódosítás²⁷¹ hozott áttörést, ami egy új, (6) bekezdéssel egészítette ki a 16. cikket. E szerint *ha a kivételes hatalomgyakorlás kezdete óta 30 nap eltelt, a Nemzetgyűlés elnöke, a szenátus elnöke, hatvan képviselő vagy hatvan szenátor az Alkotmánytanácshoz fordulhat, amely megvizsgálja, hogy a 16. cikk alkalmazásának feltételei fennállnak-e. Az Alkotmánytanács erről a lehető legrövidebb időn belül véleményt nyilvánít, amit közzé kell tenni.*

Fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánytanács továbbra sem jogosult arra, hogy véget vessen a 16. cikk alkalmazásának, nem tudja blokkolni az államfő tevékenységét, csupán egy állásfoglalást tesz közzé az előfeltételei fennállásáról, amely nem köti az államfőt.²⁷² Egy elhúzódó vészhelyzeti kormányzásnak tehát ez az ellenőrző mechanizmus sem képes gátat szabni, így fennállhat a francia államéletre egyébként is jellemző 'állandósult kivételesség' veszélye.²⁷³ Ha a köztársasági elnök a testület nemleges véleménye ellenére sem hajlandó letenni a rendkívüli hatalmat, annak egyedüli szankciója a már említett Felsőbíróóság előtti felelősségre vonás lehet (7. pont).²⁷⁴

A felsorolásból kitűnik, hogy a miniszterelnök nem szerepel az indítványozásra jogosultak között, jóllehet nem zárható ki, hogy a kivételes hatalom bevezetésére olyan időszakban kerül sor, amikor a köztársasági elnök és a miniszterelnök különböző politikai párthoz tartozik. Ennek oka feltehetőleg az, hogy egy súlyos válsághelyzetben a végrehajtó hatalom gyakorlóinak pártállástól függetlenül egységet kell mutatnia, a parlamenti kisebbség számára pedig egyébként is biztosított a testülethez fordulás joga.²⁷⁵ Semmi nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a kezdeményezésre jogosultak újra az Alkotmánytanácshoz forduljanak, ha úgy vélik, hogy az előző állásfoglalás óta a körülményekben lényeges változás állt be.

Garanciális okból az alkotmány indítványtétel hiányában is felülvizsgálati kötelezettséget ír elő. *Ha a kivételes hatalom gyakorlása 60 napja tart, az Alkotmánytanács ebben az időpontban és ezek után bármikor hivatalból köteles megvizsgálni és haladéktalanul véleményt nyilvánítani az előfeltételek fennállá-*

²⁷¹ Article 6 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

²⁷² CARCASSONE–GUILLAUME i. m. 120.; FRASSEIX i. m. 145. Nehezen értelmezhető a hazai szakirodalomban az megállapítás, mely szerint „hatvan nap elteltével az Alkotmányozó Tanács kezébe kerül a hatalom.” MOLNÁR i. m. 5.

²⁷³ Erről bővebben: SÁGVÁRI i. m. 179–188.; STOLLSTEINER i. m. 322–340.

²⁷⁴ MASSOT (1977) i. m. 140.

²⁷⁵ FRANGI i. m. 158.

sáról. A testület tehát 60 nap elteltével akkor is köteles állást foglalni a tovább alkalmazhatóság kérdésében, ha eddig az időpontig senki nem kezdeményezte az eljárását. Az csak a módosító javaslat előterjesztéséből derül ki, hogy a harminc és hatvan napos határidőket a kivételes hatalom alkalmazását kihirdető államfői üzenet közzétételétől kell számítani.²⁷⁶

Arról, hogy a kivételes hatalom technikailag milyen módon ér véget, az alkotmány egyáltalán nem tesz említést. Tévesnek tartom azt a megközelítést, amely szerint a minősített veszélyhelyzet elhárultával és a szabályos állami működés helyreállításával a 16. cikk hatálya *ipso iure* megszűnne.²⁷⁷ Annak eldöntése ugyanis, hogy a kivételes hatalmat megalapozó körülmények megszűntek-e, a köztársasági elnök mérlegelési jogkörébe tartozik. Semmilyen jogszabály nem írja elő, hogy a kivételes hatalom befejezése előtt az Alkotmánytanácshoz forduljon, ez számára csupán lehetőség.²⁷⁸ Erről az Alkotmánytanács csupán egy jelzésértékű véleményt ad, ami jogilag őt sem köti, a fenntartás vagy a megszüntetés kérdésében való döntés az ő kezében marad. A kiszámíthatóság és a jogbiztonság követelményének az felel meg, ha a rendkívüli jogkörök letételéről is egy önálló, alakszerű döntést hoz, amellyel véget vet a 16. cikk alkalmazásának. Ezt De Gaulle is megtette 1961-ben.²⁷⁹

További kérdés, hogy a kivételes hatalom befejezése után *a rendkívüli intézkedések hatályban maradhatnak-e, azokhoz ugyanis automatikus hatályvesztés nem kapcsolódik.*²⁸⁰ A problémát az jelenti, hogy az intézkedések alapjukat veszítik, ha a kiadásukat igazoló rendkívüli körülmények megszűnnek. Fontos szempont, hogy az alkotmányszöveg alapján a köztársasági elnök felhatalmazása a veszélyhelyzet káros következményeinek elhárítására már nem terjed ki.

Jean Chatelain szerint különbséget kell tenni a szabályozó (normatív) és az egyedi intézkedések között. Míg az első kategóriában tartozó intézkedéseknek a továbbiakban nem lehet létjogosultsága, az egyedi intézkedések szerinte bármeddig fennmaradhatnak, mivel normális jogrendben sem befolyásolja

²⁷⁶ Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (N° 820) de modernisation des institutions de la V^e République. CHAGNOLLAUD i. m. 288. §.

²⁷⁷ LEGARET i. m. 397.

²⁷⁸ LUCHAIRE (1980) i. m. 389.; FAVOREU–PHILIP i. m. 129.

²⁷⁹ VOISSET (1969) i. m. 200. és köv.; GOHIN i. m. 739.; GICQUEL–GICQUEL i. m. 597.

²⁸⁰ SÁGVÁRI i. m. 184., MOLNÁR i. m. 5. és SPITZER i. m. 239. az alkotmány helytelen fordítása miatt írhatják azt, hogy a rendkívüli intézkedések 30 nap után hatályukat veszítik, illetve, hogy 30 napig maradhatnak hatályban. Ádám i. m. 80.; BRUCKER i. m. 41. és SPITZER i. m. 240. munkáiban szintén tévesek azok a megállapítások, hogy a rendkívüli elnöki jogkör „korlátozott időre” szól, illetve, hogy legfeljebb 60 napig gyakorolható.

az érvényességüket, ha a meghozataluk alapját képező jogszabályokat utóbb módosítják vagy hatályon kívül helyezik.²⁸¹ Francois Luchaire a normatív aktusok továbbélését eleve nem zárja ki, de azokon belül különbséget tesz az alkotmányt érintő és az egyéb intézkedések között. Chatelain-nel ellentétben ő azon az állásponton van, hogy a törvényi és a rendeleti útra tartozó intézkedések tekintetében az államfő szabadon meghatározhatja azt, hogy meddig maradnak hatályban. Az alkotmányt érintő aktusok esetében azonban ennek lehetőségét kizártnak tartja, mert ezzel elfogadnánk, hogy az alkotmányt akkor sem kell tiszteletben tartani, amikor nem fenyegeti semmilyen veszély a köztársaság intézményeit és az állami szervek is szabályosan működnek.²⁸²

De Gaulle megragadta a továbbhatás lehetőségét, és az utolsó előtti intézkedésével bizonyos intézkedéseit 1962 júliusáig hatályban tartotta, meghagyva azonban azt a lehetőséget a parlamentnek, hogy azokat a megjelölt időpontnál korábban is hatályon kívül helyezze.²⁸³ Ha a köztársasági elnök nem rendelkezik a hatályvesztés időpontjáról, a törvényhozási tárgykört érintő intézkedések módosításáról vagy hatályon kívül helyezéséről a parlament, a rendeleti tárgykört érintőkről pedig a kormány dönthet a rendkívüli intézkedés jogforrási szintjének megfelelően törvényi, illetve rendeleti formában.²⁸⁴ Nyitott kérdés azonban, hogy megtehetik-e ugyanezt azokkal az intézkedésekkel, amelyeknek az időbeli hatálya konkrétan meghatározott és az államfő külön nem engedélyezte a korábbi hatályon kívül helyezésüket? Vagyis e tekintetben felülbírálnak-e a köztársasági elnök döntését és az általa megszabottnál korábbi időpontban véget vethetnek-e? Meglátásom szerint, mivel a 16. cikk alapján a köztársasági elnök nem gyakorolhat magasabb szintű államhatalmat a parlamentnél, a határozott idejű intézkedéseket ilyen esetben is hatályon kívül helyezheti.

²⁸¹ CHATELAIN i. m. 340. és köv.

²⁸² François LUCHAIRE: *Le Conseil Constitutionnel. Tome I. Organisation et attributions*. Paris, Economica, ²1997. 415.

²⁸³ Décision du 29 septembre 1961 mettant fin à l'application de l'article 16 de la Constitution. *J.O.R.F.* du 30 septembre 1961. 8963. Az intézkedések időbeli hatályának meghosszabbítását a szakirodalom egy része alkotmányellenesnek tartotta. PL. PRÉLOT–BOULOUIS i. m. 702. és köv.

²⁸⁴ DEBBASCH et al. i. m. 730.; CHANTEBOUT i. m. 619.; FRANGI i. m. 159.

10. Összegzés

A francia alkotmány 16. cikke nemzetközi összehasonlításban egyedülállónak tűnik a kivételes jogrendi klauzulák között.²⁸⁵ Rugalmasan értelmezhető szövegét az Ötödik Köztársaság alapító atyja, De Gaulle tábornok iránymutatásai szerint alakították ki. Az államfő válsághelyzeti küldetéséről alkotott víziói jelennek meg benne, amelyek sajátosan összefonódtak második világháborús szerepvállalásával, az ellenállási mozgalom vezetőjeként szerzett tapasztalataival. Ahhoz, hogy könnyen keresztül vihető legyen az alkotmányozás egyeztetési eljárásain, jelentősen hozzájárult a robbanásig feszült algériai helyzet, és persze szükség volt hozzá De Gaulle történelmi legitimitására. Nem véletlen, hogy a személyére szabott jogkör egyetlen alkalmazása is az ő nevéhez fűződik, s hogy arra éppen az algériai eseményekkel összefüggésben került sor. Azóta számos javaslatot terjesztettek elő a 16. cikk módosítása érdekében, ám a 2008-as revízió kivételével a parlament rendre leszavazta őket.²⁸⁶ Véleményem szerint ez részben azzal magyarázható, hogy a Tábornok személyét a mai napig erős kultusz övezi, ami nem engedi, hogy politikai életműve egyik emblemikus jogintézményét jelentősen átszabják, azt pedig még kevésbé, hogy száműzzék az alaptörvényből. Emellett persze racionális megfontolások is a megtartása mellett szólnak. A biztonságpolitikai környezet átalakulása, a különböző veszélyforrások szűnni nem akaró fenyegetése, de legfőképp azok az előre nem látható válságjelenségek, amelyek a jövőben alapjaiban rendíthetik meg a társadalom békés működését biztosító állami kereteket.

A tényállási előfeltételek meghatározásakor Franciaország második világháborús szétesését vették alapul, de a többértelműségüknek köszönhetően alkalmazhatóak lehetnek a XXI. század biztonsági kihívásaira. E tekintetben a Vedel-,²⁸⁷ és a Ballardur-féle²⁸⁸ reformbizottságok sem javasoltak módosítást. Ha a kormányzati szervek működésképtelenné válnának például egy terrorcselekmény, kibernetikai támadás, nukleáris fegyver bevetése vagy egy fékezhetetlen

²⁸⁵ Eltekintve most azoktól az alkotmányos megoldásoktól, amelyek történetesen a 16. cikket másolták. Ezt a feltevést megerősíteni látszik: HORVÁTH Attila: Összegzés – A különleges jogrend az alkotmányokban. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. (MFI Tudományos Közleményei 4.) Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 634.

²⁸⁶ SAINT-BONNET (2008) i. m. 528. 9. lj.

²⁸⁷ Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution. *J.O.R.F.* 16 février 1993. 2540.

²⁸⁸ Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République. *J.O.R.F.* 30 octobre 2007. 9.

világjárvány miatt, könnyen elképzelhető, hogy a 16. cikk jelentené az egyetlen kiutat. Azt is láthattuk ugyanakkor, hogy a bizonytalan normaszöveg szélesre tárja a kaput az önkényes jogértelmezés előtt. Nem kellett sok időnek eltelnie ahhoz, hogy felbukkanjanak a politikai célzatú bevetésre utaló szándékok, a jogirodalom emellett felhívta a figyelmet a mesterséges válsághelyzet generálásának veszélyére.

Tovább növeli a visszaélések kockázatát, hogy a kihirdetésről maga a köztársasági elnök dönthet érdemi kontroll nélkül, arra más hatalmi tényezőnek nincs számottevő befolyása. Döntésének alkotmányossága az 1961-es ítélkezési gyakorlat szerint bírói úton sem kérdőjelezhető meg. Az előzetes konzultációk sorában egyedül az Alkotmánytanács állásfoglalása bírhat visszatartó erővel, a nemzethez intézendő üzenet már kész tények állítja a közvéleményt.

Más kivételes állapottal összehasonlítva meglepő, hogy a rendkívüli intézkedések milyen széles skálán mozoghatnak. Gyakran hangoztatott vélemény, hogy a 16. cikkben adott felhatalmazás az államhatalom minden szegmensére kiterjed. A rendkívüli intézkedések egyetlen mércéje a szükségesség és a célhoz kötöttség. De hogy milyen döntés meghozatalára van szükség az adott körülmények között, az egyedül a köztársasági elnök mérlegelésén múlik. A szakirodalmi nézetek és az Alkotmánytanács határozatai alapján felállíthatunk bizonyos korlátokat, ám kategorikusan mégsem lehet kijelenteni, hogy ezek abszolút korlátok lennének, s hogy az állam vagy a nemzet fennmaradását fenyegető helyzetben ne lennének átléphetők. Meglátásom szerint az alkotmány szövege és a 16. cikk szabályozási filozófiája megenged egy olyan államközpontú olvasatot is, amely a hatékonyságot az alkotmányosság fölé emeli. Annyiban alkotmányközpontú, hogy a rendkívüli felhatalmazást maga az alkotmány biztosítja és az alkotmányos rendnek megfelelő államműködés helyreállítását célozza, annyiban viszont az államközpontú szemlélet hatja át, hogy egyfajta vészkijáratként lehetőséget ad az alkotmányos keretek átmeneti átlépésére. *Az egyetlen alkotmányi rendelkezés ugyanis, amiről biztosan állíthatjuk, hogy az elnöknek hozzá kell igazítania cselekvését, az nem más, mint maga a 16. cikk.* Véleményem szerint e kettőssége miatt nehezen illeszthető be abba a dichotóm felosztásba, amely a különleges jogrendet az állam- és alkotmányközpontú felfogásokra osztja.²⁸⁹

Láthattuk, hogy a rendkívüli intézkedések felülvizsgálatára a törvényhozás nem jogosult, így a közvetlen parlamenti ellenőrzés egyetlen eszköze a köztársasági elnök Felsőbíróság előtti elszámoltatása. Ez, ha nem is teljesen hipotetikus,

²⁸⁹ Ld. erről a jelen tanulmány 166. lábjegyzetét.

mindenesetre elég valószínűtlen az eljárás lefolytatásához szükséges magas szavazati arányok miatt. Miután ez 1961-ben is hiányzott, az ellenzéki képviselők megpróbálták közvetett módon, a kormány megbuktatásával kikényszeríteni a rendkívüli jogkörök letételét, a bizalmatlansági indítvány befogadhatatlanná nyilvánítása miatt azonban ez sem vezethetett azonnal eredményre. Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata kifejezetten lehetőséget ad az állampolgárok számára az önkényes hatalomgyakorlással szembeni ellenállásra, kérdéses azonban, hogy miként tudnák ezt a gyakorlatban érvényesíteni és mennyire lenne célravezető.

A közigazgatási és a rendes bíróságok által végzett normakontroll 1961-ben csak nagyon felületesen, szűk körben érvényesült. Kérdéses, hogy a bíróságok ma kiterjesztenék-e az elmúlt évtizedekben kifejlesztett alapjogi és konvencionális szemléletű ítélkezési gyakorlatukat a 16. cikk alapján kiadott aktusokra. Jelentős fejlemény az alapjogvédelem terén a QPC megjelenése, amely igénybe vehetőnek tűnik a törvényhozói hatáskörbe tartozó intézkedésekkel szemben. Mindazonáltal az Alkotmánytanács továbbra sem rendelkezik a tényleges súlyának megfelelő kontrolljogokkal. A 2008-ban hatáskörébe utalt felülvizsgálat csak mérsékelt előrelépést jelent, hiszen ez sem képes érdemben megakadályozni a 16. cikk alkalmazásának indokolatlan elhúzódását.

Mindezek alapján reményeim szerint sikerült igazolni a bevezetőben felállított hipotézist. A kivételes hatalom a demokratikus keretek között elképzelhető legnagyobb mozgásteret biztosítja a köztársasági elnök számára, mindezt úgy, hogy a jelenlegi kontrollmechanizmusai több ponton alkalmatlanok a visszaélések kiküszöbölésére. *Egyedül az államfő döntheti el, hogy milyen körülmények között, milyen terjedelemben és mennyi ideig gyakorolja rendkívüli jogköreit.* Nem véletlenül jegyzik meg róla, hogy a Carl Schmitt-i értelemben véve szuverén.²⁹⁰ Ennek fényében valóban nem túlzás azt állítani, hogy az államélet viharos időszakában alkotmányos diktatúrát gyakorol. Ez pedig egy olyan eleme az V. Köztársaság félelnöki kormányzati rendszerének, amely a mérleg nyelvét e tekintetben a prezidenciális kormányforma felé billenti.²⁹¹

A felhatalmazás és az ellenőrzés terjedelme közötti fordított arányosság magyarozatát az államfő közvetlen választásában kell keresnünk. A megbízatását keletkeztető szavazatok milliói kellően erős legitimitációt biztosítanak ahhoz, hogy kritikus helyzetekben egyszemélyben ő feleljen „Franciaország és

²⁹⁰ HAMON–TROPER i. m. 565. 28. lj.

²⁹¹ VOISSET (1979) i. m. 110.

a Köztársaság sorsáért.”²⁹² De Gaulle szerint ehhez elengedhetetlen, hogy ne csak a megválasztásakor, hanem a válsághelyzet idején is széleskörű társadalmi támogatottsággal rendelkezzen. Ahogy ő fogalmazott: „a 16. cikk azt feltételezi, hogy a franciák elsőprő többsége az elnök mögé áll a legyőzendő ellenféllel szemben. Csak akkor veheti igénybe, ha a franciák 80-90%-a támogatja ebben, de akkor nem, ha csak a szavazók 55%-a.”²⁹³

A benne rejlő veszélyek hangsúlyozása mellett azért hozzá kell tennünk, hogy eddig semmilyen jele nem volt annak, hogy a hivatalt betöltő személyek egyeduralmi törekvések szolgálatába kívánták volna állítani. Autoriter hatalomgyakorlásra utaló nyilatkozatok csak elvétve, legfeljebb köztársasági elnök-jelöltek részéről fogalmazódtak meg.²⁹⁴ A 2008-as módosítása után a 16. cikk ismét kikerült a közéleti viták középpontjából, a sajtó és néhány retrospektív tanulmánytól eltekintve a jogtudomány sem mutatott iránta különösebb érdeklődést a koronavírus járvány kitöréséig. Az első hullám idején áthidaló megoldásként felmerült ugyan a kihirdetése, a kormány azonban nélküle is megoldotta a helyhatósági választások során kialakult patthelyzetet. Újabbán az orosz-ukrán háború eszkalálódása vetheti fel az igénybevételét, jelenleg csak bizakodhatunk abban, hogy nem kell majd ilyen forogatókönyvvel számolni.

Összességében azt látjuk, hogy De Gaulle hivatali utódai helyén kezelik az alkotmányos fegyvertár muzeális darabját, hiszen 1961 óta Csipkerózsika álomban szendereg. Különböző biztosítékokkal jobban körbe bástyázható lenne az alkalmazása, ám fontos emlékeznünk arra a szállóigére, hogy „a falak ereje nem a kőben van, hanem a védők lelkében.”²⁹⁵ Ez arra tanít bennünket, hogy önmagában nem az alkotmány, hanem az elnök személye, demokratikus szemléletmódja és józan ítélőképessége jelenthet csak valódi garanciát arra, hogy a kihirdetés után ne az apokalipszis lovasa, hanem a köztársaság megmentője legyen.

²⁹² A köztársasági elnököt eredetileg egy kb. 80 ezer fős, képviselők, szenátorokból, polgármesterekből és a városi tanácsok delegáltjaiból álló elektori testület választotta meg, közvetlen választását csak az 1962-es alkotmánymódosítás vezette be. Michèle Voisset rámutat arra, hogy ha az alkotmány már kezdettől fogva a nép általi választását írta volna elő, akkor a 16. cikk De Gaulle felfogásának megfelelően valószínűleg még kevesebb megkötést tartalmazott volna. VOISSET (1969) i. m. 45. és köv.

²⁹³ Raphaëlle BACQUÉ: *De Gaulle Président: Dix ans d'archives inédites de l'Élysée*. Paris, Flammarion, 2020. 22.

²⁹⁴ A Nemzeti Front köztársasági elnök-jelöltje 2002 májusában kijelentette, hogy a 16. cikkhez folyamodna, ha a megválasztását követően tömegzavargások törnének ki országszerte. COHENDET (2015) i. m. 534. és köv.

²⁹⁵ VOISSET (1979) i. m. 113.; VOISSET (1969) i. m. 409. Platont idézve: „A város igazi falait nem a kövek adják, hanem az emberek.”

La Constitution de la République française	A Francia Köztársaság alkotmánya
Article 16	16. cikk
Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.	Ha a köztársaság intézményeit, a nemzet függetlenségét, (a Köztársaság) területi integritását vagy a nemzetközi kötelezettségvállalásai teljesítését súlyos és közvetlen veszély fenyegeti, és az alkotmányos közhatalmi szervek szabályos működése megszakad, a miniszterelnökkel, a parlament két házának elnökeivel, valamint az Alkotmánytanáccsal folytatott hivatalos konzultáció után a köztársasági elnök megteszi a körülmények által megkövetelt intézkedéseket.
Il en informe la Nation par un message.	Erről üzenetben tájékoztatja a nemzetet.
Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.	Ezeket az intézkedéseket annak az akaratnak kell áthatnia, hogy a lehető legrövidebb időn belül biztosítva legyenek az alkotmányos közhatalmi szervek számára a feladataik ellátásához szükséges eszközök. Ezekkel kapcsolatban ki kell kérni az Alkotmánytanács véleményét.
Le Parlement se réunit de plein droit.	A parlament a jogszabály erejénél fogva összeül.
L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.	A Nemzetgyűlést nem lehet felosztatni a kivételes hatalom gyakorlása alatt.
Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.	Ha a kivételes hatalom gyakorlása harminc napja tart, a Nemzetgyűlés elnöke, a Szenátus elnöke, hatvan képviselő vagy hatvan szenátor az Alkotmánytanácshoz fordulhat annak vizsgálata érdekében, hogy az első bekezdésben meghatározott feltételek továbbra is fennállnak-e. Az Alkotmánytanács erről a lehető legrövidebb időn belül véleményt nyilvánít. Ha a kivételes hatalom gyakorlása hatvan napja tart, ezt a vizsgálatot az Alkotmánytanács ebben az időpontban és ezek után bármikor a jogszabály erejénél fogva végzi el és arról ugyanilyen módon véleményt nyilvánít.

TERMÉSZETSZERŰ-E, HOGY PÁRTPOLITIKUSOK LESZNEK KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKÖK?

PETRÉTEI József

A kérdés megválaszolása először is attól függ, hogy *milyen helyet foglal el* az államfő az adott alkotmányos berendezkedésben. Az államfő helyzetét ugyanis nem lehet elválasztani a konkrét alkotmányos berendezkedés sajátosságaitól, mivel e pozíciót – több szempontból is – az adott állam *államformája*, történelmi és kulturális *hagyományai*, az államfőnek az alkotmányos és politikai *rendszerben elfoglalt helye*, valamint a rá vonatkozó *jogi szabályozás* jellege, illetve az ettől esetleg eltérő *tradíciók és konvenciók* határozzák meg. Ennek alapján nyilvánvaló, hogy más a helyzete a monarchiák államfőinek – akik nyilván nem pártpolitikusok –, mint a köztársasági államfőknek, ahol e tisztséget nem monarchikus úton, hanem rendszerint közvetlen vagy közvetett választással töltik be.

A címben feltett kérdés megválaszolásánál *több szempontot* is indokolt vizsgálni. Az *egyik* az, hogy maga a köztársasági elnöki tisztség Magyarországon *politikai tisztségnek* minősül-e vagy sem. Ha igen, akkor az államfőnek van politikai hatalma és politikai felelőssége, következésképpen e tisztség betöltőjeként politikusnak számít. Ha a tisztség nem politikai jellegű, akkor szimplán eldönthető: van-e értelme és jelentősége annak, hogy e posztot ki tölti be? A *másik* kérdés, amit az előzővel összefüggésben érdemes körüljárni, hogy lehet-e a pártok által uralt politikai rendszerben politikai tisztség betöltője az, aki *nem pártpolitikus*, vagy akit nem támogatnak a pártok? Ezekhez képest magának az államfői tisztségnek a betöltése csak *harmadlagos* kérdés, mert ha az első kettőre nemleges a válasz, akkor a tisztség megszerzésének módja kívül kerülhet a politikán, vagyis a politikai-hatalmi versengésen. A politikai pozíciók ugyanis a demokratikus rendszerekben legtöbbször politikai versengés során – általában választáson, vagy az ennek eredményeként kötött politikai megállapodások szerint – dőlnek el.

1. Politikai tisztség-e az államfői pozíció?

Az államfői tisztség *politikai jellegének* megítélésénél azt célszerű áttekinteni, hogy a köztársasági elnöknek *van-e*, és ha igen, akkor milyen jellegű a *politikai hatalma*, továbbá e politikai hatalom gyakorlásáért visel-e politikai felelősséget.

Magyarországon a köztársasági elnöknek az alkotmányban – hatáskörök formájában rögzített – államhatalom mellett alkotmányjogilag nem, vagy nem kellőképpen szabályozott, vagy nem is szabályozható politikai hatalma is van. Ez elsősorban a politikai viszonyokra, szituációkra, történésekre gyakorolt *befolyás* formájában jelenik meg. Az államfő nyilvános fellépései, beszédei, megszólalásai ugyanis befolyásolják a közvéleményt, és tartós hatást gyakorolhatnak, ezáltal megakadályozhatják a politikai viták elmergesedését. Más állami-politikai vezetőkkel (kormánytagokkal, frakcióvezetőkkel) folytatott bizalmas beszélgetések lehetőséget adnak bizonyos figyelmeztető, tanácsadó, közvetítő, egyeztető/elsimító funkciók gyakorlására: az államfő ajánlásaival átsegíthet a konfliktusos szituációkon. A társadalmi eseményeken, rendezvényeken való részvétel, továbbá a nagy horderejű ügyeknél az államfő állásfoglalása, kiállása vagy védnökség vállalása a társadalom egésze számára példaértékű, követésre méltó lehet, ami az államfői befolyás növekedését eredményezheti. Ez természetesen a mindenkori államfő személyiségétől és kisugárzó erejétől is függ, amelyben a személyes példamutatás politikai presztízs-szempontokat jelent. Ebben az értelemben az államfői politikai hatalom azt a képességet jelenti, hogy mások magatartását befolyásolja, ami a köztársasági elnök esetében azoknak a funkcióknak a gyakorlásával függ össze, amelyek részben a hatáskörökön, részben azokon kívül található befolyás-gyakorlási formákon alapulnak. A köztársasági elnöknek nem feladata „a társadalmi irányvonalak, prioritások meghatározása, de ez nem jelenti azt, hogy akár hatáskörei gyakorlásával, akár egyéb magatartásával ne befolyásolhatná a politikai irányvonalak kialakítását.”¹ A köztársasági elnök befolyása a lehetséges vagy tényleges hatást jelöli a politikai rendszerben.² A befolyás gyakorlásának lehetséges célja meghatározott döntések elérése, de ide tartozik a vélemények, megfontolások, magatartások megváltozására gyakorolt hatás kiváltása is. A befolyás tudatos gyakorlásának alapja és előfeltétele elsősorban a tisztségéből adódó, illetve a személyiségéből eredő autoritás. A köztársasági elnök politikai hatalmának nagysága, kiterje-

¹ Csink Lóránt: Mire jó az ellensúly? In: CSINK Lóránt – SZABÓ István (szerk.): *Az államfő jogállása I.* Budapest, Pázmány Press, 2013. 19.. [Kiemelés az eredeti szövegben.]

² Ezen belül megkülönböztethető a „befolyása van”, mint passzív, nem tudatos befolyás, és a „befolyást gyakorol”, mint aktív, tudatos befolyás.

dése tehát szoros kapcsolatban áll a befolyásgyakorlásával, amelyet formális és informális módon is megvalósíthat. Minél nagyobb a képessége a befolyásgyakorlásra, annál erőteljesebben érvényesítheti a hatásköreiből eredő hatalmát is, és igazolhatja tisztsége szimbolikus karakterét.³ A köztársasági elnök azonban rendszerint nem, vagy csak meglehetősen korlátozott módon láthat el aktív, politikaalakító funkciót, mert sokkal inkább az állami egység megtartásának, megóvásának és képviselésének alkotmányos szerepét kell betöltenie. E rendeltetése éppen az Alaptörvénynek a köztársasági elnöki intézményre vonatkozó alapvető szabályozásából következik.⁴

A köztársasági elnök hatalmi jogosítványai tehát korlátozottak, de nem súlytalan szereplője az államéletnek. Ha korlátozottan is, de részt vesz a politikai folyamatokban, ezek befolyásolásában, mert nem izolált – politikától mentes – térben tevékenykedik. Tisztsége nemcsak közjogi, hanem politikai is, így ennek gyakorlása szintén politikai tevékenység is, amelyet az alkotmányjog nem szabályoz – és nem is szabályozhat – teljeskörűen. Ezért a befolyásolási és hatásgyakorlási lehetőségei nemcsak a konkrét alkotmányjogi hatáskörök ellátásán keresztül valósulhatnak meg, hanem ezeken túlmenően informális módon is, elsősorban akkor, ha súlyának és tekintélyének kíván érvényt szerezni. Természetesen az informális befolyásolás és hatásgyakorlás is hatalmi tényezőként értékelendő, ezért nem szabad jelentőségüket alábecsülni. Az Alaptörvényben kifejezetten nevesített egyes hatáskörök és jogok mellett tehát a köztársasági elnököt megilletik az államfői tisztség lényegéből adódó olyan funkciók, amelyek közül a legfontosabbak az állami lét stabilizálásában és integrációjában, az állam egységének megóvásában és reprezentációjában jelölhetők meg. Természetesen ilyenkor tekintettel kell lennie a hatáskörgyakorlásra vonatkozó alkotmányi követelményekre. Így a köztársasági elnök folytathat konzultációkat, adhat ösztönzéseket, élhet kezdeményezésekkel, valamint figyelmeztethet és óvhat, ha olyan jelenségeket tapasztal, amelyek az állam létét vagy egységét veszélyeztetik.⁵ Az erre szolgáló informális eszközök különösen a nyilvános megszólalások és beszédek, a vitákban való állásfoglalások, a fellépések és látogatások stb. Ezeknek kiemelkedő súlya és fontossága van az

³ Ennyiben az intézményi és szimbolikus szerep nem választható el, feltételezik és kiegészítik egymást.

⁴ Vö. a 48/1991. (IX. 26.) AB határozattal. ABH 1991. 189., 197–198

⁵ Pl. figyelmeztető funkcióját gyakorolva a köztársasági elnöknek a politikára vonatkozó megjegyzéseiből a Kormány számára nem következik olyan alkotmányjogi kötelezettség, hogy politikáján változtasson. Más kérdés, hogy az államfő figyelmeztetését politikai megfontolásból – pl. a közvéleményre gyakorolt hatása következtében – fontolóra vegye.

egész állami lét számára. Minél nagyobb a személyes és a tisztségből adódó tekintélye, annál eredményesebben képes e befolyásolási és hatásgyakorlási lehetőségeivel élni. A köztársasági elnök önálló állami szervként lép fel, ezért nincs arra korlátozva, hogy a már mások által megfogalmazott politikai véleményeket és törekvéseket pusztán megismételje, de nem válhat önálló politikaalkító tényezővé, mert ezt a kormányzati rendszerben elfoglalt helyzete nem teszi lehetővé. A köztársasági elnöknek módja van arra is, hogy tisztségét – a jogi szabályozás keretei között – maga formálja, és tisztségének a személyiségén keresztül sajátos felfogást tulajdonítson, mert róla is elmondható, hogy „a tisztség mindenkor betöltője formálja, alakítja a tisztség arculatát, és ezzel a jogkörök gyakorlását és az intézmény államszervezetben ténylegesen is betöltött szerepét is befolyásolja.”⁶

2. Van-e a köztársasági elnöknek politikai felelőssége?

A köztársasági elnöknek – politikai státuszából adódóan – van politikai felelőssége is. Az igaz, hogy az Országgyűléssel szemben nem áll fenn olyan politikai felelőssége, aminek az érvényesítését a parlamenti kontroll jogi eszközei lehetővé tennék, mert nem kötelezhető, hogy az Országgyűlésben jelen legyen, a parlament előtt nem beszámoltatható, nem interpellálható, kérdés, azonnali kérdés sem intézhető hozzá, az Országgyűlés politikai okból nem is dönthet a menesztéséről, mint a miniszterelnök (Kormány) esetében. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a köztársasági elnöknek egyáltalán nincs politikai felelőssége. A politikai felelősség nyilvánvalóan mindenkivel szemben fennáll, aki politikailag értékelhető tevékenységet végez, mert számon kérhetők rajta az általa gyakorolt, képviselt, alakított stb. „politika” következményei, nevezetesen az, hogy bizonyos következmény vagy eredmény, illetve annak hiánya mennyiben felel meg az elvárásoknak. A köztársasági elnök – mint adott tisztség betöltője – felelős a tevékenysége következményeiért, és ezt politikailag – mind a társadalom, mind bizonyos értelemben más állami szervek is – számon kérhetik rajta.⁷ Az Országgyűlésnek jogában áll, hogy bármely kérdést megvitasson, így a köztársasági elnök személye vagy tevékenysége szintén parlamenti vita tárgya lehet. Nincs ugyanis sem alaptörvényi, sem törvényi, sem pedig olyan

⁶ CSINK i. m. 16.

⁷ Vö. M. NETTESHEIM: Amt und Stellung des Bundespräsidenten. In: J. ISENSEE – P. KIRCHHOF (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. I–III.* Heidelberg, C. F. Müller, 2005. III. 1046.

házaszályi előírás, ami megtiltaná az Országgyűlésnek, vagy megakadályozná abban, hogy a köztársasági elnök tevékenységéről vagy mulasztásáról kritikus vitát folytasson. Az sem zárható ki, hogy az államfő magatartását értékelve ezt az egyes képviselők, pártpolitikusok a parlamenten kívül is – pl. sajtónyilatkozatok, közlemények formájában – kifogásolják vagy helytelenítsék. A nyilvánosság esetében sem tiltható meg, hogy bíráló vélemények fogalmazódjanak meg, és a közvélemény rosszallását fejezze ki az elnöki tevékenységgel – vagy akár méltatlan magatartásával – kapcsolatban. Félreértés volna ugyanis azt feltételezni, hogy a köztársasági elnök tisztsége a politikai vitákon kívül áll, és olyan szervnek minősül, amivel szemben kritikát egyáltalán nem szabad kinyilvánítani, mert esetében nem a monarcha sérthetlenségéről van szó. A kritika – beleértve a politikai bírálatot is – a demokráciában minden tisztségviselő esetében nemcsak megengedett, hanem adott esetben még szükséges is lehet.⁸ A köztársasági elnök tisztsége politikai tisztség is, ennek gyakorlása szintén politikai tevékenység: jóllehet korlátozottan, de alakítja a politikai folyamatokat. Ennek következtében az államfő tág értelemben felfogott politikai felelősségének megállapításához nem szükséges a jogi szabályozás, mert politikai felelőssége a jogi szabályozás hiányában is fennáll, és politikai felelősségre vonása e nélkül is érvényesíthető, illetve a közvélemény által hangoztatott kifogások, rosszallások, elmarasztalások stb. formájában szankcionálható, mivel ezek – hatásukat tekintve – csökkentik az államfő elfogadottságát, tekintélyét, erkölcsi súlyát.⁹ Természetesen a jogállamiság elvéből az alkotmányban szabályozott szerveknek az a kötelessége is következik, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják.¹⁰ Ennek fényében az egyes alkotmányos szervek tisztségviselői jogilag arra kötelezettek, hogy a köztársasági elnök tisztséggyakorlására vonatkozó bírálatukban az államfő sajátos helyzetére tekintettel legyenek: a köztársasági elnökre irányuló politikai kritikáknál és támadásoknál a mérséklet elve megkövetelt, mert sajátos autoritását szem előtt kell tartani.¹¹

⁸ Vö. uo.

⁹ A személyét érintő vagy a tisztsége gyakorlásával kapcsolatos erőteljes és tartós politikai kritikákra önkéntes lemondással is reagálhat, de ezek a kritikák a jogi felelősség szempontjából nem relevánsak.

¹⁰ Vö. a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal. ABH 1992. 51., 54.

¹¹ Alapvetően egyet kell érteni azzal, hogy „az államfő a legfőbb közjogi méltóság, kiemelt – szimbolikus – jelentőségű hatalom, ezért lehetőleg célszerű kerülni a vele való nyilvános politikai konfliktusokat. Az államfői intézmény »lejárata«, döntéseinek nyílt politikai vitatása ugyanis az egész kormányzati rendszerre rossz hatással lehet.” KOVÁCS Virág: A köztársasági elnök. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest,

Semmiképpen sem lehet azonban a köztársasági elnökkel szemben a politikai felelősséget a parlamenti kontrolleszközökkel közvetlenül érvényesíteni, és a tisztségéből csak a jogi felelősségre vonás alapján lehet elmozdítani.¹² Az államfői aktusok jogszerűsége azonban – ami szintén lehet politikai értékelés tárgya – nem ebben a körben ítéendő meg: a köztársasági elnök az Alaptörvényhez és a jogszabályokhoz van kötve, és ezeknek az államfői tisztség gyakorlása során történő megsértéséért a köztársasági elnök jogilag felelős.

Talán e rövid áttekintésből is látható, hogy a magyar köztársasági elnöki tisztség politikai tisztségnek minősül, ebből adódóan pedig e tisztség betöltője politikusnak tekinthető. Ebből pedig joggal adódik a kérdés, hogy ki minősül politikusnak.

3. Ki is az a politikus?

Politikusnak általában az olyan személyt tekintik, aki valamilyen *politikai tisztséget* tölt be, vagy politikai *megbízatást* teljesít, vagy pedig más módon válik politikailag *aktívvá*, vagyis politikailag értékelt módon cselekszik, így megnyilvánulásai politikai megítélést kapnak. Ennek alapján meglehetősen széles a skála, amely a hivatásos politikusoktól az alkalmi politikusokig húzódik, mivel mindegyikük valamilyen módon a politikai folyamatokban vesz részt, „*politikacsinálásra*” törekszik, vagyis valamilyen módon befolyásolni kívánja a politikai döntéseket. Míg azonban az *alkalmi politikus* rendszerint megelégszik véleménye kifejtésével és a politikai akaratképzés folyamatára való hatásgyakorlással, addig a *hivatásos politikus* jellemzője a társadalom problémáinak megoldására vonatkozó elképzelések, programok megfogalmazása, döntési javaslatokká formálása és végrehajtása, illetve az ezzel kapcsolatos konkrét politikai döntések befolyásolása, ezért tevékenységének fő iránya rendszerint a kormányzati pozíciók elnyerése, vagy legalábbis az erre való törekvés. Az a politikus ugyanis, amelyik valamely kormányzati tisztséget tölt be, gyakorolhatja az állami-politikai tisztségéből eredő jogosítványait, ezzel váltva valóra politikai elképzeléseit. A továbbiakban azt célszerű vizsgálni, hogy a politikusnak szük-

Századvég, 2009. 1052., 55. lj. Ugyanakkor az államfői magatartás vitatását megtiltani sem lehet, mert az a demokrácia elvével összeegyeztethetetlen.

¹² Az Alaptörvény nem intézményesítette annak lehetőségét, hogy (bármely, akár politikai okból) tarthatatlanná vált köztársasági elnököt (konstruktív vagy destruktív) bizalmatlansági indítvánnyal az Országgyűlés – mint az őt megválasztó szerv – leváltsa.

ségszerűen pártpolitikusnak kell-e lennie, vagy elképzelhető olyan szituáció is, amikor valamely meghatározó politikai tisztséget nem pártpolitikus tölt be.

4. Miért vannak pártpolitikusok?

A politikus annak érdekében, hogy kormányzati pozícióra tegyen szert, a pártok uralta politikai rendszerekben – mint amilyen Magyarország is – általában valamelyik politikai párt tagja, következésképpen ennek a pártnak az érdekeit és értékeit képviseli. A *pártok* a modern alkotmányos demokrácia nélkülözhetetlen elemei, mivel a társadalom eredendő és kiküszöbölhetetlen politikai tagoltságát, illetve konfliktusait e szervezetek képesek megjeleníteni, és sikeres választási szereplés után a parlamentben képviselni, mivel fő funkciójuk – ahogy az Alaptörvény is fogalmaz – a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködés, ezáltal elvileg a stabil, hatékony és felelősségteljes kormányzás biztosításához való hozzájárulás. Az alaptörvényi funkciómeghatározás akár azt az értelmezést is felvetheti, hogy a pártoktól elvárják az egységes közakarat kialakítását. A közakaratot azonban a pártoknak a politikai tevékenységükkel kell kialakítani, vagyis más szóval a pártok feladata az, hogy az egyének széttagolt akaratát koherens programmá formálják, amely aztán az állami cselekvés alapjává válhat. A „pártok” esetében a többes szám használata azt is jelenti, hogy egyik párt sem lehet a népakarat kizárólagos megtestesítője vagy megteremtője, mert ráadásul ebben a pártok csak „közreműködnek”. A képviseleti demokráciában – mint amilyen a magyar is – a politikai pártok a döntéshozatal, a részvétel, a politikaalakítás és a kormányzás alkotmányos státuszú nélkülözhetetlen elemei, mivel alaptevékenységük a társadalom és az állam közötti közvetítés, ami a politikai folyamatok demokratikus legitimitását garantálja. A pártok központi szerepet töltenek be a politikai rendszerben: érdekeket kötnek össze, politikává alakítják át és más pártok kormányzati tevékenységét kontrollálják és kritizálják. Az érdekintegrálást és -szelektálást végezve, különböző érdekeket ütköztetve olyan programokat fogalmazznak meg, amelyek reflektálnak az állami, társadalmi életben jelentkező problémákra. A pártok döntési alternatívákat javasolva a parlamenti választásokon a politikai-kormányzati hatalom megszerzésére, illetőleg az abból való részesedésre törekednek. A pártok tehát artikulálják és megjelenítik a választópolgárok érdekeit, igényeiket és követeléseiket, ezáltal koherens kifejezést adva ezeknek. Az a párt, amelyik a szavazatok és a parlamenti helyek többségét megszerzi, a demokrácia többségi elvének megfelelően a „nép akaratának” képviselője lesz.

Mivel a pártok a társadalmi érdek- és értéktagságot politikai tagság formájában fejezik ki, akkor ez azt is jelenti, hogy a választók általában pártok szerint tagolódnak, rendszerint pártpolitikai preferenciájukat követik, mert a pártokon keresztül részt vehetnek a politikai döntéshozatalban. Ha pedig a politikusok a politikai támogatóiknak kívánnak megfelelni, akkor olyan politikai elképzeléseket és törekvéseket fogalmaznak meg, amely a lehető legtöbb támogató – és ezáltal a lehető legtöbb szavazat – megszerzését teszi lehetővé, vagyis olyan törekvéseket, amelyeket a leghatékonyabban a pártok képviselnek. A sikeres politikusnak – legalábbis a nagypolitikában – ezért pártpolitikusnak kell lennie. Párt és politikus feltelevizik egymást és tevékenységük elválaszthatatlan egymástól. A politikusok esetében a pártpolitikai hatások szinte kikerülhetetlenek, mert politikai szocializációjukban, tevékenységük során és ismertté válásukban a pártoknak van meghatározó szerepe. A pártok uralta politikai rendszerben nehéz elképzelni, hogy valaki úgy lesz országosan ismert politikus, hogy soha nem volt semmilyen párt tagja, ennek ellenére meghatározó és ismert politikussá válik.¹³ Ezt az esetet természetesen nem lehet teljességgel kizárni, de az államélet normális működésekor nehéz elképzelni. Elvileg lehetnek olyan politikusok is, akik nem tartoznak semelyik párthoz (mert éppen kiléptek) akár azért, mert az addigi párt politikájától függetlenedni akarnak, akár azért, mert olyan közjogi tisztséget töltenek be, amely nem teszi lehetővé a tisztség betöltésével egyidejűleg a párttagságot (összeférhetetlenség). Ők azonban eredetileg pártpolitikusok voltak, ilyen formában és módon szocializálódtak.

5. Lehet-e valaki számottevő tisztséget betöltő politikus, ha nem valamelyik párt politikus?

A további kérdés igazából az, hogy válhat-e olyan köztisztviselőben álló, közismert személyből politikus, vagy legalább politikai tisztség betöltője, akit a pártok nem támogatnak? Másképpen megfogalmazva a kérdést: támogatnak-e a pártok olyan köztisztviselőben álló személyt adott politikai tisztség elnyerésében, akinek nincs politikusi gyakorlata, illetve tapasztalata? Az ilyen személy bármennyire is közismert, és a társadalmi megítélés szerint akár alkalmasnak is tűnhet pl. az államfői tisztség betöltésére, politikai szempontból mégis „ismeretlennek” számít, így politikai döntési szituációkban a cselekvése nem tűnik

¹³ Nem kizárt, hogy országos, nagy nyilvánosság előtt zajló, általában tiltakozó jellegű mozgalom vezetőjeként valaki széles körű ismertségre tegeyen szert, de ettől még az illető nem válik profi politikussá.

kiszámíthatónak, vagy legalábbis elvárhatónak. Ez pedig fokozhatja a politikai bizonytalanságot.

A jelenlegi magyar szabályozás szerint a köztársasági elnököt a pártok uralta parlament választja, vagyis az országgyűlési választás alapján kialakult parlamenti erőviszonyok szerint döntenek e tisztség elnyeréséről. A közvetett – Országgyűlés általi – választásnál az államfő megbízása tehát a parlamenti politikai pártok erőviszonyától függ, és végső soron egyszerű parlamenti többség választhatja meg az államfőt, ha nem sikerült egyik jelöltnek sem kétharmados többséget elérnie. Mivel a döntés a (többséget adó) parlamenti párt(ok) kezében van, így a jelölt(ek) személyéről is ők határozhatnak. Nem kizárt, hogy a többségi párt(ok) olyan köztisztviselőben álló, közismert, sőt akár közmegegyezésen alapuló személyt jelöljenek és válasszanak meg köztársasági elnöknek, aki nem kötődik a többségi párt(ok)hoz, mert soha nem volt a párt(ok) tagja, nem folytatott a párt(ok) érdekében politikai tevékenységet és más módon sem köteleződött el a párt(ok) felé, pusztán világnézete, értékelfogása, esetleg markánsan nem nyilvánított politikai szimpátiája teheti a párt(ok) számára elfogadhatóvá. Az ilyen jelölt nem kizárt, de nehezen elképzelhető. *Egyrészt* azért, mert nemigen egyeztethető össze a politikai racionalitással az, hogy valamely politikai pozíciót, amelyet a párt(ok) megszerezhet(nek), ne a saját, általuk ismert, nekik politikailag elkötelezett, hozzájuk lojális személlyel töltsék be, hanem olyannal, aki számukra is „politikailag ismeretlen”, így funkciógyakorlása nehezen kiszámítható lesz. A párt(ok) tehát érdekelték ennek a politikai pozíciónak a megszerzésében is, ami már képviseleti és politikai akaratképzési funkciójukból eleve következik. *Másrészt*, ha mégis ilyen jelöltet választanának meg, akkor azzal is számolni kell, hogy a közvélemény egy részében – a többségi párt(ok) általi választás miatt – a nem pártpolitikus jelölt is „lekötelezetté” válik, mert a megbízása a formája következtében rögtön politikai értékelést kap. A pártok általi választásnál az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a parlamentben többséget alkotó pártok – éppen a választások következtében – nagyobb társadalmi támogatottsággal rendelkeznek, mint az ellenzék. Ez utóbbi, ha esetleg alternatív jelöltet állít, igazából semmilyen kockázatot nem vállal, mert jelöltje megválasztásának valójában nincs esélye, viszont demonstratívan számon kérheti a többségtől, hogy erre a posztra miért pártpolitikus jelölt.

6. Lehetne-e nem pártpolitikus köztársasági elnök, ha közvetlenül választanák?

A közvetlen államfőválasztás lényegében *pártok közötti választást* jelent, mert a nép általi direkt választásnak – a modern tömegdemokráciában – elkerülhetetlenül az a következménye, hogy a politikai pártokat országos választási harcra kényszeríti, ami szükségszerűen a politikai konfliktusok, viták és összeütközések minden megengedett eszközzel és módon történő megvívását eredményezi. A politikai pártokat ebben az esetben a jelölésnél sem lehet megkerülni, mert ha formálisan nem is jelölhetnének, informálisan akkor sem lehetne ebben őket megakadályozni.¹⁴ A pártoknak a közvetlen választás következtében olyan jelölteket kellene állítaniuk, akik személyiségükből és meggyőző erejükből adódóan képesek volnának a kétségtelenül éles választási küzdelem megvívására, és a maguk számára sikeres eldöntésére, ami ismét a hivatásos (párt)politikusoknak kedvezne. Ha a politikai pártok állítanának jelölteket, illetve különböző jelöltek mellett sorakoznának fel, a választási kampány is ennek megfelelően folyrna, és a szavazás is tulajdonképpen pártjelöltekről döntene, függetlenül attól, hogy maga a jelölt pártpolitikusnak minősülne-e. A politikai pártok ugyanis aligha fogják nyilvánosan elismerni, hogy az elnök személyének kiválasztásához nem fűződik politikai érdekük.¹⁵ A megbízást elnyert jelölt így valamelyik párthoz kötődő köztársasági elnök lenne. A közvetlen, nép általi választás – a parlament általi választáshoz hasonlóan – nem eredményezné a tisztség politikamentességét, pusztán annyival különbözne az Országgyűlés általi megbízási formától, hogy a köztársasági elnöknek közvetlen legitimitást adna, úgy azonban, hogy ezt éles választási küzdelem során szerezne meg. Kérdéses az is, hogy az egész országra kiterjedő kemény választási harc után a többség által megválasztott államfő képes volna-e azt a visszafogott politikusi szerepet ellátni, amely az Alaptörvény által kialakított tisztségéből következik. Nem okozna neki elégedetlenséget, illetve frusztrációt azoknak a feladat- és hatásköröknek a gyakorlása, amelyek a köztársasági elnök számára jelenleg adóttak. Felvethető az is, hogy mennyiben volna képes a nemzet egységét kifejezni és integrációs, valamint reprezentációs feladatát az állam és a társadalom egésze számára ellátni. A közvetlen államfőválasztás tehát nagy valószínűséggel szintén pártpo-

¹⁴ Az igaz, hogy az egyes jelölési megoldások esetén a direkt pártpolitikai befolyás mértéke eltérő, de az indirekt pártpolitikai befolyásolás ebben az esetben sem zárható ki.

¹⁵ Vö. SZENTPÉTERI NAGY Richard: Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In: HOLLÓ András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1995. 124.

litikust eredményezne. Ez alól csak akkor lenne kivétel, ha a választópolgárok a pártokból olyan mértékben ábrándulnának ki, ami e szerveződések politikai befolyásának és hatásának teljes hiányát eredményezné. A pártokkal szembeni kritika rendszerint abban nyilvánul meg, hogy a társadalmi széthúzást erősítik, a saját érdekeiknek – mint részérdekeknek – a mindenáron való érvényesítésére törekszenek, továbbá a társadalomban meglévő plurális érdekeket és a társadalmi sokszínűséget figyelmen kívül hagyják, így nem képesek artikulálni az eltérő társadalmi érdekeket, felismerni a polgárok „valós érdekeit” és sérelmeit, illetve reagálni a tényleges igényeikre. Jelenleg ugyanakkor csak a pártok – különösen a nagy, integratív néppártok – képesek „harmonizálni” a választók eltérő érdekeit és állami cselekvéssé alakítani követeléseiket. Az eleve adott egységes és egyetlen közérdek nem létezik, az ún. közérdek csak a pártok politikai akaratképzésével lehetséges, mert ez csak több különálló érdek konfliktusából és kompromisszumából, integrálásából és aggregálásából alakulhat ki, és ennek megfelelően folyamatosan változik. Ebből a szempontból a pártok feladata az, hogy jelenítsék meg a társadalom plurális érdekeit. A társadalmi konszenzus teljes körű és végleges kialakítása a plurális társadalomban lehetetlen. Akkor is az, ha nagy, időnként túlzó a vágyakozás az erős, objektív, semleges és csak a közérdeket szolgáló állam után, amely a pártok közötti viták és „veszakedések” felett áll, így feleslegessé téve őket. Ha demokratikus viszonyok között ilyen állam létezne, akkor elképzelhető, hogy annak nem pártpolitikus lenne a köztársasági elnöke.

7. Lehet-e a pártpolitikusból lett köztársasági elnök pártatlan?

A fentiek után fel kell tenni azt a kérdést, hogy lehet-e a pártpolitikus köztársasági elnök pártatlan. Feladatellátása során és funkciója gyakorlásakor a köztársasági elnöknek sajátos alkotmányjogi helyzete következtében – a nemzet egységének kifejezőjeként és az államszervezet demokratikus működésének őreként – törekednie kell a pártatlanságra és a közérdek érvényesítésére, de ennek megítélése nem független a társadalomban meglévő politikai értékelésektől, vagyis a politikai elvárásoknak való megfeleléstől, ami bármilyen államfő esetén rendkívül eltérő lehet. A politikai értékelést végzők elvárásai ugyanis általában saját normáik, érdekeik, értékeik, ideológiájuk, céljaik stb. szerint fogalmazódnak meg, és így ugyanannak a magatartásnak akár rendkívül különböző értékelését eredményezhetik. Lehetségesek továbbá olyan

szituációk, amikor az államfőnek a semleges és a pártatlan pozícióját fel kell adnia, ha egyébként az Alaptörvényben előírt feladat- és hatásköreinek eleget akar tenni. A köztársasági elnök a tevékenységével kapcsolatban, de különösen, ha politikai jellegű döntést hoz – amelyek bizonyos esetekben elkerülhetetlenek –, nem valószínű, hogy a nyilvánosság számára világossá tudja tenni: nem valamely párt érdekét, hanem a közérdeket tartja szem előtt. E döntései ugyanis rögtön politikai megítélés tárgyává válnak, mégpedig az egyének, csoportok, pártok stb. politikai érdekeinek, értékeinek, meggyőződésének stb. megfelelően. A politikai megítélés szempontjából ugyanazt az elnöki magatartást értékelhetik passzívnak, szürkének, visszahúzódónak és gyámoltalannak, illetőleg ellenkezően: aktívnak, beavatkozó jellegűnek, határozottnak, de egyúttal markáns politikai elkötelezettségűnek is, azaz olyannak, amely a pártatlanság követelményét figyelmen kívül hagyja. Az államfő magatartásának, döntéseinek mellözhetetlen következménye tehát ezek politikai értékelése, amely viszont óhatatlanul a pártpolitikai meggyőzések szerint alakul, és az elnöki funkciógyakorlást ennek tükrében minősíti. Ez azoknak az esetekben is így volna, akik nem pártpolitikusként kerültek az államfői tisztségbe, mert a köztársasági elnöki magatartás és döntés megítélése és értékelése politikai szempontból történik, ami pedig az értékelők politikai meggyőződéséből fakad. Hatalmi jogosítványainak gyakorlásakor az államfő nem vonható ki a pártpolitikai viták, illetőleg a kormányzati hatalom döntési kompetenciája alól,¹⁶ mert a parlamentáris demokráciákban a politikai-kormányzati döntések pártpolitikai viták alapján, általában a többségi elv alkalmazásával születnek meg. Bár az elnöknek a kormányzásban nincs számottevő politikaalakító hatalma és pozíciója, de vannak a kormányzást érintő feladat- és hatáskörei, amelyek lehetőséget adnak a számára, hogy a kormányzás befolyásolásában részt vegyen.

Mindezek alapján az a konklúzió adódik, hogy rendkívül nehezen képzelhető el nem „pártpolitikus” köztársasági elnök, vagyis e tisztség depolitizálása és „pártalanítása”. Megjegyzendő viszont, hogy az államfő „pártatlansága”, „pártok felettsége”, „semleges pozíciója” olyan elvárás, amely kevésbé a személy pártpolitikusi múltjától és a megválasztás módjától, sokkal inkább feladat- és hatáskörgyakorlásának jellegétől és módjától, valamint informális hatalmának gyakorlásától függ.

¹⁶ „Teljességgel lehetetlen volna, hogy politikailag úgy foglaljon állást, hogy politikai csoportosulások és pártok pozíciójával átfedések ne adódnának.” NETTESHEIM i. m. 1043.

A NÉMET SZÖVETSÉGI KÖZTÁRSASÁG ÁLLAMFŐJÉNEK MEGVÁLASZTÁSÁRÓL

PETRÉTEI József

1. A német államfő helyzete az alkotmányos rendszerben

A Német Szövetségi Köztársaságban – a köztársasági alapmodellnek megfelelően – az ország *államfője* a rendszeres időközönként megválasztott *szövetségi elnök* (*Bundespräsident*).¹ Még ha a német alkotmányos szervek között nincs hierarchia, protokolláris értelemben az elnök áll az állam élén: az az alkotmányos szerv, amely megtestesíti az NSZK egységét, továbbá az államot kifelé és befelé irányulóan képviseli. A szövetségi elnök tehát magát az államot – annak létezését, legitimitását, legalitását és egységét – testesíti meg, illetve teszi saját személyében láthatóvá.² Emellett számos, formai és protokolláris szempontból fontos feladatot lát el, amelyek egyaránt kifejezik tisztségének integrációs,³ illetve jogi és alkotmányos ellenőrző funkcióját. E tisztségből adódó – álta-

¹ Vö. Herbert KÜPPER: Az államfő választása körüli kérdések Ausztriában, Németországban és Magyarországon. *Jura*, 2017/1. 98. A német államfő a „szövetségi elnök” (*Bundespräsident*) címét viseli, mert Németország szövetségi állam. A föderalizmus azt jelenti, hogy az államiságnak két szintje van: szövetség és tartomány. A tartományokban nincs államfői tisztség. Amennyiben a tartományban adódnak tipikusan államfői teendők, a parlament elnöke vagy a kormányfő ellátja azokat; a részleteket az adott tartomány alkotmánya szabályozza. Uo.

² A Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) 2014-ben – foglalkozva a szövetségi elnök tisztségével – megállapította, hogy az elnök államelméleti funkciója szerint „[m]egttestesíti az állam egységét. Ebben az értelemben ő az államfő [...]. Az alkotmány által kifejezetten ráruházott jogosítványokon túlmenően [...] elsősorban az általános képviselői és integrációs feladatokat látja el. Válság esetén kulcsfontosságú politikai döntéseket kell meghoznia...” BVerfGE 136, 277. bek. 93 f.

³ Integrációs funkciója például a törvények aláírásakor válik világossá: kinyilvánítja a politikai viták befejezését, a többségi akarat törvényi formában való jogi kötelezőségét, és ezzel ezt olyan állami akarattá teszi, amelyet minden polgárnak követnie kell. Stefan Ulrich PIEPER: Bundespräsident, I. Rechtswissenschaftlich, Version 22.10.2019, 17:30 Uhr. In: *Staatslexikon8 online*, <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Bundespr%C3%A4sident> (abgerufen: 17.02.2022)

lában a parlamentáris kormányzati rendszer klasszikus államfőinek megfelelő – feladat- és hatásköröket a *német Alaptörvény (Grundgesetz [GG])* határozza meg.⁴ Ezen túlmenően fontos politikai tartalékjogosítványai is vannak, amelyek messzemenő következményekkel járó állami politikai feladatokat ruháznak rá, különösen a parlamentáris kormányzati rendszer válsághelyzetei esetén.⁵ Nincsenek azonban kormányzati politikai döntéshozatali jogkörei, mivel nem ő dönt a kormányzati politika tartalmáról,⁶ vagyis nem kormányzó elnök,⁷ így nem minősül politikai-operatív alkotmányos szervnek sem, és az alkotmányjog csak csekély politikai hatalmat konstituált a számára, ami tudatos eltérés a weimari birodalmi alkotmányban kialakított birodalmi elnök hatalmától.⁸ Nem lehet olyan álláspontja sem, amely ütközne a parlamentáris kormányzati rendszer funkcionális logikájával. Németországban ugyanis parlamentáris kormányrendszer működik,⁹ amelyben a kancellár – hasonlóan más parlamentáris demokráciák miniszterelnökéhez vagy kormányfőjéhez – a kormány feje, és a kormányzást alapvetően a *Szövetségi Gyűlés (Bundestag [BT])*¹⁰ és a szövetségi kormány (*Bundesregierung*) – élén a kancellárral – végzi. Mindazonáltal a

⁴ Ld. különösen a GG 54–61. cikkeit. Ezek döntően kinevezési, felmentési, kegyelmezési, kitüntetési, javaslatvételi stb. jogosítványokat jelentenek. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (letöltés: 2022. 02. 20.)

⁵ Ilyennek tekinthető például a GG 68. vagy a 81. cikkében szabályozott eset.

⁶ Nem határozza meg, hogy mi legyen a törvényekben vagy más országokkal kötött nemzetközi szerződésekben, csak aláírja azokat és ennek során bizonyos kontrolljogosítványokat gyakorolhat, nem ő választja ki a minisztereket, a szövetségi bírákat, a szövetségi tisztviselőket, a tiszteket és az altiszteket sem, csak kinevezi őket, amelynek során szintén megilleti meghatározott jogi szempontok vizsgálata. Vö. PIPER i.m.

⁷ Werner J. PATZELT: Bundespräsident, II. Politikwissenschaftlich, Version 22.10.2019, 17:30 Uhr. In: *Staatslexikon8 online*, URL: <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Bundespr%C3%A4sident> (abgerufen: 18.02.2022)

⁸ „Az 1948/49-es alkotmányozó szemszögéből a [weimari P. J.] elnöki rendszer a maga nagy horderejű hatalmi jogosítványaival döntően hozzájárult azonban ahhoz, hogy a diktatúrának az utat előkészítse [...]. Az Alaptörvény megalkotásakor ezért széles körű egyetértés volt abban, hogy a szövetségi elnököt ne közvetlenül a nép válassza [...], és ne ruházzák fel a birodalmi elnökhöz hasonló hatalmi jogosítványokkal [...], de e tisztségről nem kellene lemondani sem. A szövetségi elnökkel a „nemzeti egység képviselője” [...] továbbra is az állam élén állna. Ennek megfelelően a szövetségi elnöknek a lehető legfüggetlenebbnek kell lennie más szervektől, különösen ne legyen felelős parlamentáris értelemben [...], és kiegyensúlyozó pozíciója legyen [...]. BVerfGE 136, 277. bek. 93 f.

⁹ „A parlamentáris rendszerben az elnök nem vesz részt a mindennapi politikai életben, hanem inkább reprezentatív figura, valódi politikai hatalma legfeljebb csekély, ha egyáltalán létezik. A politikai akaratképzés központja a kormány, adott esetben a kormányfő, és nem az államfő.” KÜPPER i. m. 98.

¹⁰ A Szövetségi Gyűlés az NSZK föderatív szintű népképviselői szerve, a szövetség parlamentje, az egyetlen olyan alkotmányos szerv, amelyet az egész nép (választópolgárok) közvetlenül választanak. Képviselőinek törvényes száma – a szövetségi választójogi törvény szerint – 598,

szövetségi elnök tisztsége magában foglalja a politikai cselekvés jogát és kötelességét, és nem korlátozódik pusztán reprezentatív feladatokra. Azt, hogy e feladatokat hogyan látja el, erről a szövetségi elnök autonóm módon dönt, erre nézve viszonylag tág alakítási mozgástere van, mert széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik arról, hogyan látja el hivatalából adódó feladatait. Mivel államfőként az „állam egységét” testesíti meg, a politikai rendszeren belül nem rendelhető a három klasszikus hatalmi ág egyikéhez sem,¹¹ ezért „sui generis hatalomnak” is tekintik.¹²

A szövetségi elnök alkotmányjogi szempontból tehát nem minősül meghatározó politikai tényezőnek, de tisztségéből adódóan gyakorolja az alkotmány által ráruházott állami politikai jogosítványokat, aminek következtében ebből a szempontból nem tekinthető semlegesnek, míg pártpolitikai értelemben a feladatellátása és funkciógyakorlása során annak mondható.¹³ Ez a minősítés annak köszönhető, hogy a napi politikától és a napi kormányzati kérdésektől távolságot tart, és csak rendkívül ritkán – az ún. tartalék funkcióinak¹⁴ gyakorlásakor – kell politikai döntéseket hoznia, amelyek pártpolitikai szempontból is értékelhetők. Bár a német Alaptörvényben nincs olyan rendelkezés, amely kifejezetten tiltja a szövetségi elnöknek a politikai jellegű megnyilvánulásokat, vagyis nem apolitikus magatartást vár el tőle, hanem kiegyensúlyozott, pártpolitikai inspirációtól mentes, és nem egyoldalú cselekvést,¹⁵ mégis politikai súlya és szerepe attól függ, hogy tisztsége gyakorlásánál milyen hatékonyan tudja a gyakorlatban ötvözni viszonylag korlátozott feladat- és hatásköreit,

de a tényleges szám az ún. túlnyúló és a kompenzációs mandátumok miatt több is lehet (jelenleg 736).

¹¹ „A szövetségi elnök tisztségének felépítése szerint nem sorolható be a három klasszikus hatalom valamelyikébe [...]” BVerfGE 136, 277. bek. 93 f. „Egy ilyen főleg reprezentatív jellegű államfő a klasszikus három-hatalom-tan keretében csak nehezen helyezhető el. Inkább a három hatalom mellett vagy felett lebegő semleges tényezőnek fogható fel.” KÜPPER i. m. 98.

¹² Marcus HÖRETH: Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht. *Beilage Aus Politik und Zeitgeschichte*, 16/2008 vom 14. April 2008 (Bundeszentrale für politische Bildung). A GG 55. cikke szerint nem tartozhat a szövetség vagy valamely tartomány kormányához vagy törvényhozó szerveihez, és nem tölthet be más fizetett tisztséget, nem gyakorolhat más szakmát vagy foglalkozást, ezért „semleges erőnek” (*pouvoir neutre*) nevezhető. Vö. Roman HERZOG: Art. 54. In: T. MAUNZ – G. DÜRIG (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar* IV. kötet, München, C. H. Beck, 1986. Rn. 4.

¹³ A tisztség párton kívüli jellegének való megfelelés érdekében az NSZK valamennyi elnökének hagyományosan fel kellett adnia a meglévő párttagságát.

¹⁴ „Az alkotmányos szervek közötti egyensúlyban nagyon fontos szerepet játszik az államfői tartalékfunkció. Ha más alkotmányos szervek működése nem biztosított, akkor az államfő intézkedhet helyette és/vagy a működőképességük helyreállítása végett.” KÜPPER i. m. 100.

¹⁵ Vö. PIEPER i. m.

továbbá impulzusai milyen mértékben érhetnek el a nyilvánosságban pozitív visszhangot.¹⁶ Ebből következően tisztsége napi gyakorlásának olyan politikai hatásai is lehetnek, amelyek túlmutatnak a tisztán jogi hatáskörökön. Politikai hagyomány azonban, hogy az elnök általában tartózkodik az aktuális politikai kérdésekben való nyilvános megnyilatkozásoktól, általában nem kommentál rutinszerűen a hírekben megjelenő témákat, különösen akkor, ha a politikai pártok között vita alakul ki. A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint megfelel a szövetségi elnöki tisztséggel szemben támasztott alkotmányos elvárásoknak és a jól bevált alkotmányos hagyománynak, hogy az elnök bizonyos távolságot tart a politikai pártok és társadalmi csoportok céljaitól és tevékenységétől,¹⁷ ami különösen a pártpolitikában vitatott társadalmi kérdésekre vonatkozik, de az ennek során kifejtett tevékenysége mégis meglehetősen politikai jellegű.¹⁸ Az elnök által fenntartott pártpolitikai semlegesség és a napi politikától való távolságtartás lehetőséget ad számára, hogy tisztázó erő legyen, az általános politikai és társadalmi vitákat befolyásolva ezeknek irányt adjon, kritikát fogalmazzon meg, javaslatokat tegyen és rendszerint informális kezdeményezésekkel éljen, ezáltal a mindennapi életben is reprezentatív és integráló feladatot lásson el. Ennek érdekében nem hangsúlyozhatja pártpolitikai elkötelezettségét sem. A szövetségi elnök az egyetlen alkotmányos szerv, amely nem testületi jellegű, hanem egyetlen tisztségből áll, ezért a tisztség betöltőjének személyisége – tulajdonságai és adottságai – továbbá politikai tapasztalatai és képessége bizonyos mértékig szükségszerűen meghatározzák e tisztség ellátásának módját.¹⁹

¹⁶ Vö. PATZELT i. m.

¹⁷ Vö. BVerfGE 136, 277. bek. 93 f.

¹⁸ „Képviselési és integrációs feladatának ellátása során a szövetségi elnök dolga, hogy a közösség fenntartása és előmozdítása érdekében felszólaljon, és az általa azonosított hibákra és hiányos fejlődésekre – különösen azokra, amelyek a polgárok összetartását és minden lakos békés együttélését veszélyeztetik – hozzájárulásaival felhívja a nyilvánosság figyelmét, továbbá ezek kiküszöbölése iránti elkötelezettséget hirdessen. Ebben az értelemben csak akkor képes integrálón hatni, ha nemcsak a közjót szolgáló kockázatokat és veszélyeket szabad megneveznie, hanem a lehetséges okokat és felelősöket is. [...] Ez nem ütközik azzal az alkotmányos elvárással, hogy a szövetségi elnök – különösen a választási kampányok idején – bizonyos távolságot tartson a politikai pártok és társadalmi csoportok céljaitól és tevékenységétől [...], mert ezzel nem egy politikailag közömbös tisztségviselő elképzelése kapcsolódik össze.” BVerfGE 136, 323 Rn. 31.

¹⁹ Vö. PATZELT i. m.

2. A szövetségi elnök választásának szabályozása

2.1. Az államfőválasztás szabályozásának kialakítása

A Parlamenti Tanácsban²⁰ a német Alaptörvénynek az államfőről szóló rendelkezései megfogalmazásánál a kezdetektől fogva az a felfogás volt az irányadó, hogy a szövetségi elnök semmi esetre sem kaphat olyan erős jogállást, mint amilyen a weimari alkotmány birodalmi elnökének volt.²¹ A viták során konszenzus alakult ki tehát abban, hogy a Weimari Köztársasághoz képest az elnök szerepét jelentősen gyengíteni kell, aminek nemcsak az elnöki hatáskörök korlátozásában, hanem – egyidejűleg és mindenekelőtt – a közvetlen nép általi választásról való lemondásban, valamint a hivatali idő korlátozásában kellett kifejeződnie.²² A Parlamenti Tanács minden pártja egyetértett abban, hogy el kell kerülni a nép által választott államfőt, ugyanakkor meg kell teremteni az elnök széles körű legitimitását,²³ mégpedig úgy, hogy a népképviselők nagy számának bizalmából kerüljön megválasztásra, ezért a közvetlen választás helyett egy sajátos „nemzeti konventet”, vagyis egyfajta speciális választási grémiumot javasoltak. A választási grémium kialakítása szorosan összefüggött a szövetségi elnök alkotmányjogi helyzetének kérdésével és tisztsége politikai súlyával:²⁴ a parlamentáris rendszerekhez hasonló választás ugyanis nem közvetít erős legitimitációt, nem ad erős politikai felhatalmazást, így összhangban áll a parlamentáris rendszerekben az államfői hatáskörök általános jellegével.²⁵

²⁰ A Parlamenti Tanács (*Parlamentarischer Rat*) az NSZK alkotmányozó gyűlését jelöli, amely a nyugatnémet tartományok parlamentjeinek 65 képviselőjéből állt, és amely 1948 szeptembere és 1949 májusa között kidolgozta és elfogadta a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényét (GG).

²¹ A birodalmi elnök helyzetéről ld. SZABÓ István: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban* (Budapest, Osiris, 2000.) című kitérő monográfiáját. A szövetségi elnök példája egyértelművé teszi, hogy az alkotmányozók a weimarihoz képest egyfajta ellen-alkotmányra törekedtek, mivel hiányoznak a Weimari Köztársaság birodalmi elnökének alapvető funkciói.

²² Jürgen JEKEWITZ: *Der Bundespräsident*. In: Richard BÄUMLIN – Axel AZZOLA (Hrsg.): *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Neuwied, Luchterhand 1989. II. k. 245.

²³ „A közvetlen választás erős legitimitációt közvetít, mialatt a közvetett választásból gyengébb legitimitáció ered. A közvetett választás esetében a választott személy legitimitációs foka a választó szerv legitimitációjától is függ, ami főleg Németországban felvet elvi kérdéseket.” KÜPPER i. m. 97.

²⁴ Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. II. k. München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1980. 181.

²⁵ A Parlamenti Tanács alapvető alkotmánypolitikai döntése ugyanis az volt, hogy egyértelműen parlamentáris kormányzati rendszert konstituál. Hermann BUTZER: *Der Bundespräsident*. In:

Azért pedig, hogy a szövetségi elnöknek a nép általi választás hiányában is – más alkotmányos szervekkel szemben – a lehető legfüggetlenebb helyzetét biztosítsák, olyan választási intézményt és metódust kerestek, amelyik az államfőválasztást a kancellár Szövetségi Gyűlés (BT) általi megválasztásánál szélesebb politikai alapra helyezi.²⁶ A Parlamenti Tanács másik törekvése – a szövetségi elnök lehető legszélesebben megalapozott demokratikus legitimáltóságának biztosítása mellett – a föderális struktúra figyelembevétele volt,²⁷ vagyis olyan megoldást kellett találni, amely az államfői tisztség betöltésében a szövetség és a tartományok állami egységét szimbolizálja. Mivel az elnök sajátos elektori testület általi választását – legalábbis részben a nép általi közvetett választás miatt – el akarták kerülni, a külföldi minták közül a kétkamarás parlamentek általi választás került előtérbe. E kombináció biztosította volna mind az egész nép képviselőinek elemét megvalósító Szövetségi Gyűlés (BT), mind a föderális szervet megtestesítő *Szövetségi Tanács (Bundesrat [BR])*²⁸ részvételét, és így a két állami struktúraelvnek – a demokratikus legitimáltóság elvének és a föderatív elvnek – az államfőválasztásban való összekapcsolását és megvalósulását.²⁹ A Szövetségi Tanács (BR) elnökválasztásban való részvételét azonban végül *elvetették*. Egyrészt azért, mert a Szövetségi Tanács – nem választott, hanem a tartományi kormányok kinevezett és utasításhoz kötött tagjaiból álló – föderatív szerv, így az államfő megbízásánál csak alacsony legitimáltóságot képes közvetíteni.³⁰ Ehelyett a tartományok népképviselői szervei által megválasztott küldöttek közreműködését helyezték előtérbe, mert e képviselői szervek a tartományi választásokon kifejeződő népakarat megtestesítőinek tekinthetők, így az általuk választott küldöttek közvetlenül visszavezethetők az

Hans HOFMANN – Axel HOPFAUF (Hrsg.): *Kommentar zum Grundgesetz*. Köln–München, Carl Heymanns Verlag, 2008. 1201.

²⁶ STERN i. m. 181.

²⁷ Vö. Michael NIERHAUS: Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung. In: Michael SACHS (Hrsg.): *Grundgesetz*. München, C. H. Beck, 2009. V. k. 1299. A föderális elvet az is erősíti, hogy a szövetségi elnök – mint föderatív alkotmányos szerv – helyettesítésének jogát a Szövetségi Tanács elnöke kapta meg.

²⁸ A Szövetségi Tanács az NSZK 69 fős alkotmányos szerve, amelyben a szövetségi tartományok – a tartományi kormányaik meghatározott tagjain keresztül (a tartományi lakosság számától függően 3-6 szavazattal rendelkezve) – részt vesznek a szövetségi törvényhozásban és igazgatásban, valamint az Európai Unió ügyeiben. E szerv a föderalizmus kifejeződése a szövetségi döntéshozatalban. Alkotmányjogi szempontból a Szövetségi Tanács *sui generis* szerv, nem klasszikus második kamara, mert tagjai nem rendelkeznek saját mandátummal: ha a tartományi kormány megváltozik, a tartomány új kormánytagokat delegál a BR-be, akiket utasítások kötnek.

²⁹ NIERHAUS i. m. 1299.

³⁰ Vö. JEKEWITZ i. m. 246–247.

adott tartomány választópolgárainak akaratára. Másrészt, ha csak a Szövetségi Tanácsot (BR) – mint további választási szervet – vették volna figyelembe, úgy az általa leadható szavazatszám a Szövetségi Gyűlés (BT) szavazataihoz képest – a két szövetségi szerv létszámbeli különbsége miatt – nem azonos súllyal esett volna latba, így a föderális elv csorbult volna. Ez volt az oka annak, hogy a Szövetségi Gyűlés (BT) tagjainak számához a tartományok népképviselői által választott azonos számú tagot hozzá számítva az államfő megválasztását egy sajátos grémiumra, a *Szövetségi Közgyűlésre (Bundesversammlung [BV])* bízta. E megoldás következtében a szövetségi elnök lényegében parlamentárisan választott államfő lett,³¹ aki a demokratikus legitimitáció szempontjából Németországban a *legerősebb közvetett legitimitással* rendelkezik: olyan szövetségi szervtől nyeri a megbízatását, amely közvetlenül a nép által választott képviselői szervek tagjaiból, illetve az általuk megbízottakból áll. Ez a viszonylag széles demokratikus-föderális legitimitás a szövetségi elnök tisztségét – a hatáskörei korlátozott volta ellenére – inkább felértékeli,³² és minden más állami szervvel szembeni önállóságot biztosít.

2.2. A hatályos szabályozás

A szövetségi elnök megválasztásának alapvető hatályos szabályozását *egy részt a német Alaptörvény 54. cikke*,³³ valamint *a szövetségi elnök Szövetségi Közgyűlés általi megválasztásáról szóló törvény*³⁴ tartalmazza, amelynek megalkotására maga az Alaptörvény ad felhatalmazást,³⁵ és amely meglehetősen tömören foglalja össze az államfő megválasztásának törvényi rendelkezéseit.

³¹ STERN i. m. 203.

³² Vö. NIERHAUS i. m. 1296.

³³ https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_54.html (letöltés: 2021. 07. 13.).

³⁴ Ld. „Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung” (BPräsWahlG). E szövetségi törvényt 1959. április 25-én bocsátották ki, április 29-én tették közzé a Szövetségi Jogi Közlönyben, és másnap, április 30-án lépett hatályba. https://www.gesetze-im-internet.de/bpr_swahlg/index.html (letöltés: 2021. 07. 13.). Megjegyzendő, hogy e törvény váltotta fel a második Szövetségi Gyűlés (*Bundestag*) és a Szövetségi Közgyűlés megválasztására vonatkozó 1953. július 8-i törvény második részét. Ezt a szabályozást pedig az első Szövetségi Gyűlés (*Bundestag*) és az első Szövetségi Közgyűlés választására vonatkozó törvény előzte meg, amelyet a Parlamenti Tanács 1949. május 10-én fogadott el. A GG 137. cikk (2) bekezdése is rögzítette, hogy „[a]z első Bundestag, az első Szövetségi Közgyűlés és az első szövetségi elnök megválasztására a Szövetségi Köztársaságban a Parlamenti Tanács által meghozandó választási törvény alkalmazandó.”

³⁵ GG 54. cikk (7) bek. Eszerint „[a] részleteket szövetségi törvény szabályozza.”

E szabályozási megoldás nyilvánvalóan figyelembe veszi Németország szövetségi jellegéből adódóan azt is, hogy az említett rendelkezések mellett az egyes tartományok a szövetségi kereteken belül a sajátos helyzetüknek megfelelő további megoldást alkalmazhatnak, elsősorban a saját közgyűlési küldöttjeik megválasztására.

2.2.1. Az alaptörvényi rendelkezések

A GG a szövetségi elnök megválasztására vonatkozó legfontosabb szabályokat rögzíti, ezzel mintegy kijelöli a törvényi szabályozás keretfeltételeit is. A GG 54. cikke azonban – tárgyánál fogva – meglehetősen heteronóm és egészében nehezen áttekinthető szabályozást ölel fel.³⁶ Először is a választási szervről rendelkezik,³⁷ miszerint „a szövetségi elnököt a Szövetségi Közgyűlés vita nélkül választja meg.”³⁸ Ez az előírás egyrészt sajátos, kifejezetten az államfő megválasztására létrehozandó testületi szervet konstituál azzal, hogy az elnököt a Szövetségi Közgyűlés választja meg, vagyis e rendelkezés nem pusztán eljárási normának, hanem részben szervezeti normának is tekintendő. Másrészt ebből az előírásból az is következik, hogy az államfő a megbízatását nem közvetlenül a választópolgároktól, hanem ettől a szervtől nyeri el, vagyis a GG egyértelműen szakít a weimari alkotmány közvetlen államfőválasztási megoldásával.³⁹ Harmadrészt e rendelkezésből bizonyos eljárási szabály is adódik, miszerint a Szövetségi Közgyűlésnek e döntését *vita nélkül* kell meghoznia. E cikk tartalmazza továbbá a szövetségi elnökké történő megválasztás legfontosabb feltételeit is. Eszerint államfővé „[m]inden olyan német megválasztható, akinek választójoga van a Szövetségi Gyűlés megválasztására, és a negyvenedik életévét betöltötte.”⁴⁰ Itt került elhelyezésre a szövetségi elnök megbízatási idejének meghatározása és az újraválasztás lehetőségéről való döntés. Ennek alapján „[a] szövetségi elnök megbízatása öt évig tart.”⁴¹ Az ezutáni újraválasztás csak egyszer megengedett.⁴² Szintén itt található a Szövetségi Közgyűlés

³⁶ BUTZER i. m. 1200.

³⁷ GG 54. cikk (1) bekezdés 1. mondat, továbbá a (3) bekezdés.

³⁸ GG 54. cikk (1) bek. 1. mondat.

³⁹ A weimari birodalmi alkotmány 41. cikke szerint „[a] birodalmi elnököt az egész német nép választja meg.”

⁴⁰ GG. 54. cikk (1) bek. 2. mondat.

⁴¹ GG. 54. cikk (2) bek. 1. mondat.

⁴² GG. 54. cikk (2) bek. 2. mondat.

összetételéről szóló rendelkezés: „[a] Szövetségi Közgyűlés a Szövetségi Gyűlés tagjaiból és azonos számú tagból áll, akiket a tartományi népképviselők választanak meg az arányos választás elveinek megfelelően.”⁴³ Emellett e cikk rendelkezik a választási testület összehívásáról: „[a] Szövetségi Közgyűlés legkésőbb a szövetségi elnök hivatali idejének lejárta előtt harminc nappal, idő előtti befejezés esetén legkésőbb eme időpont után harminc nappal ül össze. A Szövetségi Közgyűlést a Szövetségi Gyűlés elnöke hívja össze.”⁴⁴ Végül itt kerültek elhelyezésre egyrészt a választási eljárásra vonatkozó garanciális jellegű rendelkezések – miszerint „[m]egválasztott az, aki a Szövetségi Közgyűlés tagjai többségének szavazatát megkapja. Ha ezt a többséget két választási fordulóban egyik pályázó sem éri el, akkor azt a személyt választják meg, aki egy további választási fordulóban a legtöbb szavazatot kapja”⁴⁵ – másrészt a már említett, a törvényi szabályozásra adott felhatalmazás.⁴⁶

Az egyes alaptörvényi rendelkezések részben történelmi szabályozási mintákhoz kapcsolódnak, részben viszont nem találni e megoldáshoz hasonló korábbi példákat.⁴⁷ Ilyennek nevezhető – a német alkotmánytörténetben teljesen újszerű intézményként – maga a Szövetségi Közgyűlés, amelynek segítségével megvalósított választási eljárás pótolja a nép általi közvetlen választást, és azok a rendelkezések is, amelyek e testület összetételét és az itt gyakorolt választási eljárást állapítják meg.⁴⁸

2.2.2. A törvényi szabályozás

A szövetségi elnök megválasztásáról szóló törvény *három fejezetből* áll. Az *első fejezet* a Szövetségi Közgyűlés részletszabályait foglalja össze. Tartalmazza az ülés helyének és idejének, továbbá összehívásának és összetételének pontos meghatározását, illetve a küldöttek megbízásának módját. A *második fejezet* a választási eljárás részleteit tartalmazza, részben az alaptörvényi rendelkezé-

⁴³ GG. 54. cikk (3) bek.

⁴⁴ GG. 54. cikk (4) bek. E cikk (5) bekezdése szerint „[a] választási ciklus lejárta után a (4) bekezdés 1. mondatának határideje a Szövetségi Gyűlés első összeülésével kezdődik.”

⁴⁵ GG. 54. cikk (6) bek.

⁴⁶ GG. 54. cikk (7) bek.

⁴⁷ Butzer megjegyzi, hogy e matéria egészének a mai, egyetlen normában történő teljes szabályozása nem szerencsés. Jobb lett volna, ha a Parlamenti Tanács a szabályozási tárgyak törvénytechnikai kettéosztását – a weimari birodalmi alkotmány 41. és 43. cikkeihez hasonlóan – megtartotta volna. BUTZER i. m. 1201.

⁴⁸ BUTZER i. m. 1201.

seket konkretizálva, részben új szabályokat megállapítva. A harmadik – meg lehetőségen rövid – fejezet a Szövetségi Közgyűlés tagjainak térítéséről, illetve a törvény hatályáról rendelkezik. Ez a szabályozási megoldás megfelelőnek mondható, jóllehet nem tekinthető teljes körűnek, mert bizonyos kérdésekre – pl. az elnökválasztásnál a szavazással kapcsolatos jogorvoslati lehetőségekre – nem tér ki. Ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy a Szövetségi Közgyűlés saját ügyrendet alkothasson, amelyben bizonyos részletkérdéseket megfelelően szabályozni lehetne.

3. A Szövetségi Közgyűlés

3.1. A Szövetségi Közgyűlés jellege

A Szövetségi Közgyűlés – az Alaptörvény szerint – a német föderáció egyik legfőbb önálló alkotmányos szervének tekintendő,⁴⁹ amelyik az államfőt választja meg, és amelyik más szövetségi szervekkel azonos jogúnak számít.⁵⁰ Az alkotmányos szervi minőségét abból nyeri, hogy közvetlenül az alkotmány konstituálja és egy másik alkotmányos szerv – a szövetségi elnök – megválasztásának feladatát ruházza rá.⁵¹ Alkotmányos szervi minőségéből vezetik le ügyrendi autonómiáját is, amit a törvényi szabályozás csak visszaigazol: eszerint a Szövetségi Közgyűlésnek a saját ügymenetére nézve lehet ügyrendi szabályzata.⁵² Alkotmányos szervként a Szövetségi Közgyűlés a Szövetségi Alkotmánybíróság előtti ún. szervek közötti vita-eljárásban⁵³ szintén részt vehet, még akkor is, ha a Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló törvényben e szerv kifejezetten nincs megemlítve.⁵⁴ Alkotmányos szervi jellegének nem

⁴⁹ JEKEWITZ i. m. 247.

⁵⁰ HERZOG i. m. Rn. 29.

⁵¹ STERN i. m. 197.; NIERHAUS i. m. 1298.

⁵² BPWahlG 8. § (2) bekezdés 2. mondata szerint: „Az ügymenetére a Szövetségi Gyűlés ügyrendi szabályzata értelemszerűen alkalmazandó, hacsak a Szövetségi Közgyűlésnek nincs saját ügyrendi szabályzata.”

⁵³ GG 93. cikk (1) bek. 1. pontja szerint: „A Szövetségi Alkotmánybíróság dönt: 1. jelen Alaptörvény értelmezéséről egy legfőbb szövetségi szervnek vagy más olyan érintetteknek a jogai és kötelezettségei terjedelméről szóló viták alkalmából, akik eme Alaptörvény által vagy a legfőbb szövetségi szerv ügyrendjében saját jogokkal vannak felruházva”. Ennek az eljárásnak a keretében az Alkotmánybíróság az alkotmányos hatáskörök gyakorlásának a jogszerűségét, visszaélésektől való mentességét is ellenőrzi. KÜPPER i. m. 101.

⁵⁴ A Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló törvény [*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht* (BVerfGG)] 63. §-a szerint: „Indítványozók és ellenindítványozók csak [a következők]

mond ellent az sem, hogy az Alaptörvényben *nincs saját önálló fejezete*,⁵⁵ szervei státusza szerint pedig – a legtöbb más alkotmányos szervvel ellentétben – *nem állandó intézménynek* minősül, hanem egyetlen feladata a szövetségi elnök megválasztása,⁵⁶ amelyre általában – rendes körülmények között – ötévente kerül sor. Nem folyamatosan létező intézményként tehát csak az államfőválasztás céljából hozzák létre és a választás aktusára ül össze, ennek teljesítése – az államfő sikeres megválasztása – után újra feloszlik,⁵⁷ mert új államfő megválasztásához új Szövetségi Közgyűlést kell összehívni. Olyan szövetségi szervről van tehát szó, amelyik kizárólag egyetlen meghatározott feladatot teljesít, így kifejezetten *választási szervnek* számít.⁵⁸ Nem lép más alkotmányos szerv helyébe és nem veszi át ennek funkcióit,⁵⁹ hanem elválaszthatatlanul össze van kötve a szövetségi elnök és a kormányzati hatalom szervezetének intézményeivel és kompetenciáival.⁶⁰ Az az álláspont tehát, amelyik a Szövetségi Közgyűlés alkotmányos szervei jellegét megkérdőjelezi, nem veszi kellőképpen figyelembe sem a német nép összképviselőinek jelentőségét, sem pedig azt a funkciót, hogy e testület választja az államfőt.⁶¹

lehetnek: a szövetségi elnök, a BT, a BR, a szövetségi kormány és az Alaptörvényben vagy a BT és a BR ügyrendjeiben e szervek saját joggal felruházott részei.” https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/_63.html (letöltés: 2022. 03. 02)

⁵⁵ A Szövetségi Közgyűlést az Alaptörvénynek a szövetségi elnökről szóló V. fejezetében az 54. cikkében szabályozzák. Ugyanakkor a GG struktúrájában való elhelyezkedése alapján a szövetség önálló alkotmányos szervének tekintendő. JEKEWITZ i. m. 247.

⁵⁶ A GG 54. cikk (1) bekezdés 1. mondata szerint a Szövetségi Közgyűlés egyetlen feladata, hogy megválassza a szövetségi elnököt.

⁵⁷ JEKEWITZ i. m. 247. Nyilvánvalóan emiatt az egyetlen funkció miatt nem tartották szükségesnek, hogy a Szövetségi Közgyűlést az Alaptörvényben külön önálló fejezetben szabályozzák. STERN i. m. 197.

⁵⁸ A Szövetségi Közgyűlés kizárólag a szövetségi elnök vita nélküli megválasztására ül össze, ezért a szövetségi elnököt nem vonhatja felelősségre. PATZELT i. m.

⁵⁹ Más, mint a GG 53a. cikkében szabályozott „közös (vagy másképpen vegyes) bizottság” (*Gemeinsamer Ausschuss*), amely szintén nem állandó alkotmányos szerv, és csak akkor jön létre – mintegy „szükségparlamentként” – ha védelmi helyzetben leküzdhetetlen akadálya van a BT működésének. A bizottság 48 tagjának kétharmada a BT, egyharmada a BR tagjaiból áll és e szervek funkcióit gyakorolja, bár eddig még soha nem ülésezett.

⁶⁰ JEKEWITZ i. m. 247.

⁶¹ „Ezért tilos, hogy a szerkesztési elrendezésből valamilyen – ennek az alkotmányos szervnek a státuszát csökkentő – következtetéseket vonjanak le.” STERN i. m. 180.

3.2. A Szövetségi Közgyűlés összetétele

Az Alaptörvény szerint a Szövetségi Közgyűlés – ahogy erről már volt szó – a Szövetségi Gyűlés (BT) tagjaiból és azonos számú tagból áll, akiket a tartományi népképviselők választanak meg az arányos választás elveinek megfelelően,⁶² vagyis az egész állam legfőbb képviselőjét megválasztó testület összetételében – amely a demokratikus és a föderatív elvet kapcsolja össze – kétszer annyi tag van, mint a Szövetségi Gyűlés (BT) tagjainak száma. A Szövetségi Közgyűlés létszáma választásról választásra ingadozik, mert a Szövetségi Gyűlés (BT) létszámától függ, amely az egyes parlamenti választások eredményének hatására – az ún. túlnyúló és a kompenzációs mandátumok miatt – a törvényben megállapított számhoz⁶³ képest növekedhet.⁶⁴

A Szövetségi Gyűlés (BT) tagjai a Szövetségi Közgyűlés ún. „született tagjainak” („geborene Mitglieder”) számitanak, vagyis akit a BT tagjává választanak, az automatikusan – a parlamenti mandátuma alapján – a Szövetségi Közgyűlésnek is a tagja lesz. A többi tag ún. „kiválasztott tagnak” („gekorene Mitglieder”) minősül, akiknek a megbízására további szabályok vonatkoznak.⁶⁵ Mivel az Alaptörvény a tartományi népképviselők számára csak az arányos

⁶² GG. 54. cikk (3) bek.

⁶³ A szövetségi választójogi törvény [*Bundeswahlgesetz* (BWahlG)] 1. § (1) bekezdése szerint „[a] német Szövetségi Gyűlés – fenntartva az e törvényből adódó eltéréseket – 598 képviselőből áll.” https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/_1.html (letöltés: 2022. 03. 08.)

⁶⁴ A német választási rendszer vegyes (többségi és arányos elemeket vegyítő) rendszer, amelynek alapja az arányosságra törekvés. A szövetségi választási törvény szerint minden választópolgárnak két szavazata van, amelyek közül az egyiket az egyéni választókerületi jelöltekre (itt relatív többség elegendő a mandátum megszerzéséhez), a másikat a pártok tartományi listájára (itt arányos a mandátumkiosztás) adhatja le. Ha valamely párt a tartományonként meghatározott egyéni választókerületekben több egyéni mandátumot szerez, mint amilyen arányban a tartományi listájára szavaztak, vagyis amennyi a listás szavazati arány alapján járna neki, akkor ez a párt annyi ún. „túlnyúló mandátummal” (*Überhangmandat*) rendelkezik, amennyi az egyéni mandátumai és a listás (arányos) szavazatok után járó mandátumai között van. E mandátumok előre nem határozhatók meg, így a BT létszáma választásról választásra eltérő lehet. A 2013-ban elfogadott választójogi törvény elsődleges célja a túlnyúló mandátumok semlegesítése volt: azóta a szövetségi választásokon keletkezett túlnyúló mandátumokat a többi párt úgynevezett kiegyenlítési mandátumaival (*Ausgleichsmandat*) kompenzálják. Ez azt jelenti, hogy ha adott párt kap egy vagy több túlnyúló mandátumot, akkor a BT összes mandátumának számát addig növelik, amíg a BT parlamenti képviselőcsoportjainak létszámáránya pontosan nem tükrözi a második szavazatok arányát a választáson. Annak érdekében pedig, hogy a BT-ben ez az arányos képviselőt a teljes választási időszakban fennmaradjon, 2013-tól a megüresedő helyekre a tartományi listákról új képviselők lépnek. Korábban ezek a helyek üresen maradtak, miután a túlnyúló mandátum birtokosa távozott. Vö. <https://www.bundestag.de/services/glossar> (letöltés: 2022. 03. 16.)

⁶⁵ STERN i.m. 182.; BUTZER i. m. 1205.

választási elvet írja elő, és a részleteket átengedi a törvényi szabályozásnak, ezért a tartományi küldöttek létszámának megállapítási módjáról az *elnökválasztásról szóló törvény* rendelkezik.

A törvényi szabályozás szerint a szövetségi kormány kellő időben meghatározza, hogy az *egyes tartományi parlamenteknek hány tagot* kell megválasztaniuk a Szövetségi Közgyűlésbe.⁶⁶ Ennek során a szövetségi kormány állásfoglalása idején a Szövetségi Gyűlés (BT) törvényben előírt létszámát és a tartományok utolsó hivatalos népességszámának arányát kell alapul venni,⁶⁷ de a népességszám meghatározásánál a külföldieket⁶⁸ figyelmen kívül kell hagyni.⁶⁹ A szövetségi kormány az egyes parlamentek által megválasztandó tagok számát a Szövetségi Jogi Közlönyben teszi közzé.⁷⁰ Az egyes szövetségi tartományok küldöttjeinek számát tehát a szövetségi kormány határozza meg, de a pontos kiosztási eljárást a törvény nem írja elő.⁷¹

A tartomány megfelelő számú képviselőit a *tartományi parlamenteknek* kell megválasztaniuk, mégpedig – az arányos választás elvének megfelelően – úgy, hogy ezek a képviselők a tizenhat tartományban a mindenkori többségi viszonyokat tükrözzék vissza, vagyis nem lehetséges, hogy a nép közvetlenül válassza meg őket, sem pedig az, hogy a tartományi kormányok nevezzék meg a képviselőket.⁷²

A törvény előírja, hogy a választást a tartományi parlamenteknek *haladéktalanul* el kell végezniük.⁷³ Ha a bejelentés napján nincs tartományi parlament, vagy ha a tartományi parlament a választási ciklusa lejártá előtt már nem tartotta

⁶⁶ BPräsWahlG 2. § (1) bek. 1. mondat.

⁶⁷ A Szövetségi Statisztikai Hivatal elnökének feladata, hogy a vonatkozó aktuális népességi statisztikákat rendelkezésre bocsátsa, hogy ennek alapján számítsák ki az egyes szövetségi tartományok számára az arányos képviselő elvei szerint kiosztható létszámot.

⁶⁸ A külföldiek fogalmát a tartózkodási törvény [*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet 1*] (*Aufenthaltsgesetz – AufenthG*) 2. cikkének (1) bekezdése határozza meg: „Külföldi az, aki az Alaptörvény 116. cikk (1) bekezdése értelmében nem német.” A GG 116. cikk (1) bekezdése megállapítja: „Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az Alaptörvény értelmében német az, aki német állampolgársággal rendelkezik, vagy akít német nemzetiségű menekültként vagy elüldözöttként, vagy ezek házasársaként vagy leszármazottjaként a Német Birodalom 1937. december 31-i állapot szerinti területén fogadtak be.”

⁶⁹ BPräsWahlG 2. § (1) bek. 2. és 3. mondat.

⁷⁰ BPräsWahlG 2. § (1) bek. 4. mondat.

⁷¹ „Amennyire rekonstruálható, a szövetségi kormány a legnagyobb maradék módszere szerint (Hare/Niemeyer) számítja ki az elosztást, bizonyos kompenzációval.” <https://www.wahlrecht.de/lexikon/bundespraesident.html> (letöltés: 2022. 03. 13.)

⁷² BUTZER i.m. 1205.

⁷³ BPräsWahlG 2. § (2) bek. 1. mondat.

meg a választásokat, a tagokat az új tartományi parlament választja meg.⁷⁴ Ennek azért van jelentősége, mert a tartományi parlamenti választások következtében a tartományi parlament politikai erőviszonyai is megváltozhatnak, vagyis akár jelentős mértékben eltérhetnek a korábbi erőviszonyoktól, ami a közgyűlési tagok megválasztásában is tükröződni fog, és így kihat a Szövetségi Közgyűlés összetételére és politikai erőviszonyaira is. A törvény arra a meglehetősen spekulatív esetre, ha valamilyen okból a választás kellő időben nem valósul meg, azt írja elő, hogy a tartományra jutó helyek betöltetlenek maradnak.⁷⁵

A Szövetségi Közgyűlésbe *tartományi küldöttként* az választható meg, aki a Szövetségi Gyűlésbe (BT) egyébként megválasztható,⁷⁶ vagyis bárki, akinek a BT választásnál passzív választójoga van.⁷⁷ E szabályozási megoldás elvileg lehetőséget ad arra, hogy nemcsak a tartományi parlament tagjaiból lehet a Szövetségi Közgyűlés „kiválasztott” tagja, hanem helyi politikusok és a közélet más területeinek személyiségei (színészek, sportolók, hírességek stb.) is kaphatnak – és néha kapnak is – mandátumot.⁷⁸ A „kinevezett tagoknak” nem kell az adott tartományban élniük, mégis a Szövetségi Közgyűlés tagjai többnyire a tartományi parlamentek képviselőiből lesznek, vagyis a választói testület parlamenti karaktere a gyakorlatban messzemenően érvényesül.⁷⁹ A Szövetségi Közgyűlés tehát – a kevés közéleti szereplő kivételével – a politikai pártok képviselőiből áll. A tartományi parlament ugyanis a tartományra eső tagokat

⁷⁴ BPräsWahlG 2. § (2) bek. 2. mondat. A 3. mondat szerint „[h]a az új tartományi parlament már nem tudja időben lebonyolítani a választásokat, akkor az a bizottság lép a helyébe, amelyik a tartományi parlament jogait a kormánnyal szemben az új tartományi parlament összeüléseiig alkotmányosan gyakorolja, vagy a tartományi parlament által a Szövetségi Közgyűlés tagjai megválasztására létrehozott bizottság.”

⁷⁵ BPräsWahlG 2. § (2) bek. 4. mondat.

⁷⁶ BPräsWahlG 3. §-a szerint „[a] Szövetségi Közgyűlésbe választható, aki a Szövetségi Gyűlésbe választható.” A GG 38. cikk (2) bekezdése szerint „[v]álasztójogosult az, aki a tizennyolcadik életévét betöltötte; választható az, aki elérte azt az életkort, amellyel a nagykorúságba lépett.” A BWahlG 15. § (1) bekezdése szerint: „Választható az, aki a választás napján 1. az Alaptörvény 116. cikk (1) bekezdése értelmében német, és 2. betöltötte a tizennyolcadik életévét.” A (2) bekezdés kimondja, hogy „[n]em választható, 1. aki a 13. § szerint kizárt a választójogból, ill. 2. akinek a bírói döntés következtében választhatósága, illetve köztiszttség betöltésére való képessége nincs.”

⁷⁷ Ezen kívül a tartományi parlamentek nem választhatnak olyan személyeket, akik a Szövetségi Gyűlés (BT) képviselői, mivel ők már „született tagként” a Szövetségi Közgyűlés tagjai.

⁷⁸ Ezeket a prominens személyeket, akik rendszerint meghatározott párthoz való kötődésüket kinyilvánítják, vagy ezzel a szövetségi elnökválasztásban való részvétellel jutalmazták, vagy pedig a küldötté választásuk a pártra a nyilvánosságban pozitívan hat vissza. Vö. BUTZER i. m. 1205.

⁷⁹ Vö. STERN i. m. 182.; KÜPPER i. m. 106.; NIERHAUS i. m. 1298.

jelölőlista alapján választja meg.⁸⁰ Az egyes tartományoktól függően vagy a teljes parlamentből egy *közös lista* készül, vagy pedig egy vagy több parlamenti képviselőcsoport *versengő listája*. A közös listákon a sorrendet általában a d'Hondt módszer alapján határozzák meg, de az érintett képviselőcsoportok ettől eltérő megállapodásokat is köthetnek.

Mivel minden tartományi parlamenti képviselőnek egy szavazata van,⁸¹ ezért valójában a tartományi népképviselőlet politikai pártjai döntenek el, hogy kik lesznek a Szövetségi Közgyűlés tagjai, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a Szövetségi Közgyűlésnek a tartományok népképviselőletei által választott tagjai a tartományi parlamentek pártpolitikai összetételének tükörképét fejezik ki.⁸² Azokat a pártokat, amelyek a tartományi parlamentben nincsenek képviselve, figyelmen kívül hagyják. A helyeket – ha több jelölőlista létezik – a listák között a rájuk eső szavazatok száma szerint a d'Hondt formula legmagasabb szám szerinti eljárásával osztják ki.⁸³ Az utolsó hely kiosztásáról azonos legmagasabb szám esetén a tartományi parlament elnöke általi sorsolás dönt, vagyis nem ritka, hogy adott tartomány utolsó képviselőjét sorsolással határozzák meg. A pályázók számára a helyeket a nevüknek a jelölőlistán lévő sorrendje szerint osztják ki. Ha egy listára több hely jut, mint amennyi pályázót megneveznek, úgy a helyek – a következő legmagasabb szám sorrendjében – a másik listákra mennek át.⁸⁴ Versengő listák esetén a mandátumokat tehát a szavazás eredménye alapján a d'Hondt módszerrel, kerekítéssel osztják el a listák között.⁸⁵ Ha a képviselőket a tartományi parlament külön listák alapján választja meg, az eloszlást befolyásolhatja az eltérő szavazói magatartás vagy az egyes képviselők távolmaradása is. Mivel a d'Hondt eljárás a kis pártokat hátrányos helyzetbe hozza, ennek a tizenhat tartományi parlamentben történő külön-külön alkalmazása tizenhatszorosára növelheti ezt a hatást.⁸⁶ Mindezek alapján megállapítható, hogy a tartományi parlamentek képviselőcsoportjainak egymáshoz viszonyított erőssorrendje végső soron jelentősen torzító módon jelenik meg a Szövetségi Közgyűlésben. E választási megoldás következtében, és mivel a Szövetségi Gyűlés (BT) eleve frakciók szerint tagolt, a Közgyűlés

⁸⁰ BPräsWahlG 4. § (1) bek. 1. mondat. A 2. mondat szerint „[a] választásoknál a tartományi parlament ügyrendjének rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.”

⁸¹ BPräsWahlG 4. § (2) bek.

⁸² STERN i. m.182.

⁸³ Vö. BUTZER i. m. 1207.

⁸⁴ BPräsWahlG 4. § (3) bek.

⁸⁵ <https://www.wahlrecht.de/lexikon/bundespraesident.html> (letöltés: 2022. 03. 13.)

⁸⁶ Uo.

szinte kizárólagosan pártpolitikai frakciók szerint tagolódik, amit az elnökválasztáson leadott szavazatok világosan mutatnak.⁸⁷

A törvény szerint a tartományi parlament elnöke a *megválasztottakat* felszólítja arra, hogy a megválasztás elfogadásáról két napon belül *írásban nyilatkozzanak*. A megválasztottak a szövetségi közgyűlési tagságot az írásbeli elfogadó nyilatkozatnak a tartományi parlament elnökéhez való beérkezésével szerzik meg. Ha a megválasztott a kitűzött határidő lejártáig nem ad le nyilatkozatot, úgy a választás ebben az időpontban számít elfogadottnak.⁸⁸ A megbízatás megszerzése időpontjának azért van jelentősége, mert a megválasztottakat innentől kezdődően illetik meg a tagsággal járó jogosítványok. E megoldás viszont ahhoz vezet, hogy a tagság rendszerint a Szövetségi Közgyűlés összehívása és megalakulása előtt hetekkel, de akár hónapokkal megkezdődik.⁸⁹ Ha pedig egy megválasztott személy a választást nem fogadja el, vagy ha egy tag kiesik, akkor az ugyanazon a jelölőlistán lévő nem megválasztott jelölt lép a helyébe. Ha a jelölőlista kimerül, akkor a hely arra a listára megy át, amelyre a következő legmagasabb szám jutott.⁹⁰ A választások eredményét a tartományi parlament elnöke a Szövetségi Gyűlés elnökéhez továbbítja.

A törvény lehetővé teszi a tartományi parlament általi választással kapcsolatos *jogorvoslatot* is. Eszerint a tartományi parlament minden tagja és minden a jelölőlísta felvett pályázó a választás eredményének kihirdetését követő két napon belül a tartományi parlament elnökénél a választás érvényességével szemben kifogást emelhet. A kifogásról a tartományi parlament haladéktalanul, de legkésőbb a Szövetségi Közgyűlés ülése előtt egy héttel dönt. Ha addig nem születik döntés, úgy a Szövetségi Közgyűlés dönt. A Szövetségi Közgyűlés döntését a Szövetségi Gyűlés (BT) elnöke készíti elő.⁹¹

⁸⁷ Vö. STERN i. m. 203.

⁸⁸ BPräsWahlG 4. § (4) bek.

⁸⁹ BUTZER i. m. 1207. A BWahlG 45. § (1) bekezdése a BT tagsággal összefüggésben e problémát úgy oldja meg, hogy a megválasztott jelölt a BT tagságot a szövetségi választási bizottság általi végleges eredménymegállapítás után a BT választást követő első ülésének megnyitásával szerzi meg.

⁹⁰ BPräsWahlG 4. § (5) bek. „Annak megállapítását, hogy a listán ki lép be következőként, a tartományi parlament elnöke teszi meg. A (4) bekezdést ennek megfelelően kell alkalmazni.”

⁹¹ BPräsWahlG 5. § A BPräsWahlG 6. § szerint ha a választást az a bizottság végezte, amelyik a tartományi parlament jogait a kormánnyal szemben az új tartományi parlament összeüléséig alkotmányosan gyakorolja, vagy az a bizottság, amelyet a tartományi parlament a Szövetségi Közgyűlés tagjai megválasztására hozott létre [BPräsWahlG 2. § (2) bek. 3. mondat], úgy a BPräsWahlG 4. és 5. §-ai megfelelően érvényesek.

3.3. A Szövetségi Közgyűlés tagjainak jogállása

A Szövetségi Közgyűlés tagjai a megbízási időtartamuk alatt – amely a Közgyűlés befejezté nyilvánításáig tart⁹² – a Szövetségi Gyűlés (BT) tagjaival azonos státusszal rendelkeznek, mivel a törvény rájuk nézve az Alaptörvény bizonyos előírásait rendeli alkalmazni.⁹³ *Egyrészt* – értelemszerűen mandátumuk idejére – megilleti őket a *mentelmi jog*, mind a felelősségmentesség, mind pedig a sérthetlenség. Ellenük ugyanis a szavazatuk vagy a Közgyűlésben tett nyilatkozatuk miatt bíróság vagy tisztségviselő előtt nem indítható eljárás, vagy a Közgyűlésen kívül más módon nem vonhatók felelősségre,⁹⁴ illetve törvényben büntetendő cselekmény miatt csak a Szövetségi Gyűlés (BT) jóváhagyásával⁹⁵ lehet felelősségre vonni vagy letartóztatni.⁹⁶ *Másrészt* megilleti őket a tanúvallomás tételének megtagadása.⁹⁷ *Harmadrészt* senkit sem lehet megakadályozni abban, hogy a szövetségi közgyűlési tagságot elfogadja és gyakorolja.⁹⁸ A tagok – a törvény szerint – nincsenek megbízásokhoz és utasításokhoz kötve,⁹⁹ tehát ennek alapján a Szövetségi Közgyűlésben jogi értelemben szabadon dönthetnek. *Végül* a Közgyűlés tagjai – az időráfordításuk és a tevékenységük miatt – térítést kapnak, amelynek nagyságát a Szövetségi Gyűlés elnöke a Szövetségi Gyűlés tagjaira vonatkozó rendelkezések értelemszerű alkalmazásával határozza meg.¹⁰⁰

⁹² BPräsWahlG 9. § (5) bek.

⁹³ A BPräsWahlG 7. § 1. mondata szerint „[a]z Alaptörvény 46., 47. cikke, 48. cikkének (2) bekezdése értelemszerűen alkalmazandó a Szövetségi Közgyűlés tagjaira.”

⁹⁴ Ez nem vonatkozik a rágalmozó sértésekre. Vö. a GG 46. cikk (1) bekezdésével.

⁹⁵ A BPräsWahlG 7. § 3. mondata szerint „[a] sérthetlenségi ügyekben a Szövetségi Gyűlés illetékes; a Szövetségi Gyűlés vagy illetékes bizottsága által kibocsátott szabályozások sérthetlenségi ügyekben megfelelően érvényesek.”

⁹⁶ Ez alól kivételt jelent, ha a cselekmény elkövetésekor vagy a következő napon tartóztatják le. Vö. a GG 46. cikk (2) bekezdésével. A (3) bekezdés szerint a BT jóváhagyása szükséges a képviselő személyes szabadságának minden egyéb korlátozásához, illetve a képviselő ellen a GG 18. cikke szerinti eljárás megindításához is. A (4) bekezdés alapján a képviselővel szembeni büntetőeljárás és a GG 18. cikke szerinti eljárást, az őrizetbe vételt és a személyi szabadság bármely más korlátozását a Bundestag kérelmére fel kell függeszteni.

⁹⁷ A GG 47. cikke szerint a képviselők jogosultak arra, hogy azokról a személyekről, akik velük képviselői minőségükben, vagy akikkel ők képviselői minőségükben tényeket bizalmasan közöltek, továbbá magukról a tényekről a tanúvallomást megtagadják. Ameddig ez a tanúskodás megtagadásának joga kiterjed, az iratok lefoglalása sem megengedett.

⁹⁸ A GG 48. cikk (2) bekezdése szerint senkit nem lehet megakadályozni a képviselői tisztség elfogadásában és gyakorlásában. Felmondás vagy elbocsátás ebből az okból elfogadhatatlan.

⁹⁹ BPräsWahlG 7. § 3. mondat.

¹⁰⁰ BPräsWahlG 12. §.

4. A választás folyamata

4.1. A Szövetségi Közgyűlés összehívása

Az Alaptörvény – ahogyan erről már volt szó – *egyrészt* rendelkezik a Szövetségi Közgyűlés összehívásának idejéről, miszerint ennek legkésőbb a szövetségi elnök ötéves hivatali idejének lejárta előtt harminc nappal, idő előtti befejezés esetén pedig legkésőbb eme időpont után harminc nappal kell összeülnie. A harminc napos határidő csak az ülés összehívására vonatkozik, nem kötelező azonban, hogy a tanácskozás és az új szövetségi elnök megválasztása a határidő kezdetéig lezárásra kerüljön.¹⁰¹ *Másrészt* előírja, hogy e testület összehívása a Szövetségi Gyűlés (BT) elnökének feladata.¹⁰² Az Alaptörvény konkretizálása érdekében a törvényi szabályozás előírja, hogy a Szövetségi Közgyűlés *üléseinek helyét és idejét* szintén a Szövetségi Gyűlés (BT) elnöke határozza meg,¹⁰³ aki magát az üléseket és az ügyeket is vezeti.¹⁰⁴

A konkrét *időpont* meghatározásában az elnök – az alaptörvényi keretek között – általában szabad, de ez nem jelent korlátlan mérlegelési mozgásteret. A „legkésőbb” kitétel időbeli végpontot határoz meg, de hogy ennél korábbi, illetve későbbi időpont mi legyen, arról a BT elnöke határoz.¹⁰⁵ Az ülést azonban nem lehet önkényesen olyan időpontra megállapítani, hogy azokat a – közvetlen időbeli összefüggésben álló – tartományi vagy szövetségi választásokat figyelmen kívül hagyja, amelyek a Szövetségi Közgyűlés összetételét befolyásolják.¹⁰⁶ Ilyen esetben célszerű – amennyiben lehetséges – az időpontot úgy megállapítani, hogy a tartományi képviselőkről már az újonnan megválasztott tartományi parlament dönthessen, illetve az új BT képviselői vehessenek rajta részt.¹⁰⁷ E megoldás a szövetségi elnök legitimitását erősíti, mivel a legutóbbi választá-

¹⁰¹ BUTZER i. m. 1208. Butzer megjegyzi, hogy eddig minden Szövetségi Közgyűlés egy napon belül lezajlott, de egy erőteljes szövetségi és tartományi pártpolitikai szétforgácsoltság esetén, ahol a kis pártok is a saját jelöltjüket ajánlják megválasztásra, elképzelhető, hogy a Közgyűlés a hosszabb kompromisszumkeresés miatt több napig is tarthat. Uo.

¹⁰² Vö. a GG 54. cikk (4) bek.

¹⁰³ BPräsWahlG 1. §. Az első Szövetségi Közgyűlést 1949-ben a tartományok miniszterelnökei hívták össze Bonnban.

¹⁰⁴ BPräsWahlG 8. § 1. mondat.

¹⁰⁵ 1979 és 2009 között a Közgyűléseket május 23-án, az NSZK 1949. évi megalakulásának évfordulóján tartották. Ennek a hagyománynak Horst Köhler 2010-ben történő lemondása vetett véget, mivel szükségessé vált a Szövetségi Közgyűlés mielőbbi összehívása.

¹⁰⁶ STERN i. m. 184.

¹⁰⁷ BUTZER i. m. 1208.

son kifejezett népakaratot veszi figyelembe. Az időpont-meghatározásba való esetleges ütközés azonban nem teszi a választást érvénytelenné, az elkésve összehívott Szövetségi Közgyűlés által választott új elnök esetében választási hiányosságról van szó, de ez nem érvénytelenségi ok.¹⁰⁸

Az összehívás a Szövetségi Gyűlés elnökének alkotmányjogi kötelezettsége,¹⁰⁹ és ha ennek nem, vagy nem kellő időben tesz eleget, akkor erre a Szövetségi Alkotmánybíróság előtt folyó ún. szervek közötti vitaeljáráásban lehet kötelezni.¹¹⁰

A BT elnökének az összehívással és az ülés lebonyolításával kapcsolatos igazgatási, szervezési és technikai feladatok¹¹¹ ellátására a BT igazgatási szolgálata és a BT infrastruktúrája áll rendelkezésre.¹¹²

A *helyszín* meghatározásában a BT elnöke szabadon rendelkezhet, törvényi előírás ugyanis erre nem vonatkozik. Lehetősége van arra, hogy előzetesen konzultáljon – ahogy az összehívás időpontjáról is – a BT házbizottságával (*Ältestenrat*), a parlamenti elnökséggel, a frakciókkal, de informálisan más alkotmányos szervekkel is.¹¹³ Normális körülmények között a Szövetségi Közgyűlés a Reichstag épületének plenáris termében ülésezik, ahol a férőhelyek számát megduplázzák.¹¹⁴

4.2. A Szövetségi Közgyűlés megalakulása

A BT elnöke *megnyitja* a Szövetségi Közgyűlést, és rövid üdvözlő beszédet tart. Ezt követően a formális megalakulás történik, mégpedig a közgyűlési tagok számának és a tartományi parlamentek általi választás alkotmányos jellegé-

¹⁰⁸ STERN i. m. 184.; BUTZER i. m. 1208.

¹⁰⁹ STERN i. m. 184. „Természetesen a Szövetségi Gyűlés elnöke e hatáskörében a parlament ügyrendje szerint [GO-BTag 7. § (5) bek.] helyettesíthető.” Uo.

¹¹⁰ Uo.

¹¹¹ A nyilvánosság tájékoztatása mellett ehhez tartozik a megfelelő költségvetési források előkészítése és biztosítása, a létszámnak megfelelően nagy ülésterem biztosítása, a szavazócédulák előkészítése, a tagok számára az ülés dokumentációjának rendelkezésre bocsátása stb.

¹¹² BUTZER i. m. 1208.

¹¹³ BUTZER i. m. 1209. Mivel a Szövetségi Közgyűlés helyszínére nincs törvényi szabályozás, annak kialakításában az 1950-es és 1960-as években egyre inkább politikai megfontolások játszottak szerepet.

¹¹⁴ A koronavírussal kapcsolatos távolságtartási szabályok miatt azonban ez az utolsó – 2022. február 13-ai – elnökválasztásnál nem volt lehetséges, ezért a Közgyűlés a közeli Paul-Löbe-Hausban zajlott.

nek *igazolásával*, mert a Szövetségi Közgyűlés autonómiájából egyértelműen következik, hogy tagjainak mandátumvizsgálata a saját kötelessége.¹¹⁵ Ezután a *határozatképesség* megállapítására, a jegyzők¹¹⁶ megválasztására és alkalmazására, végül az *ügyrendről* történő határozathozatalra kerül sor. A törvény ugyanis – ahogy erről már volt szó – lehetőséget ad arra, hogy saját ügyrendet alkossanak,¹¹⁷ ami ennek a választótestületnek a parlamentáris karakterét emeli ki.¹¹⁸ Ha a Közgyűlésnek nincs saját ügyrendje, akkor a Szövetségi Gyűlés (BT) ügyrendjét kell megfelelően alkalmazni, és az ülést ennek megfelelően vezetni. A BT ügyrendjének alkalmazásából az is következik, hogy a BT elnököt minden olyan hatáskör megilleti, amit neki a BT ügyrendje az ülésvezetéssel, a rend fenntartásával, a fegyelmezési és rendészeti joggal, a különböző zavaró körülmények elhárításával összefüggésben biztosít.¹¹⁹ Ahogy a BT-ben, úgy a Szövetségi Közgyűlésben is lehetőség van arra, hogy az elnököt az ülés vezetésében a BT egyik alelnöke helyettesíthesse.

A Szövetségi Közgyűlés *nyilvánosan* ülésezik. Ez a követelmény nemcsak az Alaptörvénynek a Szövetségi Gyűlés (BT) és a Szövetségi Tanács (BR) nyilvános ülésezésre vonatkozó rendelkezéseiből¹²⁰ – mint analógiából – következik, hanem közvetlenül a demokratikus nyilvánosság elvéből adódik, amely a hatalomgyakorlás elengedhetetlen feltétele.¹²¹

4.3. A jelölés

A szövetségi elnök megválasztására vonatkozó jelöléseket a Szövetségi Közgyűlés *bármely tagja írásban* adhat be a BT elnökéhez.¹²² A törvény tartalmazza, hogy az esetleges második vagy harmadik választási fordulóra új jelöléseket lehet tenni,¹²³ de erre nem szokott sor kerülni. A jelölések csak a javasolt személy megnevezéséhez szükséges adatokat tartalmazhatják, de a

¹¹⁵ JEKEWITZ i. m. 247.

¹¹⁶ Jegyzőknek általában azokat választják meg, akik a BT-ben is ezt a feladatot látják el.

¹¹⁷ BPräsWahlG 8. § (2) bek. Eddig azonban ezt a lehetőséget a BV nem használta ki.

¹¹⁸ BUTZER i. m. 1210.; JEKEWITZ i. m. 247.

¹¹⁹ Vö. STERN i. m. 184. és BUTZER i. m. 1210.

¹²⁰ Ld. a GG 42. cikk (1) bekezdésének 1. mondatát és az 52. cikk (3) bekezdésének 3. mondatát.

¹²¹ NIERHAUS i. m. 1299.; BUTZER i. m. 1210..

¹²² BPräsWahlG 9. § (1) bek. 1. mondat.

¹²³ BPräsWahlG 9. § (1) bek. 2. mondat.

javasolt személy írásbeli beleegyezési nyilatkozatát feltétlenül csatolni kell.¹²⁴ Ennek indoka, hogy ne lehessen senkit sem úgy jelölni, hogy nem tud róla, vagy eleve nem akar elnök lenni.

A szövetségi elnöki tisztség mindenki számára nyitva áll, aki megfelel az alaptörvényi feltételeknek. Az Alaptörvény a *választhatósággal* kapcsolatban zárt felsorolásként *három pozitív feltételt* rögzít,¹²⁵ amiből egyrészt az következik, hogy ehhez képest a törvényi szabályozás sem állapíthat meg további feltételeket, másrészt a GG más rendelkezései – különösen az 55. cikkben¹²⁶ szereplő inkompatibilitás – további követelményeket nem jelenthetnek. Ezek ugyanis nem a választhatóság jogi kizárásaként (*ineligibialitás*)¹²⁷ foghatók fel, hanem csak az új szövetségi elnök hivatalba lépésekor gyakorolnak hatást. Így a népképviselőben vagy a kormányban való tagság, a köztisztviselői jogviszony vagy párthoz tartozás stb. a jelöltek kiválasztásánál nem játszik szerepet, ezekkel ekkor még nem áll fenn összeférhetetlenség. Ez alól egyetlen ineligibialitási előírás jelent kivételt, mégpedig az, amelyik a hivatalban lévő szövetségi elnök esetében csak egyszeri újraválasztást enged meg, és ezzel a második ciklusát töltő szövetségi elnököt a harmadik hivatali időre történő jelölésben megakadályozza, mert senki sem tölthet be több mint két egymást követő ötéves ciklust.¹²⁸

¹²⁴ BPräsWahlG 9. § (1) bek. 3. mondat.

¹²⁵ GG 54. cikk (1) bek. 2. mondat.

¹²⁶ A GG 55. cikk (1) és (2) bekezdése szerint a szövetségi elnök nem tarthat sem a szövetség vagy a tartomány kormányához, sem törvényhozó testületéhez, illetve nem tölthet be más fizetős tisztséget, nem gyakorolhat szakmát vagy foglalkozást, és nem tarthat nyereségre irányuló vállalkozás vezetőségébe vagy felügyelő bizottságába.

¹²⁷ A választhatóság jogi kizárásának (*ineligibialitás*) fogalmát meg kell különböztetni az összeférhetetlenségtől. Eszerint meghatározott tisztségviselőket, bizonyos munkakörök betöltőit, vagy foglalkozást gyakorlókat kizárhatnak az adott tisztségre megválaszthatók köréből, mégpedig úgy, hogy e személyek már jelöltek sem lehetnek. Ez tehát nem a létrejött összeférhetlenségi helyzet megszüntetésére, hanem az összeférhetlenség kialakulásának megakadályozására irányul, vagyis nem összeférhetlenségi szabály, hanem negatív választási feltételként fogható fel. Az elhatárolás alapja az, hogy ebben az esetben az érintettnek nincs lehetősége arra, hogy a későbbi képviselői megbízatás elfogadásáról dönthesse, mivel e megbízatáshoz nem is juthat, míg az összeférhetlenség esetében ez a lehetősége fennáll. Vö. H. TILCH (Hrsg.): *Deutsches Recht-Lexikon*. München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1992. II. k. 513.

¹²⁸ A GG 54. cikk (2) bekezdés 2. mondata – „[a]nnschließende Wiederwahl ist nur einmal zulässig” – szűkebben és tágabban is értelmezhető: szűkebb értelemben csak a hivatalban lévő, második ciklusát töltő elnök újraválasztása nem megengedett, de ha valaki közben a tisztséget már betöltötte, ennek befejezése után a két ciklust már betöltött elnök újraválasztása lehetséges. Tágabb értelemben viszont a harmadik újraválasztás egyáltalán nem megengedett. A szakirodalom e kérdésben nem egységes. Fink szerint „[a] harmadik újraválasztás nem megengedett, ha az közvetlenül a második hivatali idő után következik be.” Udo FINK: Art. 54. In: Hermann v. MANGOLDT – Friedrich KLEIN – Christian STARCK (Hrsg.): *Das Bonner Grundgesetz Kommentar*. München, Verlag Franz Vahlen, 2000. II. k.1752.

Egy későbbi, két hivatali időszak letelte utáni újraválasztás elméletileg nem lehetetlen, ha közben egy másik szövetségi elnök volt hivatalban, de a politikai gyakorlatban ezt nem tartják reálisnak.¹²⁹

Az *első feltétel*, hogy a jelöltnek a választás időpontjában *német állampolgárnak* kell lennie. Annak azonban nincs jelentősége – mert az alkotmányszöveg szerint irreleváns –, hogy a jelölt német állampolgársága hogyan jött létre, azaz születéssel vagy honosítással szerezte-e meg, vagy a jelölt mióta német állampolgár, vagyis adott esetben milyen régen volt a honosítása, illetve annak sem, hogy az állandó tartózkodási helye belföldön vagy akár külföldön van-e.¹³⁰ A jogegyenlőség követelményéből adódik, hogy férfiak és nők egyaránt lehetnek jelöltek,¹³¹ jóllehet, Németországnak eddig csak férfi államfője volt.¹³²

A *második feltétel* a *választójog megléte* a Szövetségi Gyűlés (BT) megválasztására.¹³³ Ennek feltételeit a szövetségi választójogi törvény határozza meg pontosan,¹³⁴ vagyis az Alaptörvény e feltételek megállapítását a törvényhozásra bízta.

A *harmadik feltétel*, amit a jelöltnek teljesítenie kell, az a *negyvenedik életév betöltése*. Az életkorra nézve a választás napja a döntő, a jelölés időpontja nem függ az életkortól. A negyvenedik életév a negyvenedik születésnapot megelő-

¹²⁹ Stefan Ulrich PIEPER: Art. 54 (Rn. 19). In: Volker EPPING – Christian HILLGRUBER: *Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz*. München, Verlag C.H. Beck, 452020.

¹³⁰ JEKEWITZ i. m. 248.; BUTZER i. m. 1204. Megjegyzendő, hogy a gyakorlatban eddig minden elnöknek a német állampolgársága születéssel keletkezett.

¹³¹ A GG 3. cikk (2) bekezdése szerint „[a] férfiak és a nők egyenjogúak.”

¹³² Először 1994-ben Hildegard Hamm-Brücher volt az első női jelölt. FINK i. m. 1748.

¹³³ A BT megválasztására a választójogot a GG 38. cikk (2) bekezdése tartalmazza. Eszerint „[v]álasztójogosult az, aki a tizennyolcadik életévét betöltötte; választható az, aki elérte azt az életkort, amellyel a nagykorúságba lépett.” Fink szerint a GG 54. cikk (1) bekezdése csak a GG 38. cikk (2) bekezdésében szabályozott aktív választójogra vonatkozik. A passzív választójogra ugyanis az 54. cikk (1) bekezdése elérő szabályozást tartalmaz. A választójogra ezen kívül a BWahlG 12. és 13. §-ainak van jelentősége. FINK i. m. 1748.

¹³⁴ A BWahlG 12. § (1) bekezdése szerint „[v]álasztójogosult minden, az Alaptörvény 116. cikk (1) bekezdése értelmében vett német, aki a szavazás napján 1. a 18. életévét betöltötte, 2. akinek legalább 3 hónapja az NSZK-ban lakása van, vagy egyébként szokásosan tartózkodik, 3. a 13. §-a szerint a választójogból nincs kizárva.” A (2) bekezdés szerint „[a]z egyéb feltételek teljesülése esetén választójogosultak azok az Alaptörvény 116. cikk (1) bekezdése szerinti németek is, akik a választás napján az NSZK területén kívül élnek, feltéve, hogy 1. tizennégy éves koruk betöltését követően megszkítás nélkül legalább 3 hónapig az NSZK-ban éltek, vagy egyéb módon az NSZK-ban éltek, és ez a tartózkodási hely legfeljebb 25 éve volt, vagy 2. más okok miatt személyesen és közvetlenül ismertséget szereztek az NSZK-ban a politikai viszonyokról, és ezek által érintve vannak.” A BWahlG 13. §-a szerint „[k]i van zárva a választójogból, akinek bírói döntés következtében nincs választójoga.”

ző nap végén ér véget, vagyis a szövetségi elnököt legkorábban a negyvenedik születésnapján választhatják meg.¹³⁵

Bár elméletileg a Szövetségi Közgyűlés bármely tagja élhet jelölési joggal, de a gyakorlatban az államfői posztra a Szövetségi Közgyűlésben képvisellel rendelkező pártok állítják a jelöltek. Németországban szokás, hogy a pártok – már a Szövetségi Közgyűlés napja előtt – előzetesen egyeztetnek a megválasztható, megválasztandó személyekről, és ez az egyeztetés általában zárt ajtók mögött folyik.¹³⁶ Minden parlamenti képvisellel rendelkező párt szokás szerint egy-egy jelöltet állít, néha a kormánykoalíció közös jelöltre tesz javaslatot. A jelöltek – főként a nagy pártok esetében – országosan ismert politikusok.¹³⁷ A politikai pártokban nem aktívan tevékenykedő politikus választását bár néhányszor fontolóra vették, de eddig még nem valósították meg.¹³⁸

A benyújtott jelöléseket az ülés elnöksége megvizsgálja és közzéteszi, vagyis szavazásra bocsátja. A vizsgálat az egyes jelöltek esetében arra terjed ki, hogy megfelelnek-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Ha ezek hiányoznak, akkor a jelölést visszautasítják, amiről a Szövetségi Közgyűlés dönt.¹³⁹ A választás szabályainak ismertetése után a *szavazás* kezdődik.

4.4. A szövetségi elnök megválasztása

A BT elnöke felolvassa a beérkezett és megvizsgált jelöléseket, és *megnyitja az első szavazást*. Mivel az Alaptörvény szerint a szövetségi elnököt a Szövetségi Közgyűlésnek *vita nélkül* kell megválasztania, ezért a jelöltekről nem lehet vitát folytatni. A vita kizárása azonban csak a jelöltekre vonatkozik, más – pl. ügyrendi kérdésekben – lehet vitatkozni.¹⁴⁰ A Szövetségi Közgyűlésen a jelöltekről folyó vita tilalma nem azt jelenti, hogy a Közgyűlést megelőzően ne lehetne a

¹³⁵ BUTZER i. m. 1204. A 40. életév betöltése tehát annak a napnak a kezdete, amire a 40. születésnap esik. FINK i. m. 1749.

¹³⁶ KÜPPER i. m. 106.

¹³⁷ Küpper megjegyzi, hogy „ha a szövetségi elnöki személyének a kiválasztása a pártok akaratától függ, akkor »külső«, a szövetségi elnök választásával összefüggésben nem álló, de a politikai pártok számára fontos körülmények erősen befolyásolhatják a szövetségi elnök kiválasztását. Ilyen helyzetben a szövetségi elnök kiválasztása az általános politikai események, trendek függvényévé válik, az adott személy(ek) minősége háttérre szorul.” KÜPPER i. m. 107–108. Ez különösen a BT választások előtti elnökválasztásnál figyelhető meg.

¹³⁸ STERN i. m. 181. 10. lj.

¹³⁹ BPräsWahlG 9. § (2) bek. BUTZER i. m. 1211.

¹⁴⁰ BUTZER i. m. 1211.

jelöltállításról, az egyes jelöltekről vagy a pártok megállapodásairól eszmecsere-t folytatni vagy véleményt ütköztetni, sőt az államfőválasztással összefüggésben akár választási kampányt folytatni. Az alaptörvényi rendelkezés ezt nem tudja és nem is akarja megakadályozni, mivel a demokrácia lényegi ismérve, hogy érvényesül a véleménynyilvánítás szabadsága, és a hatalmi döntésekről a nyilvánosságban folyhat diskurzus. Nem is a jelöltek védelméről van szó, illetve arról, hogy ezzel a tisztség későbbi betöltőjének a nyilvános, adott esetben diffamáló vitáktól való védelmét biztosítanák, illetőleg a leendő államfő tekintélyét csorbítanák.¹⁴¹ Ezt ugyanis annak a személynek, aki a demokráciában magas alkotmányos tisztségre pályázik, mindenképpen feltételeznie kell.¹⁴² Inkább arról van szó, hogy a vita tilalmával magának a választási aktusnak a méltóságát védjék, és a Szövetségi Közgyűlés kreációs funkciójának tekintélyét megőrizték.

A Szövetségi Közgyűlés minden tagjának *személy szerint* kell szavaznia, ami hivatalos, letakart szavazólappal, vagyis titkosan történik. A BT elnökének azt is meg kell határoznia, hogy *mennyi idő* van a szavazásra, illetve az esetleges további fordulók lebonyolítására. Miután az urnába mindenki bedobta a szavazatát, ezeket a jegyzők összeszámolják.¹⁴³ Azok a szavazólapok, amelyeken nem a jóváhagyott jelölésekben megnevezett személyek szerepelnek, érvénytelenek.¹⁴⁴ E rendelkezés azt kívánja megakadályozni, hogy ne lehessen olyan személyre érvényesen szavazni, aki hivatalosan nem volt jelölt.¹⁴⁵

A tisztség elnyeréséhez az első – és az esetleg szükséges második – szavazáskor az Alaptörvény szerint¹⁴⁶ abszolút többség szükséges, vagyis azt a személyt választják meg, aki a Szövetségi Közgyűlés tagjai többségének szavazatát megkapta.¹⁴⁷ Ha ezt a támogatottságot két választási fordulóban egyik jelölt sem érte el, a harmadik szavazásnál – amire ritkán kerül sor – elegendő az egyszerű többség, tehát akkor azt a személyt választják meg, aki a legtöbb szavazatot

¹⁴¹ Van olyan felfogás, amelyik azt az álláspontot képviseli, hogy az ülés azért legyen minden pártpolitikailag színezett személyes vitától mentes, mert így a leendő államfő autoritását védik, aminek sérelméhez már maga a választási eljárás folyó vita is hozzájárulhatna. Vö. FINK i. m. 1757.

¹⁴² Vö. NIERHAUS i. m. 1299.; BUTZER i. m. 1211.

¹⁴³ Ez körülbelül egy óra alatt lezajlik. A teljes választási forduló körülbelül két órát vesz igénybe.

¹⁴⁴ Vö. a BPräsWahlG 9. § (3) bek. 2. mondatával.

¹⁴⁵ A választással kapcsolatos jogorvoslatot sem a GG, sem a BPräsWahlG nem szabályozza.

¹⁴⁶ GG. 54. cikk (6) bek.

¹⁴⁷ A GG 121. cikke szerint „[a] Szövetségi Gyűlés (BT) és a Szövetségi Közgyűlés tagjainak többsége jelen Alaptörvény értelmében a törvényes taglétszámuk többsége.”

kapta.¹⁴⁸ Az Alaptörvény nem írja elő, hogy a harmadik fordulóban csak a második fordulóban két legtöbb szavazatot kapott jelölt indulhatna, de azt igen, hogy az a jelölt kerül megválasztásra, aki eggyel több szavazatot kapott, mint minden más jelölt. Elméletileg az is előfordulhat, hogy további fordulót kell tartani, mivel a harmadik fordulóban két (vagy akár több) jelölt között szavazategyenlőség áll fenn – és az Alaptörvény a sorsolással történő döntéshozatalt nem ismeri –, azonban ennek valószínűsége a Közgyűlés nagy létszáma miatt elenyésző.¹⁴⁹ A negyedik, vagy adott esetben még további fordulót addig kell tartani, amíg valamelyik jelölt a szavazatok többségét meg nem kapja.¹⁵⁰

A választás eredményét döntően a *pártpolitika* határozza meg, ezért a legtöbb esetben a Szövetségi Gyűlés (BT) többségi pártjának vagy koalíciójának jelöltjét tartják esélyesnek, mert a Szövetségi Közgyűlésben meglévő többségi viszonyok miatt rendszerint előre lehet tudni, vagy legalábbis sejteni, hogy ki lesz a győztes. Mivel azonban a Szövetségi Közgyűlés tagjai titkosan szavaznak, így pártjuk jelöltje ellen is leadhatják a voksukat, ezért egyes elnökválasztások nyílt versengést eredményezhetnek.¹⁵¹ Az első fordulóban gyakori, hogy minden párt ragaszkodik a saját jelöltjéhez, ezért ilyenkor az abszolút többség ritkán jön össze, mert a nagyobb és a kisebb pártok közötti megegyezések általában a második, legkésőbb a harmadik fordulóra szólnak.¹⁵² hogy az adott kisebb párt lemond saját jelöltjéről, és hogy helyette a nagyobb párt jelöltjét támogatja, ritkábban, de néha fordítva is.¹⁵³ Éppen ezért harmadik fordulóra csak néha szokott sor kerülni.

¹⁴⁸ A CDU politikusának, Christian Wulffnak az esetében például 2010. június 30-án harmadik szavazást kellett tartani. Emiatt – és az első két szavazás utáni hosszú megszakítások miatt – a 14. Szövetségi Közgyűlés kilenc és fél óráig tartott.

¹⁴⁹ Vö. BUTZER i. m. 1212.

¹⁵⁰ FINK i. m. 1758.

¹⁵¹ Ennek oka lehet, hogy a kormánykoalíció pártjai nem tudnak megegyezni, vagy az elnökválasztás túl közelinek tűnik a BT választáshoz. „A parlamenti választások közelsége a szövetségi elnök sima megválasztásához szükséges kompromisszum-lehetőségeket és kompromisszumkészséget számottevően korlátozza. Így a közeli parlamenti választások az államfő megválasztását »beárnyékolják«. A pártpolitikai akaratképzést, mozgásteret érdemben befolyásolja egy, a szövetségi elnök megválasztásán kívülre eső tényező: minden politikai párt attól fél, hogy a választó azt, kivel fog alkudni és kivel nem, a közeli parlamenti választásokra vonatkoztatja. Így a parlamenti választásokra irányadó stratégiai szempontok már az államfő megválasztásakor érvényesülnek, bár ott rendeltetésellenes hatást gyakorol(hat)nak.” KÜPPER i. m. 107.

¹⁵² A pártok közötti megállapodások rendszerint már jóval a Szövetségi Közgyűlés ülésnapja előtt megszületnek, de erről általában nem nagyon beszélnek, mert a német politikai kultúra az ilyen bizalmas megegyezéseket nem támogatja. Vö. KÜPPER i. m. 107.

¹⁵³ KÜPPER i. m. 106–107.

A Szövetségi Gyűlés (BT) elnöke a megválasztott személlyel közli a megválasztás tényét, és felszólítja arra, hogy két napon belül nyilatkozzon neki arról, hogy a megválasztást elfogadja-e,¹⁵⁴ vagyis erről a megválasztottnak kifejezetten nyilatkoznia kell, amit eddig mindenki a választási eredmény kihirdetése után azonnal megtett. Ha ugyanis erre két napon belül nem kerül sor, a megválasztást elutasítottaknak kell tekinteni.¹⁵⁵

Ezt követően, miután a megválasztott személy a választást elfogadta, a BT elnöke a Szövetségi Közgyűlést befejezettnek nyilvánítja.¹⁵⁶ Ezen túlmenően az ő feladata, hogy intézkedjen a megválasztott államfő eskütételéről,¹⁵⁷ amelyre egy későbbi időpontban, a Szövetségi Gyűlés (BT) és a Szövetségi Tanács (BR) együttes ülésén kerül sor. Ez az egyetlen olyan esemény, amely alkotmányosan követeli meg a két szövetségi szerv ilyen együttes ülését. Az Alaptörvényben meghatározott esküt¹⁵⁸ a gyakorlatban a megválasztott elnök a hivatalba lépése után,¹⁵⁹ általában megbízatásának első heteiben teszi le a BT és a BR együttes ülésére alkalmas időpontban. Ebből az alkalomból rendszerint beszédet is tart, amelyben egyfajta programot mutat be hivatali idejére szólóan. Ha az elnököt egymást követő második ciklusra is újraválasztják, nem tesz újból esküt. A német alkotmányjog a hivatali esküt nem tekinti konstitutív feltételnek, hanem csak deklaratív – mintegy megerősítő – jellegűnek. Ez azt jelenti, hogy az elnöknek nem kell esküt tennie ahhoz, hogy hivatalba léphessen és alkotmányos jogkörét gyakorolhassa, vagyis hivatali idejének kezdete nem függ az eskü letételének időpontjától. Mindazonáltal az eskü letételének tartós megtagadását a jogtudomány alaptörvénytértésnek tekinti.¹⁶⁰ Bár magából az esküből nem vezethető le pozitív jogi következmény, a szövetségi elnök köteles ennek letételére. Ha ezt megtagadja, akkor az Alaptörvény szerint vele szemben a Szövetségi Alkotmánybíróság előtt eljárás indítható,¹⁶¹ mivel az eskü

¹⁵⁴ BPräsWahlG 9. § (4) bek. 1. mondat.

¹⁵⁵ BPräsWahlG 9. § (4) bek. 2. mondat.

¹⁵⁶ BPräsWahlG 9. § (5) bek.

¹⁵⁷ BPräsWahlG 11. §.

¹⁵⁸ Ld. a GG 56. cikkét. Az eskü szövegében szereplő vallási utalások opcionálisan elhagyhatók.

¹⁵⁹ A BPräsWahlG 10. §-a szerint „[a] szövetségi elnök hivatala elődje hivatali idejének lejártával kezdődik, de nem az elfogadó nyilatkozatnak a Szövetségi Gyűlés elnökéhez való beérkezése előtt.”

¹⁶⁰ FINK i. m. 1775.

¹⁶¹ A GG 61. cikk (1) bekezdése szerint „[a] BT vagy a BR a szövetségi elnököt a GG vagy bármely más szövetségi törvény szándékos megsértése miatt a Szövetségi Alkotmánybíróság előtt megvádolhatja. A vádemelési indítványt a BT tagjai legalább egynegyedének vagy a BR szavazatai egynegyedének kell megtennie. A vádemelésről szóló határozathoz a BT

letételének megtagadása jelentős hivatali kötelezettségszegésnek minősül, és az Alkotmánybíróság ezért a tisztségétől megfoszthatja.¹⁶²

5. A közvetlen elnökválasztásról

Befejezőként érdemes talán kitérni az államfő nép általi közvetlen választásának lehetőségére, ami az NSZK alkotmánypolitikájának látszólag időről időre felmerülő követelése. A tudományban és a politikában hosszú ideje vitatják az erre vonatkozó javaslatokat, eddig azonban az 1949-ben kialakított választási módszert nem változtatták meg.

A közvetlen választás *támogatói* általában arra hivatkoznak, hogy a polgárok közvetlen bevonása demokratikus nyereséget hozna magával. Egyrészt csökkentené a politikai pártok befolyását, következésképpen a pártpolitikával szembeni fenntartásokat, nagyobb részvételt és a direkt demokrácia erősödését eredményezné. Másrészt a szövetségi elnök közvetlen megválasztása a döntés felelősségét több állampolgár között osztaná szét, a nagyobb részvétel csökkenthetné a politikával szembeni kiábrándultságot, továbbá a közvetlen választás sokkal pontosabban fejezné ki a népakaratot, mint a Szövetségi Közgyűlés, amit ráadásul a pártok, illetve a Szövetségi Gyűlés (BT) dominál.¹⁶³ Ez azt eredményezi, hogy a pártok részérdekei megnehezítik a kompromisszum-alakítást, továbbá az elnökkel, illetve személyével kapcsolatban nem álló politikai körülmények, pártpolitikai stratégiák és kényszerhelyzetek beárnyékolhatják, illetve megbéníthatják az államfőválasztást.¹⁶⁴ A közvetlen választás erősítené e folyamat átláthatóságát, és a pártoknak olyan jelölteket kellene állítaniuk, akiknek nincs markáns pártpolitikai elköteleződésük, mert a választók egészét figyelembe kell venniük ahhoz, hogy a jelöltjük sikert érjen el. A kampány során nőne a választók politikai aktivitása, mobilizálásuk ráirányítaná a figyelmet az államfői tisztség fontosságára és integratív szerepére.

Az ezzel *ellentétes felfogás* a weimari időszak negatív tapasztalataira hivatkozik, továbbá arra az eklatáns félreértésre, ami akkor keletkezne, ha az

tagjai kétharmados többsége vagy a BR szavazatainak kétharmada szükséges. A vádat a vádló testület megbízottja képviseli.”

¹⁶² A GG 61. cikk (2) bekezdés 1. mondata szerint „[h]a a Szövetségi Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szövetségi elnök az Alaptörvény vagy bármely más szövetségi törvény szándékos megsértésében vétkes, úgy őt hivatalától megfosztottnak nyilváníthatja.

¹⁶³ Vö. BUTZER i. m. 1203.

¹⁶⁴ Vö. KÜPPER i. m. 108.

elnök közvetlenül legitimált volna, egyidejűleg azonban a tisztség tudatosan deficitos hatalmi kialakítása megmaradna.¹⁶⁵ Bár igaz, hogy a közvetlen választásból még nem következik, hogy a szövetségi elnöknek több jogkörrel kellene rendelkeznie, de ha a polgárok választhatnák meg az elnököt, akkor automatikusan nagyobb hatalmat követelnének neki.¹⁶⁶ Ez egyrészt az államfő, másrészt a Szövetségi Gyűlés és a kancellár közötti hatalmi összeütközésekhez vezetne, ami lassan, de biztosan politikai és alkotmányos konfliktusok sorozatát eredményezné.¹⁶⁷ Adott tisztség létrehozása és meghatározott feladatokkal, hatáskörökkel és funkciókkal való kialakítása ugyanis nem tetszőlegesen kombinálhatók egymással, hanem a legszorosabban átszövik egymást.¹⁶⁸ A jelenleg létező kontrollmechanizmusok – mint az ellenjegyzés, az elnök elleni vád, a szervek közötti vita eljárás stb. – a nép által választott elnök számára nem volna sem kielégítő, sem megfelelő. Ehhez kellene igazítani a megbízás megszűnését, illetve felmerül a politikai felelősség kérdése is.¹⁶⁹ A Szövetségi Közgyűlés általi választás a szövetségi elnöki tisztség sajátosságának megjelenése. Éppen ezért a szövetségi elnököt nem a nép választja meg, ami potenciálisan saját legitimitációt adna számára a kormány és a parlament ellenfeleként. A Szövetségi Közgyűlés általi megválasztásának köszönhetően a szövetségi elnök bár rendelkezik demokratikus legitimitációval, de az csak közvetett, s egyidejűleg a föderatív állami felépítésnek is megfelelő legitimitáció.¹⁷⁰

¹⁶⁵ BUTZER i. m. 1203.

¹⁶⁶ A szövetségi elnök számára – legalábbis a lakosság elvárásában – olyan hatásköröket tulajdonítanak, amelyeket neki teljesítenie kellene, a GG előírásai szerint azonban nem szabad gyakorolnia. Ennyiben a weimari birodalmi alkotmány (nép által választott és erős birodalmi elnök) kettős figyelmeztetés lehetne. NIERHAUS i. m. 1300.

¹⁶⁷ Nierhaus szerint a közvetlen választás legitimitációs többlete a tisztség betöltőjének örök elégedetlenségéhez, sőt frusztrációjához, és ezzel valószínűleg a para-alkotmányos hatáskörkiszélesítés állandó kísérletéhez is vezetne. Egyszerűen a szövetségi elnök és a szövetségi kormány közötti elviselhetetlen feszültségből kellene félni, ami destabilizációs tendenciájú lenne, különösen akkor, ha a két alkotmányos szervnek eltérő politikai orientációja van. NIERHAUS i. m. 1300.

¹⁶⁸ Uo.

¹⁶⁹ Uo.

¹⁷⁰ PATZELT i. m.

AZ ÁLLAMFŐ ÉS A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA A WEIMARI KÖZTÁRSASÁGBAN

SZABÓ István

1. Bevezetés

A közvetlen demokrácia a szabad mandátumhoz kapcsolódó intézmény. Kötött mandátumnál értelmetlen például népszavazást tartani, hiszen a referendum végeredménye úgyis megegyezne a törvényhozó testület által hozott döntéssel. A választói utasításhoz kötött szavazathoz általában társult a követek szabad visszahívhatósága is, amely még utasítási jog nélkül is erős választói befolyást biztosított. Emiatt a szabad mandátum nem csupán a képviselők utasítását, de azok választóik általi visszahívását is kizárja. A szabad mandátum lényege, hogy *a képviselők és a képviseltek aktuális akarata elválhat egymástól*. Itt merül fel a kérdés, hogy korlátok nélkül, minden döntést a választott képviselők szabad belátására bízunk-e, vagy abba – bizonyos esetekben – a választópolgárok is beavatkozhatnak.

Teljesen szabad mandátum nem létezik, hiszen a képviselői megbízatás határozott időre szól.¹ A törvényhozó testületnek előre meghatározott megbízatási ideje van, amelynek lejártával a képviselői megbízatás is megszűnik. A kérdés tehát pontosítva az alábbi: *az egy választási ciklusra adott felhatalmazás korlátlan legyen-e, vagy a választók bizonyos mértékig a ciklus közben is befolyásolhassák a döntési folyamatokat?*

Eddigi megállapításaink rendhagyónak tűnhetnek, hiszen *a közvetlen demokrácia intézményét a rendi korhoz kapcsolják*.² A feltételezés azonban

¹ DEZSŐ Márta: A képviselői mandátum jellege – a szabad mandátum határai. In: TÓTH Károly (szerk.): *Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szeged, JATE ÁJK Tudományos Bizottság, 1996. 189–190.

² Önkéntelenül felvetődhet, hogyan lehet demokráciának (népszavazásnak) nevezni egy olyan hatalomgyakorlási mechanizmust, amelyben a rendi tagozódás nyomán csupán a társadalom

mégsem alaptalan, hiszen az utasításhoz kötött szavazat az aktuális választói akarat törvényhozásban történő teljes leképződését biztosította. Hazai példát véve furcsának tűnhet, de azt hiszem nem alaptalan állítás, hogy a kötött mandátumból eredően *1848-ig a magyar országgyűlés döntései lényegében népszavazások voltak.*³

A szabad mandátum az aktuális választói akarat törvényhozásban történő leképződését megszüntette, a népszavazás pedig azt szolgálja, hogy egyes konkrét esetekben ez továbbra is megmaradjon. A történelmi párhuzam vizsgálata azért szükséges, mert a közvetlen demokrácia alkalmazhatóságának határait ugyanazok az okok határozzák meg, ami miatt a kötött mandátum összeférhetlenné vált a polgári típusú államberendezkedéssel. Ezt a problémát a 9–10. pontban fejtjük ki részletesebben.

A témát azért a weimari köztársaság nyomán vizsgáljuk, mert államberendezkedése azok egyike volt, amelyek a közvetlen demokráciának a legszélesebb teret biztosították. A weimari alkotmány törekedett egyrészt a választói akaratnak a népképviselői kamara összetételében történő *minél pontosabb le-*

egyes privilegizált rétegei vehettek részt. Ebben a kérdésfeltevésben azonban *a hatáskörök összemosódnak azok gyakorlóival*, az előbbi (a hatáskört) az utóbbiakról (annak gyakorlóiról) kialakult véleményünk alapján minősítjük.

A közvetlen demokrácia azonban egy hatalomgyakorlási mód, s nem áll egyenes összefüggésben azzal, vajon a társadalom milyen rétegei vehetnek részt a közhatalom gyakorlásában. Annak lényege, hogy a közügyek intézésében résztvevő személyek *nem képviselői szerv útján, hanem a döntéseket maguk meghozva gyakorolják a hatalmat*. Ha egy alkotmány ismeri a közvetlen demokrácia intézményét, a népképviselői kamara megválasztásában és egy népszavazáson ugyanazon polgárok vehetnek részt, csak a hatalomgyakorlás módozata más. Így témánk szempontjából a polgári átalakulás után is másodlagos kérdés, vajon a választójog milyen széles körű. Ha azt bővítik, akkor a parlament választásában és a népszavazásokon résztvevők köre is azonos módon változik, de *a dilemma ugyanúgy megmarad*: a képviselőkre bizzuk a döntést, vagy azt a polgárok közvetlenül hozzák meg?

A történelmi alkotmány kontinuitásának egyik fő pontja pedig éppen az, hogy *egy viszonylag stabil államszervezetten belül a hatalom gyakorlóival változnak*. Az alsótáblán a rendi képviselet népképviselőre változik, a főrendiházból – összetételének változása nyomán – felsőház lesz, de az országgyűlés szervezete és működése alig módosul.

³ A konkrétan Magyarországra vonatkozó megállapítást persze árnyalja, hogy a kötött mandátum érvényesülése nem volt általános. Számos esetben a követek az országgyűlési vitán felmerült kérdésekben konkrét utasítás nélkül szavaztak. KORBULY Imre: *Magyarország közjoga*. Pest, Eggenberger, 1871. 291.

Emellett az arányosság elve sem érvényesült, hiszen minden megye két követtel rendelkezett, így szavazatuk súlya nem igazodott a megyében élő nemesek számához. A követutastáson keresztül így nem biztos, hogy az a végeredmény született, mintha a voksokat – a mai népszavazáshoz hasonlóan – országos szinten összesítették volna.

Mindezek azonban az alap gondolatot nem írják felül, a törvényhozó szerv döntése és az aktuális választói akarat között szoros kapcsolat állt fenn.

tükrözésére, másrészt pedig arra, hogy ez ne csak a választások pillanatában, hanem *folyamatosan fennálljon*.

Az első feltételezést – a választói akaratnak a népképviselési kamarában történő minél pontosabb letükröződését – egyszerűbb igazolni. A tisztán arányos, bejutási küszöb nélküli választójog egyértelműen azt a célt szolgálta, hogy a *Reichstag* összetétele a választói akarat minél pontosabb tükröképe legyen.

A második feltételezés – a választói akarat leképződésének állandósága – már bővebb magyarázatot igényel, ez lesz tanulmányunk témája. Mint már említettük, a szabad mandátum lehetővé teszi a képviselők és a képviseltek aktuális akaratának szétválását, a weimari alkotmányról viszont azt a hipotézist állítottuk fel, hogy *a szabad mandátum elismerése mellett a választói akarat népképviselési kamarára történő folyamatos letükrözésére is törekedett*. Ezt az alkotmány a közvetlen demokrácia eszközeinek széles tárházával érthette el. A közvetlen demokráciába pedig minden olyan intézményt beleértünk, amely *a választási ciklus tartama alatt alkalmas a népképviselési kamara hatáskörébe tartozó döntéseknek a választópolgárok általi befolyásolására*.

A témakör részletes feldolgozását azonban azokra az elemekre szűkítjük, ahol *az államfő is megjelent közvetítőként*. A közvetlen demokrácia államfő által nem érintett részeiről a következő pontban adunk rövid áttekintést.

2. A közvetlen demokrácia elemei a weimari alkotmányban

A bevezetőben a közvetlen demokráciát a választópolgárok és a népképviselési kamara közötti kapcsolatként jelöltük meg. Előbbiek egy-egy választási ciklusra képviselőket választanak, s az a kérdés, hogy vajon ezek működésébe a választási ciklus ideje alatt beleszólhatnak-e, vagy nem.

Amennyiben a polgárok az államfőt is közvetlenül választják, magát ezt az intézményt is a közvetlen demokrácia részének tekinthetjük. A weimari alkotmány kapcsán voltak is ilyen álláspontok.⁴ Jelen tanulmányban azonban – a bevezetőben meghatározott definíció szerint – csak a választók és a népképviselési kamara közötti közvetlen kapcsolatokat vizsgáljuk, az államfőt pedig akként

⁴ Johannes RUX: *Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, und ihren Ländern*. Baden-Baden, Nomos, 2008. 117–118.; Werner FROTSCHER: *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Verfassungsrecht – Verfassungsentwicklung*. In: Tilman EVERS: *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik*. Hofgeismar, Evangelische Akademie, 1988. 26.

rendeljük hozzá, hogy *a választók és választott képviselőik közötti kapcsolatban milyen közvetítő szerepet töltött be.*

A weimari alkotmánynak voltak olyan közvetlen demokráciához kapcsolódó elemei is, ahol az államfő közvetítő szerepe nem volt jelentős. A népszavazásokat ebben az esetben is ő tűzte ki, de ez csak formális közreműködés volt, az ügyek folyamatára érdemi ráhatással nem bírt. A választópolgárok 1/10 részének kezdeményezésére egy megszövegezett törvényjavaslatot a birodalmi gyűlés köteles volt megtárgyalni, s ha változatlan formában nem emelte törvényerőre, akkor azt népszavazásra kellett tűzni.⁵ A közvetlen demokrácia következő megnyilvánulási formája a birodalmi gyűlés alkotmánymódosító javaslatával szemben a birodalmi tanács⁶ által kezdeményezett népszavazás volt.⁷ Ezen túl még a birodalmi gyűlés által elfogadott törvényjavaslatot saját tagjai egyharmadának kezdeményezésére is népszavazásra kellett bocsátani, ha az erre vonatkozó indítványt a választópolgárok 1/20-a támogatta.⁸ A három felsorolt eset mindegyike megfelel ama említett feltételnek, miszerint a választási ciklus közben lehetőséget biztosít a választópolgárok részére képviseleti szervük döntéseinek befolyásolására. Mindhárom eszköz a birodalmi gyűlés döntéseinek felülbírálására szolgált.

A tanulmányból azonban látni fogjuk, hogy a közvetlen demokráciának legalább ennyi, vagy még több olyan eleme volt, ahol az államfő érdemi közvetítő szerepet látott el.

3. A birodalmi gyűlés államfői felosztatása

Az államfő parlamentfelosztatási jogát a közvetlen demokrácia megnyilvánulásai közé sorolni – legalábbis napjainkban – unikálisnak tűnhet. A második világháború utáni szakirodalom annak megnyilvánulási formái közé elsősorban a népszavazást sorolja, s mint a bevezetőben említettük, néhányan még a köz-

⁵ A Német Birodalom 1919. évi alkotmánya, 73. cikkely (3) bekezdés; Gerhard ANSCHÜTZ: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. (Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis)* Berlin, Stilke, ¹⁴1933. 388–390.

⁶ A birodalmi tanács a Németországot alkotó tagállamok kormányainak delegáltjaiból álló testület volt.

⁷ A Német Birodalom 1919. évi alkotmánya, 76. cikkely (2) bekezdés. A két kamara közötti véleménykülönbségről részletesebben a 6. pontban szólunk.

⁸ A Német Birodalom 1919. évi alkotmánya, 73. cikkely (2) bekezdés.

vetlen államfőválasztást is. A közvetlen demokrácia formáinak áttekintésénél azonban az államfői parlamentfeloszlatast nem említik.⁹

Gerhard Anschütz – a weimari kor egyik legismertebb alkotmányjogásza – azonban *a birodalmi gyűlés államfői feloszlatast és a népszavazást egymással szorosan összefüggő jogintézménynek tekintette*. Alkotmánykommentárjában az alábbiakat írta:

„Ahogy a régi, úgy az új jog szerint is a kormányzati hatalom legfelsőbb birtokosának joga van feloszlalni a parlamentet. Ez ma egy másik joggal párosul, melynek értelmében a birodalmi elnök a néphez fordulhat a birodalmi gyűlés törvényhozási határozataival szemben (73. cikkely). Itt is, mint ott, a birodalmi elnök a választottaktól a választókhoz, a nép képviselétől magához a néphez fellebbez.”¹⁰

Anschütz tehát a parlament döntéseiről az államfő által elrendelt népszavazást (amit részleteiben az 5. pontban fogunk tárgyalni), és a parlament államfői feloszlatast egyaránt a választottaktól a választókhoz történő fellebbezésnek tekinti. Ez a kapcsolat nem csupán az elnök által a parlament döntéseiről elrendelt népszavazással, hanem a népszavazás más eseteivel is fennáll. A birodalmi elnök azért tűzhetné népszavazásra a parlament által elfogadott törvénytervezeteket, hogy a népakarattal szembenálló törvények hatálybalépését megakadályozza. Ez a gondolat azonban általában is összefüggésbe hozható a népszavazás intézményével, hiszen referendumot jellemzően akkor kezdeményeznek, ha a parlament akaratától eltérő döntést akarnak hozni. Itt ismét visszakapcsolódhatunk a kötött vs. szabad mandátum problémájához, hiszen magát az élethelyzetet (a választottak és a választók közötti véleménykülönbség kialakulását) a szabad mandátum teszi lehetővé.

A parlamentfeloszlatast a közvetlen demokrácia eszközei közül történő elhagyása szemléletváltás eredménye. Mi a feloszlatast célja? Az összefoglalóban is érinteni fogjuk, hogy a második világháború után egyre több alkotmány a parlament választási ciklusának teljes kitöltésére törekszik. „A kormányzati rendszer legfontosabb célja ugyanis a stabilitás és a funkcióképeség megőrzése

⁹ RUX i. m. 116–130.; WIEGAND i. m. 24–66.; FROTSCHER i. m. 26.; Gebhard KIRCHGÄSSNER – Lars P. FELD – Marcel R. SAVIOZ: *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. München, Franz Vahlen, 1999. 146–149.; Reinhard SCHIFFERS: „Weimarer Erfahrungen“: Heute noch eine Orientierungshilfe? In: Theo SCHILLER – Volker MITTENDORF (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2002. 66–67.

¹⁰ ANSCHÜTZ i. m. 195.

[...]”¹¹ lesz. Ebben a gondolatrendszerben az államfő csak a működésképtelenné (munkaképtelenné) vált parlamentet oszlathatja fel.

Történelmi dimenzióban a felosztatásra jogosult államfőnek a hatalommegosztás rendszerében betöltött helyét is vizsgálnunk kell. A végrehajtó hatalom része, vagy a klasszikus hatalmi ágaktól elkülönülő semleges hatalom? Az első esetben a felosztatás a végrehajtó hatalom jogosítványa, utóbbiban viszont nem.¹² Ha az államfő semleges hatalom, akkor csak államműködési zavarok esetén láthat el aktív szerepet. A parlamentfelosztatással összefüggésben ez annyit jelent, hogy *csak a munkaképtelenné vált testületet oszlathatja fel*, vagyis az előző bekezdés okfejtésével azonos konklúzióhoz jutunk.

A két világháború közötti időszakban azonban még más szemlélet volt jellemző, az államfő a munkaképes parlamentet is feloszlathatta. Mindez a weimari köztársaságra különösen igaz volt. Ebből eredően a felosztatás célja is bővebb kört fedett le, mint az előző két bekezdésben megfogalmazottak. Míg az előző okfejtésben a cél a törvényhozás működőképességének helyreállítása volt, itt *a működőképes törvényhozás által követett politikai irányvonal átalakítása is látókörbe került*. Természetesen a több magában foglalja a kevesebbet, vagyis a munkaképtelen parlament felosztatására itt is sor kerülhetett, azonban az államfői jogkör nem csupán erre korlátozódott.

Mindez a konfliktushelyzet fogalmát is más dimenzióba helyezi. A kormány és a parlament között utóbbi munkaképtelenné válása is kiválthat konfliktust,¹³ vagyis a konfliktushelyzet, mint felosztatási ok, az első (szűkebb) esetkörben is megjelenhet. A második (bővített) esetkörben azonban a konfliktus a működőképes parlamenttel kialakult politikai konfrontációt jelenti. A 9. pontban érinteni fogjuk, hogy az államfő 1930 nyarán azért oszlatta fel a birodalmi gyűlést, mert az egy elnöki rendelet hatályon kívül helyezését kezdeményezte.¹⁴ A parlament működőképes volt, hiszen elfogadott egy határozatot, annak tartalma azonban az államfővel szembeni politikai fellépés volt.

A 20. század második felének legjelentősebb német alkotmánytörténeti nagymonográfiájában Ernst Rudolf Huber – a weimari kor alkotmánytörténeté-

¹¹ PETRÉTEI József: *A köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányjogban 1989–2014*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2018. 487.

¹² SZENTE Zoltán: 28. § [Az Országgyűlés megbízatásának kezdete és megszűnése]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. [37]–[40] msz.

¹³ PETRÉTEI i. m. 488.

¹⁴ „Miatán a birodalmi gyűlés a mai napon úgy határozott, hogy a birodalmi alkotmány 48. cikkelye alapján kibocsátott július 16-i rendeletem hatályon kívül helyezését kívánja, a birodalmi alkotmány 25. cikkelye alapján a birodalmi gyűlést feloszlatom.” Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 18. Juli 1930. (RGBl. I. 299.)

nek feldolgozásánál – *a felosztatásnak négy lehetséges elvi okát sorolta fel*: a) a választói akaratot lefedő törvényhozás kialakítása; b) fontos bel- és külpolitikai kérdésekben a politikai erők közötti küzdelem eldöntése; c) a kormány és a birodalmi gyűlés közötti konfliktus; d) a törvényhozás működésképtelensége.¹⁵ A felsorolásban természetesen benne van a működésképtelenné vált testület felosztatása is, de az első három eset nem kívánja meg ezt a feltételt. Mindhárom a működőképes parlament felosztatását teszi lehetővé.

Visszatérve az államfői parlamentfelosztatásnak a közvetlen demokráciával fennálló kapcsolatára, a kiindulópontot a Gerhard Anschütz-től vett idézet adta, amelyben a weimari köztársaság jeles közjogásza a felosztatást a népszavazással állította párhuzamba. Ezt követően áttekintettük az államfői parlamentfelosztatás funkciójában lezajlott szemléletváltást. Az a működőképes parlamenttel kialakult politikai konfliktusból eredő okból a munkaképtelen törvényhozó testület felosztatására szűkült. Az államfői parlamentfelosztatás azonban éppen a megszűnt (háttérbe szorult) funkciója kapcsolta a közvetlen demokráciához. Így érthető, hogy napjaink szakirodalma azt miért nem sorolja a közvetlen demokrácia eszközei közé.

A gondolatmenetet ismét onnan kell indítanunk, miszerint a választás pillanatában a népképviselői kamara összetétele mindig lefedi a választói akaratot, a szabad mandátumból eredően azonban a választási ciklus alatt a kettő elválhat egymástól. A felosztatással viszont a népképviselői kamara megbízatása a választási ciklus lejárta előtt is megszüntethető, amit szükségszerűen új választás követ.¹⁶ Így a felosztatás alkalmas arra, hogy *a népképviselői kamara összetételét a választási ciklus lejárta előtt visszacsatolja az aktuális választói akarathoz*. Ha a választók és a választottak közötti véleménykülönbség esetén a birodalmi elnök rendszeresen felosztatja a birodalmi gyűlést, akkor *az aktuális választói akaratnak a népképviselői kamarában történő leképződése felerősödik*.

Amennyiben az elnök nem is él rendszeresen a felosztatás jogával, eme jogosítványának informális hatása is lehet. Az államfői felosztatás ugyanis a népképviselői kamara oldaláról nézve külső tényező, vagyis a képviselőknek egy általuk ki nem számítható időpontban kell választóik bizalmát újra elnyerniük. Ha mandátumukat tartósan szeretnék megőrizni, egy ilyen környezetben felosztatás nélkül is sokkal inkább rákényszerülnek az aktuális népakarat folyamatos fgyelemmel kísérésére.

¹⁵ Ernst Rudolf HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. 1–8. kötet. Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz, Kohlhammer, 1957/1990. 6. k. 355.

¹⁶ ANSCHÜTZ i. m. 195.

Összefoglalásként elmondhatjuk: amennyiben egy alkotmány népképviselői kamarájának döntéseit igyekszik minél erősebben az aktuális választói akarat-hoz kötni, azzal a választópolgárok közvetlen hatalomgyakorlásának jelentős teret biztosít. A birodalmi elnök parlamentfeloszlatói joga pedig ebben fontos közvetítő szerepet töltött be.

4. A birodalmi gyűlés feloszlása az államfő sikertelen visszahívása esetén

A 2. pontban érintettük, hogy szélesebb értelemben a birodalmi elnök nép általi választását is a közvetlen demokrácia intézményének tekinthetjük. Ugyanígy a népszavazás általi visszahívása is ebbe a körbe sorolható,¹⁷ a weimari alkotmány ugyanis ezt is lehetővé tette.¹⁸ Azonban a közvetlen demokráciának ezt a vonulatát jelen tanulmányban nem vizsgáljuk. Ennél a témánál számunkra nem is közvetlenül a visszahívás lehetősége, hanem *a hozzá fűzött jogkövetkezmény érdekes*. Jelen pontban kizárólag ezzel a jogkövetkezménnyel foglalkozunk.

Amennyiben a választók többsége támogatta a parlamenti kezdeményezést, az államfő megbízatása megszűnt. Ha azonban a választópolgárok elutasították a birodalmi gyűlés indítványát, és az államfőnek újra bizalmat szavaztak, *az a birodalmi gyűlés feloszlását vonta maga után*.¹⁹ S ehhez nem kellett semmilyen külön feloszlató határozat, az a népszavazás következményeként automatikusan beállt.²⁰

Az előző pontban – az államfői parlamentfeloszlással összefüggésben – az alkotmányozónak ama szándékát igyekeztünk bizonyítani, hogy törekedett az aktuális választói akarattól eltérő népképviselői kamara mandátumának megszüntetésére. A jelen pontban tárgyalt probléma ezt az alkotmányozói szándékot nem csupán implicit, hanem explicit formában is igazolja. Egyértelmű bizonyítéka az alkotmányozó ama szándékának, hogy *a választói akaratot már nem képviselő törvényhozás ne maradhasson hivatalban*. Megválasztásakor a birodalmi gyűlés az aktuális népakaratot képviselte, de indítványának a választópolgárok általi elutasítása világosan kifejezte, hogy az azóta eltelt időben ez megváltozott. Ebben az esetben a birodalmi gyűlést újjá kellett választani.

¹⁷ FROTSCHER i. m. 26.

¹⁸ A Német Birodalom 1919. évi alkotmánya, 43. cikkely (2) bekezdés.

¹⁹ Uo.

²⁰ ANSCHÜTZ i. m. 253.

5. A parlament által elfogadott törvényjavaslatok népszavazásra tűzése

A birodalmi elnöknek a parlament által elfogadott törvényjavaslatokkal kapcsolatban is rendhagyó jogosítványa volt, amely szintén a közvetlen demokrácia intézményéhez kapcsolható. A köztársasági alkotmányok megszokott eljárási rendje szerint az államfőhöz hitelesítés és kihirdetés végett megküldött törvényjavaslatokat az elnök vagy kihirdette, vagy újabb megfontolásra visszaküldhette a törvényhozásnak. Amennyiben a parlament azt ismételtelen elfogadta, akkor a törvényt köteles volt kihirdetni.

A weimari alkotmány szerint azonban az államfő a törvényjavaslatokat nem a parlamentnek küldhette vissza újabb megfontolásra, hanem egy hónapos határidőn belül népszavazásra tűzhette azokat.²¹ Az előző bekezdésben említett rendszerekben az államfő a szabad mandátumú képviselőkkel alkudozik, milyen törvényi rendelkezéseket tartana ő helyesnek. Itt azonban a birodalmi elnök hatáskörének teljesen más funkciója volt. Az alkotmányozó a népakarattal szembenálló törvények hatálybalépésének megakadályozására hatalmazza fel.²² Amennyiben az elnök azt feltételezte, hogy a parlament által elfogadott bármely törvény szemben állt a választók akaratával, akkor az volt a feladata, hogy ennek hatálybalépését megakadályozza.

Itt ismételtelen az alkotmányozó ama szándékát fedezhetjük fel, amely az *aktuális választói akaratól eltérő parlamenti döntések hatálybalépését meg akarja akadályozni*. Nem olyan szigorú, mint az előző pontban az elnök visszahívását elutasító népszavazásnál. A birodalmi gyűlés által elfogadott törvény elutasítása esetén jogkövetkezményként nem fűzi hozzá annak feloszlását, és új választások lebonyolítását. Persze mögöttesen ott állt a birodalmi elnök korábban tárgyalt parlamentfeloszlátási joga. Ha egy elfogadott törvényjavaslatot népszavazásra tűzött, annak tartalmával valószínűleg nem értett egyet, így ez is a kormány és a birodalmi gyűlés közötti konfliktusra vezethető vissza.²³ Amennyiben a népszavazás eredménye őt igazolta, a referendum után a birodalmi gyűlés feloszlátása is napirendre kerülhetett.

Az alkotmány most tárgyalt 73. cikkely (1) bekezdéséhez szorosan kapcsolható a 74. cikkely (3) bekezdésének utolsó mondata. Utóbbi a birodalmi

²¹ A Német Birodalom 1919. évi alkotmánya, 73. cikkely (1) bekezdés; ANSCHÜTZ i. m. 38.8; Richard THOMA: Grundbegriffe und Grundsätze: In: Gerhard ANSCHÜTZ – Richard THOMA (Hrsg.): *Handbuch des Deutschen Staatsrechts (2. Band)*. Tübingen, Mohr, 1932. 119–120.

²² Walter JELLINEK: Das einfache Reichsgesetz. In: ANSCHÜTZ–THOMA i. m. 177.

²³ STERN i. m. 595.

tanács óvása ellenére elfogadott törvények államfői kihirdetéséről szökö, ahol a birodalmi elnök rendelkezésére álló határidő nem egy, hanem három hónap volt. Ezeket a törvényeket ugyanúgy népszavazásra tűzhetta, csak nem egy, hanem három hónapon belül. A birodalmi tanács óvása ellenére elfogadott törvényekről részletesebben a 7. pontban szöölünk.

6. A pénzügyi kérdésekről elrendelt népszavazás

A pénzügyi kérdésekről elrendelt népszavazás szorosán kötődik az előző pont-hoz. Ez sem önálló kezdeményezési jog volt, a birodalmi elnök ilyen tárgyú népszavazást is csak a parlament által elfogadott törvényhez kapcsolódóan rendelhetett el. Minden más úton kezdeményezett népszavazás azonban ebben a tárgykörben kizárt volt.²⁴ Az alkotmány ezen előírása nélkül viszont állampolgári kezdeményezésre is lehetett volna pénzügyi tárgyú népszavazásokat tartani.

Szinte természetes, hogy a pontos tárgykörökről itt is értelmezési viták törttek ki. Az alkotmány egészen pontosan az állami költségvetésről, az adótörvényekről és az állami illetményrendszerről szööló népszavazások elrendelését utalta a birodalmi elnök kizárólagos hatáskörébe.²⁵ Azonban szándékosan írtam állami pénzügyeket, mert az értelmezéséről (a három megjelölt tárgykör pontos határaitól) itt is vita folyt.²⁶ Mindez napjaink magyar közjogától sem idegen.

7. A parlamenti kamarák közötti véleménykülönbség feloldása

A 2., illetöleg az 5. pontban is érintettük, hogy a törvényhozási eljárásban – a közvetlen népképviselést ellátó birodalmi gyűlés mellett – a tagállamok kormányainak delegáltjaiból álló birodalmi tanács is közreműködött. A törvényjavaslatok tárgyalása mindig a birodalmi gyűlésben kezdődött, s az itt elfogadott szövegváltozatot vehette a birodalmi tanács napirendre. Ha utóbbi a javaslattal egyetértett, akkor az hitelesítés és kihirdetés végett a birodalmi elnök elé került.

²⁴ ANSCHÜTZ i. m. 389–390.

²⁵ A Német Birodalom 1919. évi alkotmánya, 73. cikkely (4) bekezdés.

²⁶ ANSCHÜTZ i. m. 389–390.; Georg KAISENBERG: Die formelle Ordnung des Volksbegehrens und des Volksentscheids in Reich und Länder. In: ANSCHÜTZ–THOMA i. m. 207.

Az államfő ezeket a törvényjavaslatokat hirdette ki – az 5. pontban tárgyalt 73. cikkely (1) bekezdés szerinti – egy hónapos határidőn belül.

Ha a két kamara között nem volt egyetértés, a birodalmi gyűlés a birodalmi tanács által emelt ellenvetést (óvást) – kétharmados többséggel – korlátozhatta.²⁷ Ez volt az 5. pont végén említett eset, amikor a birodalmi elnöknek a törvény kihirdetésére nem egy, hanem három hónapos határidő állt rendelkezésére. Ezt természetesen ugyanúgy népszavazásra tűzhetette, mint a birodalmi tanács egyetértésével elfogadott törvényeket. Ha a birodalmi gyűlés alkotmánymódosítás esetén korlátozta a birodalmi tanács óvását, akkor maga a birodalmi tanács is kezdeményezhetett népszavazást. Erről tettünk rövid említést az általános áttekintést adó 2. pontban, mivel ez nem a birodalmi elnök által kezdeményezett referendum volt.

Az előző két bekezdésben azokat az eseteket érintettük, amikor a két kamara között konszenzus volt, vagy a népképviselői kamara korlátozta a birodalmi tanács óvását. A törvényhozási eljárás tehát egyik esetben sem akadt el, egy törvényjavaslat hitelesítés és kihirdetés végett a birodalmi elnökhöz került. Ha az államfő népszavazást rendelt el, az a törvényjavaslat nép általi megsemmisítésére irányult.

Az alkotmány azonban a birodalmi elnök részére *a véleménykülönbség feloldására is biztosított hatáskört*. Amennyiben a birodalmi tanács egy törvényjavaslattal szemben óvást emelt, azt a birodalmi gyűlésnek újra meg kellett tárgyalnia. Ha az újabb határozathozatalnál a birodalmi gyűlésben nem kapta meg a kétharmados többséget, akkor az elutasított javaslatná vált. A birodalmi elnök azonban a véleménykülönbség tárgyában – három hónapon belül – népszavazást rendelhetett el.²⁸ Itt tehát *nem egy elfogadott törvényjavaslat megsemmisítése, hanem egy a törvényhozási eljárásban elakadt javaslat életre segítése volt a cél*. Azonban ez is egy közvetítő szerep a választók és választott képviselőik között.

8. A ténylegesen is alkalmazott hatáskörök

A weimari köztársaság 14 éves fennállása alatt a birodalmi elnök népszavazás elrendelésére vonatkozó jogainak egyikével sem élt,²⁹ s a birodalmi gyűlés sem

²⁷ A Német Birodalom 1919. évi alkotmánya, 74. cikkely (3) bekezdés.

²⁸ Uo.

²⁹ HUBER i. m. 6. k. 411.; STERN i. m. 595.

kezdeményezett népszavazást a visszahívásáról.³⁰ Így a tárgyalt jogintézmények közül *az egyetlen, a praxisban is alkalmazott, a birodalmi gyűlés feloszlása volt.* Ezzel a kompetenciájával azonban az elnök elég gyakran élt, a szűk másfél évtized alatt összesen hét alkalommal. Talán még beszédesebb ama tény, hogy a weimari köztársaság 14 éve alatt a birodalmi gyűlés egy alkalommal sem töltötte ki teljes választási ciklusát, *megbízatását minden esetben elnöki feloszlítás szüntette meg.*

Az 1924. október 20-i feloszlítást a birodalmi elnök kormányalakítási nehézségekkel indokolta.³¹ Bár az 1928. március 31-i feloszlító rendeletben okként a jelentősebb törvényhozási feladatok hiánya szerepelt,³² valójában ezt is egy az előzőhöz hasonló kormányválság váltotta ki.³³ Az 1933. február 1-i feloszlítást pedig az államfő a munkaképes többség hiányával indokolta.³⁴ Ezen utóbbiban nevesítve is a munkaképtelenség, vagyis a Huber által felsorolt negyedik (d) elvi ok szerepel. Valójában az első két eset is ebbe a csoportba tartozik, mert a kormányválságot a stabil parlamenti többség hiánya váltotta ki.

Három esetben a birodalmi elnök a kormány és a működőképes birodalmi gyűlés közötti konfliktus, vagyis a Huber-féle felosztás c) csoportjába tartozó okkal oszlatta fel a népképviselői kamarát. Az 1924. március 13-i feloszlítást egy a birodalmi kormány által kapott parlamenti felhatalmazás meghosszabbításának elutasítása váltotta ki.³⁵ Az 1930. július 18-i esetre az okot egy elnöki

³⁰ HUBER i. m. 6. k. 313.

³¹ „A parlamentáris nehézségek a jelenlegi birodalmi kormány fenntartását, vagy az eddig követett bel- és külpolitika alapján álló új birodalmi kormány felállítását lehetetlenné teszik. Ezért a birodalmi alkotmány 25. cikkelye alapján a birodalmi gyűlést feloszlatom.” Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 20. Oktober 1924. (RGBl. I. 713.)

³² „Miután a birodalmi gyűlés a tegnap elfogadott törvényekkel az úgynevezett szükségprogramot teljesítette, és mivel már nem várható, hogy ebben a választási periódusban nagyobb törvényhozási munkák befejezhetőek lennének, a birodalmi alkotmány 25. cikkelye alapján a birodalmi gyűlést feloszlatom” Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 31. März 1928. (RGBl. I. 136.)

³³ Wilhelm Marx negyedik kormányának iskolatörvény javaslata a birodalmi gyűlésben elbukott, ami a kormánykoalíció felbomlásához vezetett. HUBER i. m. 6. k. 165.

³⁴ „Miután munkaképes többség kialakítása lehetetlenné vált, a birodalmi alkotmány 25. cikkelye alapján a birodalmi gyűlést feloszlatom, hogy a német nép egy új birodalmi gyűlés választásával a nemzeti összefogás újjáalakított kormánya mellett állást foglalhasson.” Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 1. Februar 1933. (RGBl. I. 45.)

³⁵ „Miután a birodalmi kormány megállapította, hogy az 1923. október 13-i és december 8-i felhatalmazási törvények (birodalmi közlöny I. 943. o., 1179. o.) alapján kibocsátott, és általa létfontosságúnak tartott rendeleteinek változatlan fenntartására vonatkozó kívánsága a birodalmi gyűlés többségének támogatását nem nyerte el, a birodalmi alkotmány 25. cikkelye alapján a birodalmi gyűlést feloszlatom.” Verordnung des Reichspräsidenten betreffend die Auflösung des Reichstages. Vom 13. März 1924. (RGBl. I. 173.)

rendelet hatályon kívül helyezése szolgáltatta,³⁶ s az 1932. szeptember 12-i feloszlást is a másodikhoz hasonló ok váltotta ki.³⁷

Az 1932. június 4-i feloszlást pedig a birodalmi elnök kifejezetten azzal indokolta, hogy a birodalmi gyűlés már nem képviseli a népakaratot.³⁸ Ez a Huber-féle felosztás a) pontjához sorolható.

A második (b) csoportba tartozó eset nem volt, vagyis fontos bel- vagy külpolitikai kérdésekben a politikai erők közötti küzdelem eldöntése végett a birodalmi elnök egyszer sem fordult a választókhoz.

9. A közvetlen demokrácia történelmi gyökerei (választói utasítás, visszahívhatóság)

A bevezetőben a közvetlen demokráciát a választói utasításokkal és a képviselők visszahívhatóságával állítottuk párhuzamba. Nem egy új intézménynek tekintettük, hanem a szabad mandátum időszak előtti államműködési szabályok korlátozott továbbélésének. *A népszavazás ugyanis a képviselőknek adott választói utasítással, a parlamentfeloszlás pedig a visszahívással mutat rokon vonásokat.*

Az első állítás – a népszavazás és a választói utasítás kapcsolata – hatályos népszavazási törvényünkkel is jól igazolható. Ha egy népszavazás eredményét – mint az a mai magyar közjogban történik – parlamenti döntéssel transzformálják hatályos joggá, akkor *a kötött mandátum formálisan is megjelenik.* A rendi korhoz képest azzal az eltéréssel, hogy a választók nem külön-külön utasítják képviselőjüket (követüket), hanem az összes választó egységesen utasítja az összes képviselőt.³⁹

³⁶ „Miután a birodalmi gyűlés a mai napon úgy határozott, hogy a birodalmi alkotmány 48. cikkelye alapján kibocsátott július 16-i rendeletem hatályon kívül helyezését kívánja, a birodalmi alkotmány 25. cikkelye alapján a birodalmi gyűlést feloszlatom.” Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 18. Juli 1930. (RGBl. I. 299.)

³⁷ „A birodalmi alkotmány 25. cikkelye alapján a birodalmi gyűlést feloszlatom, mert annak veszélye áll fenn, hogy a birodalmi gyűlés a folyóév szeptember 4-én kibocsátott sürgősségrendeletem hatályon kívül helyezését fogja kívánni.” Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 12. September 1932. (RGBl. I. 441.)

³⁸ „A birodalmi alkotmány 25. cikkelye alapján a birodalmi gyűlést azonnali hatállyal feloszlatom, mivel a német tagállamokban az utóbbi hónapokban lezajlott országgyűlési választásokból megállapítható, hogy az a német nép politikai akaratának már nem felel meg.” Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 4. Juni 1932. (RGBl. I. 255.)

³⁹ „Az Országgyűlés – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – köteles a népszavazás napjától számított száznolcvan napon belül az érvényes és eredményes népsza-

Amennyiben a népszavazást nem parlamenti döntéssel transzformálják hatályos joggá, hanem a referendum közvetlenül törvényt alkot, akkor *hatáskörelvonás történik. Az utasítás és a hatáskörelvonás azonban azonos végeredményhez vezet.* A weimari alkotmánynál az utóbbi megoldást láttuk (2. pont). A választópolgárok 1/10-e törvényjavaslatot terjeszthetett elő, amelyet a birodalmi gyűlésnek meg kellett tárgyalnia. Ugyan nem voltak kötelesek elfogadni, vagyis a mandátum formálisan szabad maradt, de az elutasítással a törvényhozási folyamat nem állt meg, azt népszavazásra kellett bocsátani. Amennyiben a referendum elfogadta a javaslatot, akkor a birodalmi gyűlés kihagyásával törvénné vált. Aközött pedig nincs érdemi különbség, hogy a népszavazáson hozott döntést még a parlamenttel is megszavaztatják, vagy annak kihagyásával emelkedik törvényerőre.

A második állítás – a felosztatás és a képviselők visszahívásának kapcsolata – még egyszerűbben igazolható, hiszen a felosztatás kollektív visszahívást jelent. A mandátum osztja a parlament sorsát:⁴⁰ ha a testület megbízatása megszűnik, az automatikusan maga után vonja a képviselő mandátumának megszűnését is. Amennyiben ez a választási ciklus lejárta előtt történik, az azonos a visszahívással. A felosztatás pedig a népképviselői kamara mandátumának a választási ciklus lejárta előtt történő megszüntetését jelenti.

10. A közvetlen demokrácia is a többségi elven nyugvó parlamentáris kormányzás kapcsolata

A kötött mandátum megszűnésének indokaként leginkább a nemzet egységes képviselőire irányuló célt szoktuk megjelölni. Az lokális érdeket képviselő, s megszűnése teszi lehetővé a képviselők számára a nemzet közös érdekeinek szem előtt tartását.

Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül, hogy *a szabad mandátum ténynyerésével párhuzamosan jelent meg a többségi elven nyugvó parlamentáris kormányzás is.* Érdemes megvizsgálnunk, vajon a kettő között van-e valamilyen összefüggés. Kérdésünk, hogy ez az új parlamentáris intézmény a kötött mandátumhoz is illeszthető lett volna, vagy csak annak szabad formája mellett életképes?

vazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni.” 2013. évi CCXXXVIII. törvény 31.§ (1) bekezdés.

⁴⁰ DEZSŐ i. m. 190.

Napjainkban is jól látható, hogy a választópolgárok politikai hangulata a választási ciklusoknál gyorsabban változhat. Ez a régebbi időkben a kötött mandátummal működő törvényhozásoknál sem volt másként, a követeknek adott utasítások gyakran változhattak. Már csak azért is, mert az utasítások többségi határozattal születtek, s ha a többség szűk volt, akkor később könnyen változtatni lehetett azon. Elég azonban a mai egyéni választókerületekre gondolni. Amennyiben egy képviselőt csak szűk többséggel választanak meg, már a néhány hónapon belül megismételt szavazáson is más eredmény születhetne. Nem lenne ez másként a konkrét kérdésekben adott utasításoknál sem, vagy a képviselők választói általi visszahívásánál. A szoros választókerületekben a szembenálló politikai erők évente többször is cserélnék a mandátumot egymás között.

A többségi elven nyugvó parlamentáris kormányzás azonban *csak a képviselők tartós összefogásával életképes*. Amennyiben a kormány mögött nem áll stabil parlamenti többség, képtelen feladatát ellátni. Választói utasítások mellett, vagy visszahívhatóság esetén például egy-egy bizalmatlansági indítvány eredménye teljesen kiszámíthatatlan lenne. A népképviselői kamara nem tudna a kormány elé olyan világos politikai irányvonalat állítani, amelyből az tudhatná, hogy a bizalom megőrzéséhez mit kell tennie. Azt gondolom ezekből az összefüggésekből egyértelmű konklúziót vonhatunk le: a többségi elven nyugvó parlamentáris kormányzás *csak szabad mandátum mellett életképes*. Ebből eredően a közvetlen demokrácia korlátait a *többségi elven nyugvó parlamentáris kormányzás működőképessége határozza meg*.

A parlamentáris kormányzás a törvényhozás mellett a népképviselői kamaránál egy új hatáskört is keletkeztetett: *a végrehajtó hatalom ellenőrzését*. A korábbi rendi gyűléseknél ez még erősen korlátozott volt. Az adómegajánlás elutasításával tudtak némi nyomást gyakorolni a végrehajtó hatalomra, de a parlamentáris kormányzás ennél lényegesen erősebb függést hozott létre. A miniszteri felelősség egy folyamatos, a végrehajtó hatalom minden tevékenységére kiterjedő kontrollt alakított ki. Ennek pedig egyenes következménye lett, hogy *a kormányalakítást a népképviselői kamara összetétele, vagyis a választási eredmények határozzák meg*. Ha a választók elégedetlenek a kormánnyal, új kormányt csak parlamenti választások útján tudnak állítani. Lényegében *erre szolgál a parlamentfeloszlatai jog*. A feloszlata Ernst Rudolf Hubertől idézett négy elvi okának mindegyike összefüggésbe hozható a kormány iránti bizalommal.

A két említett parlamenti hatáskör közül a törvényhozás már a rendi korban is létezett, mely bizonyítja, hogy ez a hatáskör a választói akarat visszacsatolása (a kötött mandátum) mellett is működőképes. Az előző bekezdésben leírtakból azonban azt is láthatjuk, hogy a végrehajtó hatalom ellenőrzésénél az aktuális

választói akarat visszacsatolása már komolyabb államműködési zavarokat okozhat. Így kérdés lehet, hogy a választói akarat választási ciklus alatti visszacsatolását melyik hatáskörre tesszük lehetővé.

Ha a mai hazai szabályozást vizsgáljuk, az a közvetlen demokráciát a törvényhozási hatáskörre szeretné szorítani. A két hatáskör azonban nehezen választható szét, számos olyan törvényhozási tárgy van, amely a kormány iránti bizalommal is összefüggésben áll. Ez teszi nehezzé a tiltott és a megengedett népszavazási tárgyak elhatárolását.

Azonban a kormány iránti bizalom kinyilvánítását sem zárja ki minden alkotmány a közvetlen demokrácia köréből, többek között a weimari alkotmány sem tette. Ezt leginkább a kiterjedt államfői parlamentfelosztási joggal lehet igazolni.

11. A közvetlen demokrácia tárgyalt eszközeinek hatékonysága

Néhány gondolat erejéig érdemes kitérni arra is, vajon a közvetlen demokrácia tárgyalt eszközei milyen mértékben voltak alkalmasak az aktuális választói akarat leképzésére, milyen mértékű befolyást jelentettek a birodalmi gyűlés működésére.

A népszavazások konkrét kérdéseket döntenek el, de a törvényhozás általános irányvonalára nincsenek kihatással. Ha a birodalmi elnök nem értett egyet egy törvényjavaslattal, azt népszavazásra tűzhetette, amellyel annak az egy törvénynek a hatálybalépését meg tudta akadályozni. Azonban a birodalmi gyűlés összetétele változatlan maradt, vagyis a jövőben még számos olyan törvényt hozhatott, amely az aktuális népakarattal nem egyezett.

A felosztatás azonban a birodalmi gyűlés által követett általános politikai irányvonal átalakítására adott módot. Ha a népképviselői kamara nem az aktuális választói akaratot közvetítő törvényeket hozott, felosztatásával ismét visszacsatolható volt ahhoz.

Ha az alkotmányozó célja a népképviselői kamarában az aktuális választói akarat folyamatos és minél erősebb leképzése, a birodalmi elnök ezt a parlament felosztatásával sokkal hatékonyabban teljesíthette, mint egyes törvényjavaslatok népszavazásra tűzésével. Így nem véletlen, hogy a gyakorlatban mindig ezzel a hatáskörével élt (8. pont).

12. Összefoglalás

Kiinduló gondolatként *a közvetlen demokráciát a szabad mandátummal* kapcsoltuk össze. Utóbbi keretei között a népképviselői kamara döntései elválhatnak az őket választó polgárok aktuális akaratától, a közvetlen demokrácia viszont egy választói visszacsatolás, ami a szabad mandátum bizonyos mértékű korlátozását jelenti.

A weimari köztársaságról azt a hipotézist állítottuk fel, hogy a szabad mandátum elismerése mellett mégis *az aktuális választói akaratnak a parlament működésére történő folyamatos letükrözésére törekedett*. Úgy vélem, a közvetlen demokrácia nyolc felsorolt intézményével ezt az állítást megfelelően alá is támasztottuk, amelyből azt az ötöt tárgyaltuk részletesebben, amelyeknél közvetítőként a birodalmi elnök is érintett volt. Vizsgáltuk az egyes eszközök *hatékonyságát* is, vajon azok milyen erővel tudták formálni a népképviselői kamara döntéseit. Itt arra jutottunk, hogy az igazán hatékony eszközök nem a konkrét kérdésekben tartott népszavazások, hanem *a törvényhozás által követett politikai irányvonal felülvizsgálatát is lehetővé tevő* eszközök. Utóbbi a népképviselői kamara újjáválasztásával volt elérhető. Ezért a közvetlen demokrácia legerősebb eszközeként a parlamentfeloszlatast jelöltük meg. Külön kiemeltük: Weimarban az alkotmányozó kifejezett szándéka volt, hogy az aktuális választói akarttól eltérő birodalmi gyűlés ne működhessen tovább. Ezt implicit módon az államfő parlamentfeloszlataási jogából is levezettük, azonban az államfő visszahívását elutasító népszavazás jogkövetkezményénél explicit módon is megjelent.

A weimari alkotmány tehát széles teret engedett a közvetlen demokráciának, de nem mellőzhetjük annak vizsgálatát sem, vajon helyesen húzta-e meg a határt. Már a parlamentfeloszlataási jognál (3. pont) is érintettük, hogy ebben jelentős szemléletváltás alakult ki. A polgári átalakulást követő alkotmányokban az államfői parlamentfeloszlataási általánosan elfogadott volt, a második világháborút követően azonban egyre inkább arra törekednek, hogy a népképviselői kamara lehetőleg töltsen ki a mandátumát. Utóbbi az aktuális választói akarat visszacsatolását lényegesen tompítja.

Az első világháború utáni alkotmányos rendszerek azonban még sokkal inkább az első modellhez hasonlítottak. Így 1919-ben a birodalmi elnöknek adott parlamentfeloszlataási jog sem volt unikális. A korabeli magyar közjogot csak röviden párhuzamba állítva, a kormányzó parlamentfeloszlataási jogának 1920. augusztusi kiszélesítésénél is megjelenik a kétely, vajon a választói akarat

eltérő népképviselési kamara regnálása kívánatos-e.⁴¹ 1937-ben pedig az egy konkrét vitapont miatti feloszlatast, vagyis a feloszlatast eszközeivel megvalósított népszavazást is kodifikálták.⁴² Ez szerepelt Huber felsorolásának b) pontjaként, amelyre a weimari köztársaság 8. pontban tárgyalt hét feloszlatast esete között nem volt gyakorlati példa.

A weimari köztársaságban 14 év alatt lezajlott hét parlamentfeloszlatast, valamint az a tény, hogy egyetlen birodalmi gyűlés sem töltötte ki a választási ciklusát, mégis arra utal: a közvetlen demokrácia eszközeit *az akkor megszokottnál is intenzívebben alkalmazták*. Ha más alkotmányokban az államfő rendelkezett is a működőképes parlament feloszlatastának jogával, az aktuális választói akaratától eltérő népképviselési kamara feloszlatastának igénye nem jelent meg ilyen erővel. S ezzel eljutunk a határmegállapítás tényleges értékeléséhez, amivel a történelmi szálhoz kell visszakapcsolódnunk.

A 9. pontban a közvetlen demokráciát a rendi kori követutasítással, illetőleg a követek visszahívhatóságával állítottuk párhuzamba, majd a 10. pontban azt vizsgáltuk, vajon ez mennyiben fér össze a polgári átalakulás egyik legjelentősebb vívmányával, a parlamentnek felelős kormányzással. Mivel ez a többségi elvre épül, csak a képviselők tartós összefogásával lehet működőképes. Amennyiben utasítással vagy visszahívással az aktuális választói akarat

⁴¹ „[...] bizonytalanná, vagy kétségessé válik, vajjon a régebben megválasztott nemzetgyűlés [...] valóban a nemzet igazi akaratát képviseli-e. Ilyen esetben az államfő feloszlatastási joga nélkül maga a nemzet foszthatná meg az akaratelhatározás szabadságában jelentkező szuverénitástól [...]” Az 1920. évi XVII. törvénycikkhez fűzött miniszteri indokolás. (Forrás: KI-1920-III-343.)

⁴² A kormányzó az országgyűlés által elfogadott törvényeket ugyan nem tűzhetné népszavazásra, de ha újabb megfontolásra visszaküldte azt, majd feloszlatta az országgyűlést, a megvétózott törvényt nem kellett kihirdetnie. Amennyiben az új országgyűlés az adott törvényt változatlan formában elfogadta, az 1937. évi XIX. törvénycikk hiába biztosított a kormányzó számára minden törvénnyel szemben két visszaküldési lehetőséget, ezzel a törvénnyel szemben a második vétőjogával már nem élhetett.

„Ha [...] a kormányzó az országgyűlést feloszlatta [...] a már visszaküldött törvényt [...] kihirdetni [...] nem köteles; ha azonban az új országgyűlés a ki nem hirdetett törvénnyel azonos törvényt hoz, a kormányzó erre a törvényre nézve a visszaküldés jogával nem élhet [...]”. 1937. évi XIX. törvénycikk 1. § (3) bekezdés.

Amennyiben a vitát nem az országgyűléssel rendezte, hanem a választókhöz fordult, az ő döntésükkel szemben nem volt vétőjog. Ha a kormányzó a törvény kihirdetésének megakadályozása végett oszlatta fel az országgyűlést, s az újjáválasztott testület változatlan formában ismétlen elfogadta az adott törvényt, azt a felette tartott népszavazásként értelmezték. Ez az okfejtés a törvény miniszteri indokolásában is megtalálható.

„A kormányzónak kétsége volt, hogy az országgyűlés a nemzet valóságos akaratát fejezi-e ki, megkérdezte a nemzetet, ha a nemzet igenlően válaszolt, a nemzet igazi akaratát előtt meg kell hajolni.” 1937. évi XIX. törvénycikk 1.§ (3) bekezdéséhez fűzött miniszteri indokolás. (Forrás: KI-1935-VII-676.)

folyamatosan leképeződik a népképviselői kamara döntéseiben, *az permanens kormányváltásokhoz vezethet*, ami működésképtelenné teheti az államot.

Így vizsgálnunk kell, vajon a közvetlen demokrácia a parlament két legfontosabb hatásköre közül melyikre terjeszthető ki: csak a már a rendi korban is létező törvényhozásra, vagy a polgári átalakulással megjelenő, a végrehajtó hatalom ellenőrzésére irányuló hatáskörre is? Az aktuális választói akarat érvényre jutása a törvényhozásnál kevesebb gondot okoz. Államműködési zavarokat sokkal inkább az idézhet elő, *ha a kormány iránti bizalom is referendum tárgya lehet*. Azonban utaltunk arra is, hogy a két parlamenti hatáskör konzekvensen nem választható el, számos olyan törvény van, amellyel a kormány működése is lehetetlen helyzetbe hozható. Hatályos magyar közjogunkban is ezt láttuk leginkább problémásnak. A népszavazásoknál az alkotmányozói szándék a törvényhozói hatáskörre vonatkozik, a kezdeményezők viszont a kormány iránti bizalmat, vagy bizalmatlanságot szeretnék népszavazás tárgyává tenni.

A weimari alkotmány azonban *a kormány iránti bizalmat sem zárta ki az aktuális választói akarat visszacsatolásából*. Az államfői parlamentfelosztatásnál kifejezetten ez a kérdés került a választói döntés középpontjába: a polgárok arról döntöttek, hogy a kormányzásra pályázó politikai erők közül melyiket támogatják.

Megállapítottuk azt is, hogy a felosztatás a képviselők kollektív visszahívása. Ez a kormányzásban nem okoz olyan zavarokat, mint ha a képviselőket választóik egyenként is visszahívhatnák. Utóbbi a népképviselői kamarában bármely pillanatban megfordíthatná a többség–kisebbség viszonyát. Emellett az sem mindegy, hogy a kollektív visszahívást maguk a választók is kezdeményezhetik-e, vagyis a birodalmi gyűlés népszavazással is felosztható-e, vagy csak az államfő jogosult rá. Bár a korabeli német közjogtól az előbbi gondolat sem volt idegen,⁴³ a birodalmi alkotmány csak az államfői felosztatást tette lehetővé. A kormányzásban azonban az is jelentős zavarokhoz vezethet, ha az aktuális választói akarat és a népképviselői kamara közötti konszenzus megbomlása esetén *automatikussá válik az új választások kitűzése*. A weimari alkotmányból pedig ezt a gondolatot nem csupán implicit, hanem explicit módon is levezettük (4. pont). A gyakorlatban előforduló számos elnöki felosztatás így egyáltalán nem volt önkényes, Friedrich Ebert és Paul von Hindenburg az alkotmányozó szándékát követve járt el. A közvetlen elnökválasztás a népképviselői kamarával azonos legitimitációt biztosított számukra. Ha azt feltételezték, hogy a

⁴³ A népszavazással történő felosztatás lehetősége a birodalmi alkotmány előkészítése során is szóba került, a legnagyobb tagállam (Poroszország) alkotmányába pedig tételesen is belekerült. Ld. a Porosz Szabadállam Alkotmánya 14. cikkely (1) bekezdés.

képviselők szembe mennek választóik akaratával, szinte alkotmányos kötelezettségük volt ennek megakadályozása, vagyis a birodalmi gyűlés feloszlata.

Újra visszatérve a történelmi szálra, a kollektív visszahívás a kormányzásban nem okoz akkora zavarokat, mint a választók általi egyedi visszahívás lehetősége. Több, mint egy évszázados tapasztalat után azonban a 20. század második felére az alkotmányozók arra a következtetésre jutottak, hogy a kollektív visszahívás is túl nagy kockázatot rejt magában. A többségi elven nyugvó parlamentáris kormányzás a népképviseleti kamarában stabil háttérrel igényel, amit a kollektív visszahívás is túlságosan megzavarhat.

Az aktuális választói akarat és a népképviseleti kamara döntéseinek összekötése önmagában pozitív intézmény. Ha az utasítás vagy visszahívás nem egyedileg, hanem kollektív módon történik, akkor a nemzet egységes érdekeivel szemben a lokális érdekek sem kerülhetnek túlsúlyba, vagyis a mandátum megkötése ellenére is érvényesül a szabad mandátum melletti legfontosabb érv. A szabad és kötött mandátum közötti határvonal meghúzását tehát nem ez az érv, hanem *a többségi elven nyugvó parlamentáris kormányzás működőképessége határozza meg.*

Arról pedig, hogy a weimari alkotmányozó atyák ezt a határvonalat jól húzták-e meg, az azóta eltelt jó száz év alatt sem alakult ki konszenzus, s valószínűleg még sokáig nem is fog. Németország történetének eme szűk másfél évtizedét állandó kormányzati nehézségek terhelték, amit sokan az alkotmány konstrukciós hibáira vezettek vissza. A tanulmányban mi is végig azt bizonyítottuk, hogy a többségi elven nyugvó parlamentáris kormányzás rendszerében a közvetlen demokrácia nehezítheti a kormányzati tevékenységet. Azonban az is köztudott, hogy ebben a korszakban a politikai környezet is lényegesen kiegyensúlyozatlanabb volt, mint napjainkban. A kormányzati nehézségekre nyilvánvalóan mind a kettő kihatással volt, az arányok megállapításában azonban már emocionális hatások is felfedezhetők. Az viszont tény, hogy a második világháború utáni alkotmányozási folyamatokban inkább a kerülendő példát jelentette a weimari köztársaság alkotmánya. Az államfő széles parlamentfeloszlatai jogát negatívan ítélték meg, számos alkotmányban ezért szűkítették azt be.

A „KORMÁNYZÓ ELNÖK” ÉS „FÜGGETLENSÉGI NYILATKOZATA”

Állam- és kormányforma 1849-ben

SZENTPÉTERI NAGY Richard

Kossuth Lajos „államfősége” az 1849-es „forradalomban és szabadságharcban” az államfői jogállásról szóló különleges, egyre kiterjedtebb szakirodalomnak is kitüntetett, vitákat gerjesztő és további kutatásokat igénylő, speciális terepe, nem szólva a nagyszámú történeti munka és a bőséges memoárirodalom, valamint a közvélemény érdeklődéséről. A magunk részéről az alábbiakban a vitatott történelmi pillanatra az állam- és kormányformatan oldaláról tekintünk rá.

1. A jelentős nap fejleményei

Az 1849. április 14-én a debreceni nagytemplomban történtek kortárs és utókori megítélése egyaránt változatos és színes – az esemény jelentőségét illető kérdéstől az aktus következményeit illető kérdésig egyaránt sok vitapont nyílik meg, ha csak belepiszkálunk is a részletekbe –, de talán nem felesleges, ha elsőként a történések sorát nézzük át.

E nagy nap történetének elbeszélését mindenekelőtt – sajátos módon – alighanem a végzetes év hajnalának felidézésével kell kezdeni, még hozzá már mindjárt a legelső napon, sőt az első órában, valójában már az első percekben. Az 1849-es év ugyanis – mint minden év – természetesen ugyancsak január elsején kezdődött. Az események főszereplői ezen a napon – mint tudjuk – éppen menekülőben voltak, és a nevezetes évet a hideg pesti pályaudvaron kezdték meg.

Mint ismert ugyanis, 1848 utolsó napján a kormány és a nemzetgyűlés egy része elhagyta a fővárost, és Debrecenbe menekült. Szilveszter éjszakáján Kossuth, a családja, a barátai, a kormány és a képviselők egy része a pályaud-

varon gyülekeztek, köszöntötték az újévet, majd 1849. január elsején hajnali háromkor vonatra szálltak.¹

A kormány ideiglenes fővárosul Debrecent választotta, mert ez a város esett az előretörő királyi seregektől a legmesszebbre, és a magyar protestantizmus központjaként a katolikus jellegű Habsburg-uralom elleni küzdelem jelképének is számított.²

Amint megérkeztek a képviselők Debrecenbe, máris ülésre hívták az országgyűlést. Először meg kellett állapítani, hogy ki hiányzik, és el kellett dönteni, hogy mi történjék azokkal, akik nem jöttek el.³

Fontos számok ismertetését kell elvégeznünk. Az országgyűlés első debreceni ülésén, 1849. január 9-én a 415 képviselő közül csak 145 jelent meg, de a későbbiekben ez a szám 300 körülire emelkedett. A főrendi ház esetében az arányok még rosszabbak. Először alig 20 mágnás jelent meg Debrecenben, és számuk sohasem emelkedett 35 fölé.⁴ A katolikus klérus távolmaradása még feltűnőbb volt, az egész magyar püspöki karból csak ketten jelentek meg az országgyűlésen. Az országgyűlés két házának elnöke, Majláth György és Pázmándy Dénes ugyancsak nem követték Kossuthot Debrecenbe.

A viszonylag kevés képviselőnek és még kevesebb főrendiházi tagnak csupán egy része ült össze április 14-én, de még ezeknek is csupán egy része ment át a debreceni Nagytemplomba, hogy ott a Függetlenségi Nyilatkozatot elfogadja. Ott az első sorokat fenntartották ugyan a képviselőknek és a főrendeknek, de a templom többi részét megtöltötte a nép. „Tömegtüntetés volt ez inkább, mint parlamenti ülés.”⁵

Valósággal érthetetlen, hogy ezt a társaságot, amelyben néhány képviselő talán valóban jelen volt, és talán valóban kiáltott is, amikor kiáltani kellett, hogyan lehet törvényes nemzetgyűlésnek tartani, és miként lehet érvényesnek tekinteni azt a határozatot, amelyet elfogadott. Nem arról van tehát pusztán szó, hogy a nemzetgyűlésnek formálisan volt-e egyáltalán joga a dinasztia kérdésében dönteni, hanem elsődlegesen inkább arról, hogy ha volt is joga, hogyan dönthetett ilyen eljárással és módon.

¹ DEÁK István: *Kossuth Lajos és a magyarok 1848-49-ben.* (Fordította Veressné Deák Éva) Budapest, Gondolat, 1983. 234.

² Ezt állítja DEÁK i. m. 234

³ A képviselői napidíj mindenestre vonzó motiváció lehetett a költözés vállalása mellett.

⁴ A főrendiháznak 60 főúri tagja szolgált a hadseregben, és csak 1849-ben 80 bárót és gróft neveztek ki tisztté, vagy léptettek elő a honvédseregben. Körülbelül ugyanennyi magyar arisztokrata szolgált a királyi seregben is. Vö. DEÁK i. m. 234.

⁵ DEÁK i. m. 276.

Magát a nyilatkozatot természetesen nem formális szavazással, hanem közfelkiáltással „fogadták el”. Senki sem tudta, hogy ki szavazott, vagy inkább ki kiáltott mellette, és ki ellene. Ráadásul Kossuth beszéde után Madarász László kérte a jelenlévőket, hogy fogadják el Kossuth javaslatait, és válasszák meg őt az ország kormányzóelnökévé.⁶

Kossuthot „megválasztották”. Ő rövid elfogadó beszédet tartott, amelyben annyit ígért, hogy csak a háború végéig akarja vezetni az országot, utána már nem óhajt vezető maradni. „Az örökkévaló Istenre, önbecsületemre esküszöm, azon percen túl egy pillanatig sem, nem semmi egyéb, mint szerény és szegény magánpolgár.”⁷ Az országgyűlés megbízta őt tagját, köztük magát Kossuthot, hogy fogalmazza meg a Függetlenségi Nyilatkozatot.⁸

A nyilatkozat érvényességéről később még szólnunk kell, de érdemes megemlíteni, hogy ha e nyilatkozat érvényes lett volna, Magyarország akkor sem lett volna köztársaság április 14-én. Az államformáról nem született döntés, de az volt az általános felfogás, hogy előbb vagy utóbb monarchia lesz.⁹ A következő hónapokban Kossuth és Szemere (miniszterelnök) is több ízben megpróbálta feljárnani a koronát külföldi hercegeknek.

Kossuth címe és jogköre vita tárgya volt, és világos, hogy sokan sokfélét szerettek volna, de a végső határozatba a „kormányzó elnök” kifejezés került. Kossuth nem akarta, és más sem akarthatta, hogy nyilvános vita támadjon erről a kérdéstről. Kossuth néhány szóval elejét vette minden kétségnek: maradjunk az általánosságnál, és hagyjuk a cím meghatározását későbbre. Maga a nyilatkozat erre nézve így szól:

„Az országot egyetemes kiterjedésében a nemzetgyűlés minden tagjának egyajkú fölkiáltásával, s közmegegyezésével kinevezett kormányzó elnök, Kossuth Lajos fogja a maga mellé veendő miniszterekkel úgy saját magának, mint az általa nevezendő minisztereknek személyes felelősségük s számadási kötelezettségük mellett kormányozni.”¹⁰

Eötvös Károly népszerű könyvében amellet érvel, hogy Kossuth címválasztása nem volt véletlen. A *kormányzó* kifejezés a magyar közjogi hagyomá-

⁶ Több képviselő félbeszakította Madarászt, mert nem akarták, hogy ő tegye meg ezt a történelmi jelentőségű javaslatot.

⁷ PAP Dénes: *A parlament Debrecenben. 1849.* 1. Lipcse, 1870. 60–76.

⁸ DEÁK i. m. 277.

⁹ DEÁK i. m. 278.

¹⁰ EÖTVÖS Károly: *A nagy év apró emlékei.* Veszprém, Vitis Aureus, 2009. 128.

nyoknak megfelelően utalhatott a korábban e címen tevékenykedő történelmi alakokra, Hunyadi Jánosra, Szilágyi Mihályra vagy Bethlen Gáborra, hiszen mindegyikük *Gubernator Regi Hungariae* volt. Ugyanakkor az elnök kifejezés arra utal, hogy az államforma mégiscsak köztársaság.¹¹ Ez a címválasztás a nemzetközi szakirodalom egy részét arra a következtetésre vezette, hogy a döntés a köztársasági államformáról is megszületett. Ezzel szemben Deák István jelentős érveket vonultat fel.¹²

A magyar szakirodalom ma már többnyire úgy tartja, hogy a Függetlenségi Nyilatkozat nem köztársasági nyilatkozat. Néhányan azonban elgondolkodnak azon az opción is, hogy a döntéssel az államforma megváltoztatására is sor került-e. E szerzők közé tartozik Ács Nándor¹³ és Mezey Barna.¹⁴

A legtöbb szerző szerint az államforma kérdése szándékosan nem vált egyértelművé 1849 áprilisában, mert Kossuth tervei között mindkét lehetőség szerepelt, de – a maga kétségtelen republikánizmusa mellett is – úgy találta, hogy egyik opció véglegesítésének sincs realitása, illetve időszerűsége.¹⁵

Eötvös Károly a kor hangulatát érzékletesen visszaidézve meggyőzően szól arról, hogy a szavak kiválasztásával Kossuth nagyon is tudatosan homályosította a kérdést. Április 15-én eldöntötte, javasolta, és egyúttal el is fogadtatta a címet: „Kossuth Lajos, a nemzet parancsából Magyarország, s minden hozzátartozó országok, részek és tartományok kormányzó elnöke.”¹⁶

Volt, aki azt akarta, hogy „Isten kegyelméből”, vagyis „*Dei gratia*”, vagy „*favente divina clementia*”, mások „a magyar nemzet akaratából” formulát kívánták alkalmazni. A nemzet elhatározását a „*mandato*” szóval vagy az „*ex mandato*” kifejezéssel akarták jelezni, a mandátum latin szóra azonban nem találtak jó magyar szót. A megbízás, a meghatalmazás és a rendelés nem látszott jó szavaknak.

„Hunyadi János *electus et deputatus gubernator* volt. Választott és kirendelt kormányzó. Szilágyi Mihályt *constitutus gubernator* címmel

¹¹ EÖTVÖS i. m. 129.

¹² DEÁK i. m. 234–278.

¹³ ÁCS Nándor: *Alkotmányjogi alapok*. Egyetemi/főiskolai jegyzet. Budapest, Államigazgatási Főiskola, 2004.

¹⁴ MEZEY Barna: Az első magyar köztársaság. 1849 republikája. In: FEITL István (szerk.): *Köztársaság a modern kori történelem fényében*. Budapest, Napvilág, 2007. 181–192.

¹⁵ Kossuth április 14-ei „országgyűlési” beszédét és a többi képviselő felszólalását közli: *KLÖM*, XIV. 873–887. és PAP Dénes: *A parlament Debrecenben. 1849*. 1. Lipcse, 1870. 60–76.

¹⁶ EÖTVÖS i. m. 129.

tiszteli meg az 1458-ai országgyűlés. Ezt alig lehet magyarra jól lefordítani. Ezt kis szójátékkal alkotmányos kormányzónak nevezhetnénk. Bethlen Gábor kormányzói címét békekötés állapította meg. Végre is az akkori közszokás a mandátum szó helyett a magyarban a „parancs” szót használta, Kossuthnak is tetszett a szó. Így jött címébe: a nemzet parancsából.”¹⁷

Beszédes ugyanakkor, hogy néhány nap múlva már a címmel nem törődött senki. Maga Kossuth egy ideig a *kormányzó elnök* címet használta. Azután az *országos kormányzó* címet. Alig telt el egy hónap, már az országgyűlés is, a kormány is, a hadvezérek is csak a *kormányzó* szót használták, „így ismeri Kossuth állását a nemzet, az egész külföld, és a történetírás.”¹⁸

2. A kormányzóelnöki hatalom

Eötvös Károly szerint az uralkodó fejedelem minden hatalma ott volt Kossuth kezében, amely csak alkotmányos államban az uralkodót megilleti. „A törvényjavaslatok az ő szentesítése által váltak törvénné, kormányokat alakíthatott és bocsáthatott el. Tábornokokat, hadvezéreket alkalmazhatott. Az ország minden hatósága tisztelettel, és híven engedelmeskedett neki. A felsőbbíróságokat ő nevezte ki. A kitüntetések tőle függtek.”¹⁹

Ezzel a gondolattal azonban már a kormányforma kérdésénél járunk. Meg kell jegyeznünk, hogy a kormányforma kérdése természetesen nem független az államforma kérdésétől, hiszen ha a tervek között valamiféle prezidenciális kormányforma szerepelt volna, az egyértelműen a köztársasági államformára való áttérést feltételezte volna. Parlamentáris berendezkedés ugyanakkor egyaránt elképzelhető lett volna monarchikus és republikánus viszonyok között. Tekintve, hogy Kossuth mellett valamiféle miniszterelnöki vagy ahhoz hasonló, bár más elnevezésű pozíció mindig is szerepelt, a prezidenciális kormányformára való áttérés szándékát ezen a ponton még elvethetjük.

A parlamentáris kormányforma kivívása után kereken egy évvel, 1848. április 11-ét követően 368 nappal aligha akart volna bárki is elnöki rendszert

¹⁷ Eötvös i. m. 129–130.

¹⁸ Eötvös i. m. 130.

¹⁹ A kifejezések pontosságáért a szerző és a kor felel. Vö. Eötvös i. m. 130.

egy olyan országban, amelynek parlamentáris hagyományait éppen csak megteremtették.²⁰

Kossuth azonban ebben a kérdésben is radikálisnak számított. Az ő elképzelései között megvolt a helye az amerikai típusú prezidenciális berendezkedésnek is. Maga a Függetlenségi Nyilatkozat azt az értelmezést is megengedi, hogy Magyarországon a miniszterelnöki pozíció megszűnésével is lehetett számolni. A nyilatkozat ugyanis kimondta, hogy az országot – mint ezt fentebb szó szerint láttuk – „Kossuth Lajos fogja a maga mellé veendő miniszterekkel [...] kormányozni.”²¹

Ez a szövegezés egyértelműen arra utal, hogy a kormányzó vagy kormányzó elnök mellett nincs helye miniszterelnöknek, mert a kormányzó elnök veszi maga mellé a minisztereket, akiket kinevez, mint felelősséggel és számadási kötelességgel bíró kormánytagokat. Ez a felismerés azt a következtetést vonja maga után, hogy a kormányzó elnök nem valamiféle királyt helyettesítő jogkörben járna el, hanem a végrehajtó hatalom tényleges vezetőjeként, egyfajta amerikai típusú prezidenciális rendszer elnökeként. Ha így áll a helyzet, akkor van értelme az államforma kérdésének is, mert ilyen tisztség monarchiában nem létezik.²²

Ez az értelmezés arra utal, hogy Kossuth pozíciójának elnevezése csak erős kiterjesztő értelmezéssel vezethető vissza a hajdani gubernátori posztra. Ez a kormányzó nem az a kormányzó, vagyis a tisztség nem Hunyadi János, vagy – majdan – Horthy Miklós pozíciója, hanem – talán inkább – amerikai mintájú tisztség.

Nemzetközi példákat említve ez nem Kanada vagy Ausztrália tartományainak kormányzója, akinek mindenekelőtt a tartományi miniszterelnök kiválasztása a feladata, hanem az Egyesült Államok államainak élén álló kormányzói tisztség, amely a tagállami végrehajtó hatalom megtettesítőjeként tényleges és gyakorlati végrehajtó funkciókkal rendelkezik.²³

A helyzetet bonyolítja, hogy a „kormány”, „kormányzó” és „kormányfő” szavak használata a korban nem volt egységes. Maga Kossuth már a Honvédelmi

²⁰ Legalábbis jó okunk van ezt feltételezni, jobb híján.

²¹ EÖTVÖS i. m. 128.

²² Figyelembe kell ugyanakkor venni a *felelősség* szó értelmét. Ha ez valamiféle parlamenti felelősséget jelentett volna, akkor természetesen nem beszélhetnénk prezidenciális tervekről (abban a rendszerben ilyesmi nem létezik). A homályosságban itt is szándékosságot kell látnunk.

²³ Erről győző meg MEZEY Barna: Az első magyar köztársaság. 1849 reszpublikája. In: FEITL István (szerk.): *Köztársaság a modern kori történelem fényében*. Budapest, Napvilág, 2007. 187.

Bizottmány élén is „kormányelnöknek” hívta magát, és ez nincs nagyon messze a „kormányzó elnök” fogalmától, amely a Függetlenségi Nyilatkozattal került a fogalomtárba.²⁴

A Függetlenségi Nyilatkozat érvényességéről mondottakat fenntartva érdemes jelezni, hogy amikor a kormányzó elnök által kinevezett miniszterelnök, Szemere Bertalan 1849. május 2-án ismertette az általa vezetett kormány programját a képviselőházban, amelytől bizalmat kért, beszédében a kormányt nemcsak forradalminak és demokratikusnak, hanem köztársaságinak is minősítette, mondván: „a minisztérium magát republikai irányúnak vallja”.²⁵

Arra ezen a helyen nem vesztegetnénk sok szót, hogy Kossuth és a Szemere-kormány tagjai egyértelműen republikánus érzelműek voltak, mint ahogy arra sem érdemes külön kitérnünk, hogy a nemzetgyűlés tagjai között szép számmal találunk köztársaság-párti képviselőket is, hiszen erre a korszakkal foglalkozó valamennyi forrás, visszaemlékezés és szakmunka egyaránt utal. Nem azt tartjuk kérdésnek, hogy a történelem ezen szakaszának aktorai mit éreztek vagy hittek, hanem azt, hogy ténylegesen milyen kormányzás folyt, márpedig ez a háborús, forradalmi és „demokratikus” kormányzás erősen hasonlított a köztársasági kormányzathoz.

Ugyanakkor a kor nagy tanúja, Kemény Zsigmond egyértelműnek találta, hogy „mind a két párt – egy tagját sem véve ki úgy az udvari, mind az ellenzéki pártnak – a legnagyobb mértékben idegenkedett a köztársasági eszméktől, melyek egyébiránt oly ismeretlenek, oly távoliak, és az Atlanticumon innen oly tehetetlenek valának, hogy a társalgási körökben is igen ritkán kerültek elő.”²⁶ Kemény világosan kimondja, hogy „mind a két párt egyaránt volt monarchikus, és szilárdul ragaszkodott a *pragmatica sanctióhoz*.” Ugyanakkor azt is megállapítja, hogy „tettleg április 14-e óta köztársasági igazgatás alá kerültünk”.²⁷

Így aztán az április 14-i trónfosztó döntés és az április 19-én megformulázott határozat a detronizáció és a függetlenség kérdésében határozottan szól, de az államformáról nem rendelkezik, ezért alakilag, az országgyűlés formális közjogi nyilatkozata hiányában az államforma továbbra is monarchia maradt.²⁸ Az

²⁴ Ugyanakkor ez a szó a miniszterelnök kifejezés szinonimájaként is lehet értelmezhető, további zavart okozva.

²⁵ *Közlöny*, 1849. május 4-e (96.sz.) és Pap i. m. 153–154. Idézi MEZEY i. m. 181.

²⁶ KEMÉNY Zsigmond: Forradalom után. In: *Változatok a történelemre. Kemény Zsigmond művei*. Budapest, 1982. 223.

²⁷ KEMÉNY i. m. 359.

²⁸ Vö. SZITA János: *A magyar alkotmány történetének vázlatja 1848–1945*. Pécs, JPTE ÁJK, 1993. 24., vagy KATONA Tamás (szerk.): *Kossuth Lajos: Írások és beszédek 1848–49-ből*. Budapest, 1994. 397., különösen pedig SZABÓ István: Az államfői intézmény a Függetlenségi Nyilatkozat

államszocializmus idején született művek egy része ugyanakkor azon az állásponton volt, hogy Magyarország ténylegesen köztársasági államformára váltott.²⁹

A kormányzat irányultságát tekintve érdemes egy pillantást vetni a Honvédelmi Bizottmány státuszára is, hiszen ennek ideiglenes jellege afféle átmenetet képez a parlamentáris berendezkedésű monarchikus közállapotból a forradalmi összevisszaság állapotába, egyfajta republikánus jövő felé vezető elképzelt úton.

A Honvédelmi Bizottmány élén már és még maga Kossuth Lajos állott, miután a testület elnökévé „Kossuth Lajos honpolgárt és képviselőt” választották, de nem választással, hanem „egyetemes felállással kijelentéssel”, miközben az országgyűlés a testületet felruházta „mindazon hatalommal, mellyel egy ország teljhatalmú kormányának bírnia kell”.³⁰

Nem térünk ki most arra, hogy ebben az időben Bécsben miként alakultak a viszonyok, de az nyilvánvaló, hogy a királyi hatalom tényleges gyakorlásával kapcsolatban felmerülhettek bizonyos kételyek. Mindezek következtében a Honvédelmi Bizottmány rendkívül széles hatáskörökkel felruházott elnöke a királyi jogkör gyakorlása híján bizonyos államfői feladatokat is teljesített a felügyeleti jogtól a kinevezési jogokon át a katonai főhatalom jogáig és a pénzügyekkel kapcsolatos jogokig. Ezekkel a jogokkal a „kormányelnök” bizonyos elnöki jogosítványokat is gyakorolt.³¹

után. In: MEZEY Barna – VÖRÖS Imre (szerk.): *Százötven év – a magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogi történetek 1848-ról.* Budapest, 2000. 279.

²⁹ „Az 1849. április 14-én hozott határozat és az annak alapján szerkesztett – az országgyűlés 1849. április 19-i ülésén végleges szövegében elfogadott – Függetlenségi Nyilatkozat a legjelentősebb határkő a forradalmi, polgári átalakulás során. Ez az okmány sem rendezte ugyan még kifejezetten az ország kormányformáját – sőt ezt követően sem született olya törvény, amely ezt a problémát kétségtelenül megoldaná -, mégis kétségtelen, hogy ebben az időben Magyarország alkotmányos köztársasággá vált.” Ld. BEÉR János: A felszabadulás előtti magyar alkotmányfejlődés vázlata. In: BEÉR János – KOVÁCS István – SZAMEL József: *Magyar államjog.* Budapest, 1964. 61. Hasonlóképpen vélekedik CSIZMADIA Andor is: „Az állam kormányformája kérdésének megoldatlansága és a rendszernek kifejezett ideiglenes jellege ellenére is, a Függetlenségi Nyilatkozat utáni államot a kormány meghirdetett köztársasági irányára figyelemmel polgári köztársaságnak kell tekintenünk.” Ld. CSIZMADIA Andor: A polgári forradalom és a nemzeti függetlenségi harc időszakának állama és joga. Az államszerkezet. In: CSIZMADIA Andor – KOVÁCS Kálmán – ASZTALOS László: *Magyar állam- és jogtörténet.* Budapest, 1995. 274.

³⁰ 1848. október 8. Az 1848/49 évi népképviselői országgyűlés képviselőházának jegyzőkönyvei. LXXXVIII. ülés jkv. 555. In: BEÉR János (szerk.): *Az 1848/49 évi népképviselői országgyűlés.* Budapest, 1954. 273.

³¹ MEZEY i. m. 185.

Tudvalevő, hogy a Honvédelmi Bizottmány elnökének biztosított széles hatáskörrel is elégedetlen Kossuth teljhatalmi törekvéseinek szolgálatában további jogköröket igényelt, de a Függetlenségi Nyilatkozat megszövegezése után a kormányzó elnöki jogkör kezdetben egyfajta amerikanizált államfői jogkörként volt leírható.

A teljhatalomba mindenesetre az országgyűlés feloszlatásának joga nem tartozhatott bele, miután kimondatott, hogy „míg az ország kormányrendszere elhatározólag meg nem állapíttatik, a legfőbb hatalom mindaddig a népfeliséget képviselő országgyűlés birtokában marad, mely ennél fogva csak önmaga által oszlatathatik el.”³² Ez az értelmezés azonban csupán értelmezés maradt, hiszen jónéhány képviselő kérése ellenére a parlament feloszlatásának joga a határozatban nem mondatott ki.

Ezzel Kossuthot komoly fegyvertől fosztották meg, hiszen kimutatható, hogy ő maga új – alkotmányozást is magára vállaló – országgyűlést szeretett volna.³³

Azt természetesen csak feltételezni tudjuk, hogy Kossuth amerikai mintára kívánta berendezni az államot, de kétségtelen, hogy ebben a történelmileg nem hosszú korszakban a rendszer az amerikai modellre emlékeztetett.³⁴ Mindenesetre az nem kétséges, hogy a kormányzó elnöki pozíció a Függetlenségi Nyilatkozat alapján a király „megüresedett” helyébe akart lépni, ez pedig az amerikai függetlenedési mozgalom mintájára, és konkrétan a magyar nyilatkozatnak kifejezetten mintát szolgáltató amerikai Függetlenségi Nyilatkozatra emlékeztet.³⁵

A nyilatkozat nyomán létrejött kormányzati rendszer azonban egyre inkább eltávolodott a mintául szolgáló amerikai modelltől, és egyre határozottabban parlamentáris képet kezdett mutatni. 1849. május 2-án, a Szemere-kormány megalakulásával világossá lett, hogy a kormányforma parlamentáris karakterű lesz, amelyben a kormányzó elnök az államfői feladatokat, a miniszterelnök pedig a kormányfői feladatokat látja el.

A hatásköri villongások és viták ezt az időszakot sem kerülték el, hiszen – hasonlóan más korszakok államfő–kormányfő–vitáihoz – Kossuth és Szemere között is nézeteltérések bontakoztak ki az egyes jogköröket illetően. Ez a levelezésekben és szópárbajokban megnyilvánuló hatásköri vita viszonylag jól

³² HORVÁTH Mihály: *Polgárosodás, liberalizmus, függetlenségi harc*. Budapest, 1986. 306.

³³ SZABAD György: *Kossuth politikai pályája*. Budapest, Kossuth, 1977. 161.

³⁴ Vö. SZABAD György: *Kossuth az Amerikai Egyesült Államok politikai berendezkedéséről. Századok*, 1975.

³⁵ KÉPES György: *Amerikai hatások Kossuth, valamint az 1848–49. évi forradalom és szabadságharc alkotmányjogi gondolkodásában*. In: MEZEY-VÖRÖS i. m. 260.

dokumentált. Az ilyen természetű viták már korábban kiéleződtek, és ennek is komoly nyoma van.³⁶

A kormányzó elnök rendeleteket adhatott ki. A rendeletek érvényesítéséhez miniszteri ellenjegyzésre volt szükség. A miniszterek önállóan cselekedhettek a kormányzati politika keretein belül. Hadüzenet, békekötés, szövetségek kötése kérdésében a kormányzó elnök csak az országgyűlés jóváhagyásával hozhatott döntést. A törvényhozással kapcsolatos királyi jogköröknek csak egy részét kapta meg. A bírói hatalommal kapcsolatos jogkörök egy részét nem gyakorolhatta. A kegyelmezési jogot a kegyelmi szék döntéseinek aláírásával tudta gyakorolni.³⁷

Az „államfő” és az általa kinevezett kormányfő közötti hatáskörmegosztás, és egyáltalán a két külön funkció létrejötte nem teszi értelmessé azt a kérdést, hogy az így kialakult hatalom mennyiben hasonlítható az Egyesült Államok kormányrendszeréhez. Legfeljebb az a kérdés vethető fel, hogy a kormányforma egy klasszikus parlamentáris berendezkedéshez rokonítható inkább, vagy a korszakban még természetesen teljesen ismeretlen fél-prezidenciális, azaz 20. századi francia típusú kormányformához hasonlítható.³⁸

Kossuth Lajos tekintélye, népszerűsége és autoritása természetesen joggal vethető össze De Gaulle népszerűségével, és akár karizmájával is, szónoki képességei, rábeszélőképessége és személyiségének súlya nyilvánvalóan hatalmi jogosítványainak folyamatos tágítását vonhatta volna maga után, de papíron meglévő tényleges jogosítványai nem mérhetők egy modern fél-prezidenciális rendszer elnökének jogosítványaihoz.

Mindazonáltal mind a kormányforma, mind az államforma tekintetében lényegében egyetlen megállapítást kell tenni. Akárhogyan döntünk is e két – egymással is összefüggő – kérdésben, döntésünk legfeljebb a politikai és közjogi kuriózumokra vonatkozó döntésként lehetne értelmezendő, mert világosan csak az szögezhető le, hogy az egész politikai és közjogi berendezkedés érvénytelen és illegitim volt, vagyis mind legalitása, mind elfogadottsága tekintetében határozottan elutasító álláspontra kell helyezkednünk, nem szólva jogi és politikai relevanciájáról.

³⁶ Ld. különösen: Szemere Bertalan Kossuth Lajosnak 1848 november 9-e; Kossuth Lajos Szemere Bertalannak 1848 november 20-a; Szemere Bertalan Kossuth Lajoshoz 1848 november 20. In: *Kossuth Lajos 1848/49-ben. 3. kötet. Kossuth Lajos a Honvédelmi Bizottmány élén. 1. rész.* [Kossuth Lajos összes munkái. 13 kötet, Kiad: Barta I.– Sinkovics I.] Budapest, 1952. 505–507.

³⁷ MEZEY i. m. 189

³⁸ A fél-prezidenciális rendszer történelmi gyökereiről és jellemzőiről – sőt, elnevezésének anomáliáiról – e dolgozat keretei közt nem szólunk.

3. A határozat „érvényessége”

Az nem kérdés, hogy a történeti alkotmány perspektívájából az egész időszak az 1848. április 11-én szentesített törvényektől egészen az 1867-ben véglegesített kiegyezési törvényekig a történeti alkotmány folytonosságán kívül esik (ahogy ez a kiegyezés valódi értelmezhetőségéből megállapítható), de számunkra az sem kérdés, hogy a történeti alkotmány perspektíváját elvetve is csak arra a következtetésre juthatunk, hogy a Függetlenségi Nyilatkozat által felállított rendszer egészében is érvénytelenül jött létre.

A történeti alkotmány kontextusában a fentiek teljességgel értelmetlenek. A tényleges történelem szempontjából ugyanakkor az események ilyen elemzése éppen olyan valóságtól elrugaszkodott, mint a történeti alkotmány perspektívájából való elemzés. A Függetlenségi Nyilatkozatot „elfogadó” országgyűlés „nem országos gyűlés, hanem népgyűlés volt, hol lehetetlen vala bárminő ellentmondás”. Ebben a diktált és „diktatúrás” közegben született meg a valójában el nem fogadott nyilatkozat, amelynek tartalmára nézve a fenti fejtegetéseket megengedtük magunknak.

Hamarosan egy szociálpszichológiai összefüggésre is rámutatunk, de most még van okunk elidőzni a nyilatkozat formába öntése és tartalma felett.

Április 14-én ugyanis

„roppant néptömeg kezdé ostromolni a református főiskola ajtajait, hol a képviselők gyűlései tartattak, részt venni óhajtván a nagy fontosságú ülésben. De a terem szűk köre csak keveseknek adhatott helyet. Néhány képviselőnek a néphez intézett szavaira tehát, hogy az ülés a református nagytemplomban fog tartatni, a népesség azonnal odaözönlött, s pár perc alatt tömve lón a roppant terjedelmű templom is.”³⁹

Az államformáról és a kormányformáról döntő későbbi országgyűlések legitimitásával és legalitásával kapcsolatban – mint erről másutt volt módunk szólni⁴⁰ – egy seregnyi kérdés és probléma merül fel. A történeti alkotmány jogfolytonosságában értelmezve a későbbi döntések egytől-egyig megkérdőjelezhetők. Az azonban nem kérdőjelezhető meg, hogy e későbbi döntéseket

³⁹ Görgey Artúr visszaemlékezéseiből kiderül, hogy ő maga nem volt híve a Függetlenségi Nyilatkozatnak. „A legkisebb győzelem a harctéren több hasznot és becsületet ad, mint a legelbizakodottabb nyilatkozat.” Görgey Lipcsében 1852-ben megjelent – később Magyarországon is kiadott – emlékiratából idézi HORVÁTH i. m. 306.

⁴⁰ SZENTPÉTERI NAGY Richard: *Mérv.* Budapest, Noran Libro, 2019. 490–531.

legalábbis olyan testületek hozták, amelyek létjogosultsága a történeti alkotmányok szempontjából erősen kérdéses ugyan, de valamiféle országgyűlésnek, vagy országos gyűlésnek, vagy legalább egyfajta reprezentatív, törvényhozásra is hivatott népképviselői szervnek minősülnek.

A debreceni nagytemplomban 1849. április 14-én összeült „gyűlevész” népségre ez nem mondható el. A Függetlenségi Nyilatkozat a forradalmi törvényhozás kontextusában is érvénytelen, a forradalmi törvényhozás pedig a történeti alkotmány kontextusában eleve érvénytelen. Hogy a Függetlenségi Nyilatkozat taktikai, katonapolitikai, sőt politikai okokból – sőt, tehetjük hozzá, morális okokból is – egyaránt értelmetlen, vagy legalábbis haszontalan volt, az már nem ennek az értekezésnek lehet tárgya.⁴¹

Erre a dolgozatra annak leszögezése tartozik, hogy Kossuth feltétlenül köztársaság-párti volt, ugyanakkor – bár a valóságban ez nem a szándékok szerint zajlott le – arra törekedett, hogy – mint annyiszor a történelemben – a magyar állam- és kormányformát a nemzetközi konstellációkra való tekintettel állapítsa meg az a szerv, amely az államforma megállapítására hivatott. „Egyenesen tudassuk nyíltan a világgal – mondta –, hogy az országlási forma végleges megállapításában az európai viszonyok convenientiáját tekintetbe venni a magyar nemzet mindenkor kész leszen.”⁴²

Kossuth és társai respublikánizmusa épp oly nyilvánvaló, mint az, hogy az államforma és a kormányforma kérdésében sem végleges, sem érvényes döntést nem hozhattak. Ugyanakkor e dolgozat legfőbb tárgyát illetően annyi szögezhető le, hogy ha egyszer egy tervezett kormányformájú köztársasági államforma megvalósult volna, és az alkotmány az államfőváltás tekintetében Kossuth tervei szerint született volna meg, az államfőválasztás közvetlen, népi általi választással oldódott volna meg.

A Függetlenségi Nyilatkozat alkalmával ugyanis az volt kimondva, „hogy az ország szerkezete megállapításában a nemzet kész legyen az európai viszonyok igényeit figyelembe venni.” Kossuth így fogalmazott:

„Ha ennek következtében monarchicus kormányformát vélne a nemzet elfogadni tanácsosnak, következés volna, hogy a király személye sértethetetlennek ismertessék, de hogy ellenjegyzés nélkül a király semmi rendeletet ki ne bocsáthasson, a felelősség az ellenjegyzőt illesse, és

⁴¹ Ugyancsak nem foglalunk itt állást a nyilatkozat távlataival kapcsolatban.

⁴² „Uraim, én respublikánus vagyok” – állította a nyilatkozat elfogadásának előestéjén. Ld. KOSSUTH Lajos: *Irataim az emigrációból*. Budapest, 1881. II. kötet 274.

annak terhétől őt királyi kegyelem sem fedezhesse. Ha monarchicus lenne a kormányforma, a nádori méltóság megtartására fontosságot helyezek.”⁴³

Hogy ebben az esetben ki legyen a király, illetve a nádor, azt – mint tudjuk – Kossuth nem tette nyilvánvalóvá, vagy akár nyilvánossá se.⁴⁴ Az biztos ugyanakkor, hogy az illető nem lehetett volna a Habsburg-ház tagja. Hiszen ebben a tekintetben a nyilatkozat világosan beszélt.

„A Habsburg-Lothringeni-ház Magyarország, a vele egyesült Erdély és a hozzá tartozó minden részek és tartományok feletti uralkodásból ezennel a nemzet nevében kizáratik, kirekesztetetik, a magyar koronához tartozó minden címek használatától megfosztatik, és az ország egész területéről és minden polgári jogok élvezetéből számkivettetik”

– mondja (mint jeleztük, aligha érvényesen) az 1849. évi II. törvénycikk.

Az is biztos ugyanakkor, hogy a nemzetiségi jogok nem szerepeltek volna az új alkotmány palettáján, a nyilatkozat mégis valamiképpen egységes országgal számolt a jövőben, mondván: „Magyarország a vele törvényesen egyesült Erdéllyel és a hozzá tartozó minden részekkel és tartományokkal egyetemben szabad, önálló és független európai státusnak nyilvánítatik, és ezen egész státus területi egysége feloszthatatlannak, s épsége sérthetetlennek kijelentetik.”

Kossuth azonban – mint világossá tette – köztársaságot kívánt, azzal a feltételezéssel, hogy ezen államforma felel meg a demokrácia követelményeinek. Demokrácián a kor szokásának megfelelően köztársaságot értett, és azt kormányformának nevezte, remélve, hogy az államforma egykoron majd köztársasági fordulatot vesz, „mit óhajtok, hogy a körülmények megengedjenek, az európai haladás különben is a demokratiai kormányformát mutatván ki a jövőendő postulatumaúl.”⁴⁵

Ne foglalkozunk most azzal, hogy Kossuth mindezt helyesen látta-e, és (most legalábbis) azzal sem, hogy hogyan egyeztethető össze a köztársasági

⁴³ A nádori tisztséget illetően ld. a kiegészítés végső „megoldását”. A kormányforma kifejezés használatát államformai értelemben vö. a kor szóhasználatával.

⁴⁴ Azt minden rezerváció nélkül elmondhatjuk, hogy ezekben a hetekben Kossuth nem mutatott fel államférfíúi erényeket, enyhén szólva.

⁴⁵ PAJKOSSY Gábor (szerk.): Magyarország története a 19. században. Szöveggyűjtemény. . Budapest, 2003. Idézi: PÖLÖSKÉI Ferenc: A köztársasági gondolat a magyar irodalomban. In: FEITL i. m. 197.

államfő esetleges közvetlen, nép általi megválasztása a végrehajtó hatalom törvényhozási felelősségével, amely csupán a huszadik században valósult meg néhány parlamentáris és félelnöki berendezkedésű országban. Itt és most csak azt a tényt kell leszögeznünk, hogy Kossuth mindenesetre közvetlen elnökválasztást (parlamentáris kifejezéssel: köztársaságielnök-választást) tartott helyesnek a jövőre nézve.

Fejtegetésünket ezért ugyancsak a Függetlenségi Nyilatkozat megfogalmazójának gondolatával zárhatjuk: „ha köztársasági országlat fogadtatik el” – mondta Kossuth –, „a végrehajtó hatalom főnöke közszavazat útján leszen az országpolgárok összes egyeteme által választandó.”⁴⁶ (E megfogalmazás – „a végrehajtó hatalom főnökére” utaló fordulat miatt – inkább elnöki vagy félelnöki, mint parlamentáris kormányzatot feltételez, de nem a kor, hanem csak mai fogalmaink szerint.)

Mint tudvalevő, Kossuth nagyszabású terveiből – melyekben rendszerint mindenekelőtt ő maga játszott volna a főszerepet – kevés ment át a valóságos történelem tényeinek térénumára. A köztársasági államfő közvetlen, nép általi megválasztásának gondolata azonban – mint ahogy a történelem későbbi alakulása mutatta – éppenséggel „be is jöhetett” volna.

Magyarország az idők során – a huszadik században – köztársaság lett – nem is egyszer –, de ez az elképzelés, a köztársaság államfőjének nép általi, közvetlen megválasztása, mint tudjuk, később sem, máig sem valósult meg.

3. A nyilatkozat értelmezése

Talán nem helytelen ugyanakkor, ha – végezetül – az 1849. április 14-i esemény értékelésének árnyalásához két tudományterület lenyűgöző irodalmából villantunk fel egy-egy szempontot.

A szociológia, illetve a politikatudomány ugyanis mára már óriási felületet szentel azon jelenség bemutatásának, amely ama nagy napon a debreceni Nagytemplomban is megmutatkozott. Ennek lényege, hogy a politikai vezetők számtalan eszközzel képesek manipulálni a vezetetteket.

„Egy több ezer fős tömeg közfelkiáltással olyan javaslatokat is jóváhagy, amelyeket ugyanaz a tömeg kis csoportokban elutasítana” – állítja

⁴⁶ PAJKOSSY i. m. Idézi: PÖLÖSKEI i. m. 197.

Sartori,⁴⁷ hivatkozva Michels azon tételére, miszerint „a tömegesen könnyebb uralkodni, mint a kis hallgatóságon”.⁴⁸

Michels, az „oligarchia vastörvényének” feltalálója már száz éve, 1910-ben megjelent munkájában feltárta azt a különleges szociálpszichológiai fenomént, melyet az elmúlt században jelentős munkák százai vizsgáltak tovább, megmagyarázandó a „Krisztus helyett Barabást” kiáltás természetrajzát, melyet immár nem lehetetlen a nemtelen befolyásolás 19. századi példáin keresztül sem megérteni.⁴⁹ Ekként válik elmagyarázhatóvá, milyen úton és eszközökkel kerekedik felül a demagóg, aki „*par excellence* a népszuverenitás manipulátora”.⁵⁰

„A demagóg a tömegekre apellál – mondja Sartori –, azt harsogja, hogy a népnek mindig igaza van. A demokrácia elve azonban, mint mondtuk, nem támasztja alá ezt a képtelenséget. A demokrácia elve szerint a nép a tévedés jogában is szuverén (különben nem lenne szuverén). De ha a népnek joga van is a tévedéshez, ebből még nem következik, hogy dicséretes dolog lenne tévedésbe vinni. Márpedig a demagóg – más néven népbolondító – pontosan ezt teszi.”⁵¹

A politikaelmélet jeleseinek további idézése helyett azonban e helyütt – befejezésül – a közjogtudomány általános megállapításaira is utalhatunk, melyek szerint a debreceni Függetlenségi Nyilatkozat voltaképpen – valójában – az első jelentős próbálkozás volt az államfőváltás addigi gyakorlatának megszakítására és felváltására, holott e gyakorlat az évszázadok során lépésről-lépésre alakult olyanná, amilyennek megismertük, és amely elsősorban stabilitásával, szerveségével és meggyökerezettségével tűnik ki.

Az államforma kérdésében Magyarország tudvalevően – hasonlóan a kontinens többi régi királyságához – története során kilenc évszázadon át nem mutatott különösebb változatosságot. Hazánk az első ezredforduló óta a huszadik

⁴⁷ Giovanni SARTORI: *Demokrácia*. (Fordította: Soltész Erzsébet.) Budapest, Osiris, 1999. 74.

⁴⁸ Robert MICHELS: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Idézi (az 1966-os – második – olasz kiadás 60–61. oldalaira hivatkozva): SARTORI i. m. 74.

⁴⁹ A néptribün antik és korajúrkori megjelenései félelmetesen hasonlítanak 20-21. századi utódjaikhoz, a modern technika szédületes eszközeinek alkalmazását persze leszámítva. Ld. MICHELS i. m. (Vö. Robert MICHELS: *Soziologie des Parteiwesens*. Kröner, 1989.)

⁵⁰ SARTORI i. m. 74.

⁵¹ Uo.

század derekáig királyságként működött, a monarchia utolsó négyszáz évében Habsburg-jogar alatt.⁵²

Mint ismert, honunk a szabad királyválasztás talaján állott 1687-ig, amikor is a Habsburg-ház örökletes uralkodása került a történeti alkotmányba 1723-ig, amikor a *Pragmatica Sanctio* által kimondatva a Habsburg-ház leányági öröklése is a történeti alkotmány része lett.⁵³

1848-ban V. Ferdinánd lemondásával vagy lemondatásával Magyarországon nem átmeneti, interimisztikus, vagy *ex lex* állapot jött létre, hanem beállott a trónöröklés rendes szabálya, vagyis a trónöröklési láncolat következő – pontosabban az arra következő – tagja, Ferenc József került a trónra.⁵⁴ A megoldás már 1835-ben kitaláltatott.⁵⁵ A „megoldás” törvényességét nem érheti megalapozott kritika.⁵⁶

Ferenc József 1848 augusztusában érte el (a Habsburg-ház szabályzata szerint is) az uralkodásra érett kort, és a trónutódlást ekkor lehetett volna zökkenőmentesen lebonyolítani, de – mint tudjuk – időközben óriási változások indultak

⁵² A hivatalos magyar történetírás és a történelem közfelfogása is különös, furcsa (megmagyarázható, de el nem fogadható), sajátos hozzáállással viszonyul e négy évszázadhoz, lényegében kedvezőtlenül ítéli meg, vagy inkább hallgat róla. Világos ugyanakkor, hogy ez a megítélés nem tartható. Az újabb történeti kutatások eredményei arra mutatnak, hogy a kép az elmúlt években némileg árnyaltabbá vált. Az utolsó négyszáz évet kiterjesztően értelmezve a Horthy-korszak királyságának sajátosságain itt nem studiózunk.

⁵³ A történeti alkotmány alapján a Habsburg-ház törvényesen uralkodott Magyarország felett Mohácstól az első világháború végéig (1526-ban a törvényes király meghalt, a rendek új királyt választottak). Ténylegesen először Habsburg-uralkodó 1437-ben lépett magyar trónra (Albert néven), de a folyamatosságot megkezdő Ferdinánd is csak tulajdonképpen 1540-ben lett uralkodásának teljes birtokában – Szapolyai János halálával. Végül Mária Terézia ugyan csak a nevezetes negyvenes évben, 1740-ben léphetett a trónra.

⁵⁴ A koronázás az új kor viszonyai között nem tartozik a királyi cím elfoglalásának feltételei közé. A koronázás és egyben a beiktatás számos gyakorlati tevékenységgel, előkészülettel jár együtt a meghívók kiküldésétől a menü elkészítéséig bezáróan, és az sem árt, ha éppen jó idő van. A koronázás, a felkenés és beiktatás ezért szimbolikus, gesztusértékű esemény, amelynek közjogi relevanciája – leegyszerűsítve – annyi, hogy a koronázással a trónutódlás pillanataig visszamenő hatállyal lépteti hivatalába az ország az államfőt.

⁵⁵ A kedves, de az uralkodásra nem feltétlenül alkalmas (helyette gyakorlatilag Metternich intézte az államügyeket), gyermektelen V. Ferdinánd lemondása után a sorban öccse, a nálánál alkalmasabb, de nem tökéletes megoldás, a művészetek iránt jobban, a politika iránt kevésbé vonzódó Ferenc Károly következett volna, ő azonban ugyancsak lemondott elsőszülött fia, vagyis legidősebb gyermeke, a fiatal Ferenc József javára.

⁵⁶ V. Ferdinánd 1835-től ült a trónon, apjának, I. Ferencnek halála után, annak legidősebb gyermekeként. 1848. december 2-án mondatták le. Uralkodásának utolsó hónapjaiban már névlegesen sem igen töltötte be hivatalát (1848 márciusáig az államértekezlet, az év tavaszán inkább a magyar kormány, őszén pedig főleg József főherceg járt el helyette magyarországi ügyekben). Vö. GERGELY András: *A nemzeti ébredés kora 1790–1848*. [Magyarország története, 13. k.] Budapest, Kossuth, 2009. 103–104.

meg a birodalomban, különösen a magyar korona országaiban.⁵⁷ Az 1848 áprilisában királyi szentesítéssel – nádori közreműködéssel – parlamentáris útra tért Magyarországon iszonyatos események vették kezdetüket.

1848–49-ben a forradalmak Európában nem lehettek sikeresek. Néhány évvel később azonban annál inkább.⁵⁸

Mint ismeretes, Magyarország nem az európai utat járta.⁵⁹ Az ország egy része háborúba került a másik részével, valamint a királyával. És e lázadók, mint tudjuk, 1849. április 14-én a végsőkig mentek el.

Mind ez az esemény, mind pedig az interpretációja méltó arra, hogy több szempontból tekintsünk rá, és talán megengedhető, hogy a magunk részéről a fentiekben egy sajátos nézőpontból foglalkozhassunk vele. E nézőpont egyfajta közjogi konzervatív (vagy konzervatíván közjogias) perspektíva, ítéletünk pedig – e nézőpontból következően – meglehetősen sommás, de talán nem haszontalan az események e szemléletből való felidézése, és bizonyos nyilvánvaló dolgok egyértelmű kijelentése, a további vitáknak nem megkerülését, hanem megélénkülését elősegítendő.

Úgy véljük mindenesetre, hogy mind a „trónfosztás” eseménytörténetéhez, mind pedig annak értékeléséhez nem indokolatlan mindenekelőtt a magyar történeti alkotmány hagyományaiból kiindulni, hiszen e hagyományok éppen eléggé világosak ahhoz, hogy eligazítást nyújtsanak. Az 1849-es debreceni kísérlet e perspektívából egyfajta államformaváltás felemás kísérletének is tartható,⁶⁰ amely nyilvánvalóan az államfőváltás megváltoztatásával is együtt járt volna, ha eredményes – és érvényes – lett volna.

Talán nem olyan nagy baj, hogy nem volt az.

⁵⁷ GERGELY i. m. 104.

⁵⁸ Mind az olasz, mind a német egység létrejött, miután 1848 kudarcából okulva a radikális, a liberális és a nacionalista tábor egyaránt visszavonulót fűjt egy időre, hogy aztán a század második felére újból összerendezze erőit, és győzelemre vigye a „nemzet” ügyét. Magyarországon, mint ismeretes, a harc nem állt le (Európa csendes, újra csendes), hanem a teljes megsemmisítésig folyt. Ezért a század második felében – midőn Európa nacionalista erői legyőzték a kisállami és kis-monarchikus akadályokat – Magyarországon legfeljebb egy kiegyezésre futotta.

⁵⁹ Az európai bölcsesség és belátás nagy kompromisszumokhoz vezette el a legnagyobb népeket, így a piemonti–szárd király mellé egy Cavour, a porosz király mellé egy Bismarck nőhetett fel. A monarchia nemhogy megmaradt, hanem megerősödött, miközben a nemzet nem szétesett, hanem egyesült. Mint tudjuk, Magyarországon a fentebb jelzett események nem tették lehetővé a történelmi lehetőségek kihasználását.

⁶⁰ Az értékelés kételyeiről fentebb szóltunk.

ELNÖKVÁLASZTÁS AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN ÉS FRANCIAORSZÁGBAN

WIENER György

1. Bevezetés

A köztársasági elnöki tisztség létrejöttétől kezdve folyamatosan politikai és alkotmányjogi viták zajlanak az államfőválasztás módjáról, melyek szorosan kötődnek e funkciónak a kormányzati rendszerben betöltött szerepéhez. Az államfői kormányformák hívei a közvetlen választást támogatták, hangsúlyozva, hogy az erős legitimitást biztosít az elnöknek, különösen a parlament hatalmának ellensúlyaként. E berendezkedés ellenfelei viszont azt állították, hogy az egyszemélyes államfői hatalom tekintélyelvű rendszer kialakulásához vezethet. Ilyen ellenvetések a köztársaságok létrejöttkor összekapcsolódtak azzal a feltételezéssel, hogy az egykori uralkodók jogosítványaival felruházott elnökök tisztségüket trónná változtathatják át, miként ez Louis Bonaparte esetében be is következett. E lehetőséget akarták kizárni azzal az általánosan elterjedt rendelkezéssel, amely szerint ugyanaz a személy egy vagy két ciklusnál hosszabb ideig nem töltheti be az államfői funkciót.

A másik berendezkedés, a parlamentáris kormányzati rendszer támogatói ennek megfelelően a közvetett választást preferálták, s az elnöknek többnyire csak szimbolikus, protokolláris jellegű jogosítványokat kívántak biztosítani. E felfogás egyben azt is jelentette, hogy az államfőnek, tényleges hatalomgyakorlás helyett, a nemzet egységét kell megtestesítenie, s ezért alapvető követelmény, hogy tartózkodjon a napi politikába történő beavatkozástól, vagyis a pártok felett álljon. E kritériumot azonban közvetett választás esetén alig lehet érvényesíteni, s ezért az alkotmányjogi szabályok az első voksolási forduló(k)ban minőségi többség megszerzését, azaz az egymással szembenálló politikai erők kompromisszumát, megegyezését írják elő. Ugyanezt a célt szolgálja az is, hogy kétkamarás parlamenti struktúra esetén az alsó- és a felsőház együttes

ülésen választ, illetőleg még e választási kollégiumot is kiegészítik. Az újabb fordulóknál azonban már eltekinthetnek a minősített szavazati aránytól, kompromisszumképtelenség esetén is lehetővé téve az államfői tisztség betöltését.

Az elmúlt évtizedekben azonban a választás módja és a kormányforma jellege közötti szoros kapcsolat meglazult, sőt egyes országok esetében teljesen eltűnt, amire jó példa a parlamentáris berendezkedésű Írország elnökének közvetlen választása. E változás döntő oka az, hogy a végrehajtó hatalmat ténylegesen gyakorló, illetőleg a protokolláris és szimbolikus funkciót betöltő elnök mellett megjelent a harmadik típus is, a kiegyenlítő-kiegyensúlyozó jogkörökkel felruházott köztársasági államfő. Ez utóbbi esetben e tisztség már önálló hatalmi ágként jelenik meg, mely teljesen független a végrehajtó hatalomtól, s így közvetlen szavazással történő betöltése nem jelenti a parlamentáris kormányzati rendszer férprezidenciálissá, netán prezidenciálissá történő átalakítását.

Tanulmányunk nem vállalkozik e problémakör széleskörű, részletes vizsgálatára. Elemzésünk az Amerikai Egyesült Államokra, illetőleg Franciaországra korlátozódik, arra a két országra, ahol az elnöki tisztség a történelemben, illetőleg Európában először megjelent. Az amerikai vegyes rendszerben lebonyolított voksolások közül csak a koraiakat, illetőleg a paradox eredménnyel zárulókat tekintjük át, Franciaország esetében azonban valamennyit, 1848. december 10-től 2022. április 24-ig. Kutatásunk elsősorban politikatörténeti és politológiai jellegű, az eseményeket azonban úgy értelmezzük, hogy azok, természetesen kizárólag alkotmányjogi szempontból, jogeseteknek minősülnek.

2. Elnökválasztások az Amerikai Egyesült Államokban

Köztársaságok már az ókori Indiában, a görög és a római antikvitásban, valamint a középkori itáliai és német városokban is léteztek, ám az államelnöki intézmény nélkül. Nem ismerte ezt a tisztséget az angol és az első francia polgári forradalom sem, bár az előbbi esetében az államtanács-elnöki és a lordprotektori státusz közel állt e funkcióhoz. Az elnöki intézmény, mint erre előbb már utaltunk, először az amerikai alkotmányban jelent meg, a brit főkormányzói, illetőleg a függetlenség kivívása utáni tagállami kormányzói tisztséget véve alapul. E funkció megteremtése egyébként szorosan összefüggött azzal, hogy az új állam teljes mértékben szakított a brit kormányzati rendszerrel. Kétkamarás törvényhozását ezért nevezik kongresszusnak parlament helyett, s emiatt hiányzik a miniszterelnöki tisztség is, a miniszterek pedig a mai napig államtitkári címmel rendelkeznek.

Az amerikai alkotmány előkészítésekor két koncepció versengett egymással, melyek az elnökválasztás módjának kérdésében is eltértek egymástól. A Virginia-terv szerint a végrehajtó elnököt a törvényhozás választja, a New Jersey-terv viszont ennek ellenkezőjét javasolta. Végül az a kompromisszum született, hogy a törvényhozás helyett az elnököt elektorok választják, vagyis a közvetlen és a közvetett voksolás formálisan vegyes módja jött létre.

Az alkotmány nem szabályozza az elnökválasztás közvetlen elemét, és azt sem deklarálja, hogy az elektorokat kötik a rájuk leadott voksok. Ezt nemcsak a közvetettség szerepének hangsúlyozása magyarázza, hanem az is, hogy 1787-ben, e dokumentum elfogadásakor a pártok még nem szerveződtek meg. Eredetileg az alkotmány úgy rendelkezett, hogy az államok törvényhozó testületei által előírt módon kijelölt elektorok összeülnek és két személyre szavaznak, akik közül csak az egyik lehet saját államuk lakosa. Emellett jegyzéket készítenek mindazokról, akikre szavazatot adtak le, feltüntetve az egyes személyek voksainak számát, s azt a szenátus elnökének juttatják el. Ezen iratok alapján a szavazatokat a szenátus és a képviselőház jelenlétében számolják össze és a legtöbb voksot kapott jelölt nyeri el az elnöki tisztséget, amennyiben az összes elektor többségének támogatását megszerezte. Szavazategyenlőség esetén az érintettek közül az államfőt a képviselőház választja meg s ez a testület dönt akkor is, ha senki sem kapott abszolút többséget. Ilyenkor a képviselők a jegyzékben szereplő első öt helyezett körül választják meg az elnököt, vagyis a korábbi eredmények egyáltalán nem befolyásolják a képviselőház határozatát. A föderatív berendezkedésnek megfelelően az államok képviselői csak egy szavazattal rendelkeztek, a határozatképesség pedig az államok kétharmadának jelenlétét igényelte.

Rendelkezett az alkotmány az alelnöki funkció betöltéséről is. Az eredeti szabályozás szerint ezt a tisztséget az a jelölt nyeri el, aki a második legtöbb elektori voksot szerezte meg, szavazategyenlőség esetén pedig a szenátus dönt személyéről. Ebben a rendszerben tehát az elnök-és az alelnökjelöltek nem alkottak párt, hanem elvileg egymástól függetlenül indultak.¹

Az eredeti szabályozás, mint erre előbb már utaltunk, a pártok létrejötte előtt született, s ilyen politikai formációk megszerveződésével nem is számolt. Ellentmondásai azonnal nyilvánvalóvá váltak, amikor 1796-ban a Föderalista Párt jelöltje, John Adams győzött, 71 elektori szavazattal, míg a második helyet a Demokrata-Republikánus Thomas Jefferson foglalta el, 68 vokssal. Ily módon a második helyezett töltötte be az alelnöki tisztséget, noha Adamsnak

¹ Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya II. cikk 1. szakasz.

és Jeffersonnak egyaránt volt alelnökjelöltje. 1800-ban is sajátos eredmény született, mivel a Demokrata-Republikánus Párt két jelöltje azonos számú elektori szavazatot kapott, s közülük a képviselők Thomas Jeffersont választották meg elnöknek, így pártbeli vetélytársa, Aaron Burr lett az alelnök, aki azért vesztett, mert a föderalisták mérsékeltebbnek tartott ellenfelét támogatták.²

Ezeket az ellentmondásokat szüntette meg az alkotmány 1803-ban elfogadott 12. módosítása, melyet az államok a következő évben erősítettek meg. E változtatás nyomán az elektorok külön szavaznak az elnök- és az alelnökjelöltekről, kiküszöbölve azt a lehetőséget, hogy a győztes legerősebb ellenfele töltsen be az alelnöki tisztséget. Emellett a 12. módosítás ötről háromra csökkentette azon jelöltek számát, akik közül a képviselőház választja meg az elnököt, amennyiben a voksolás első helyezettje nem nyerte el az abszolút többséget.³

A képviselőház egyetlen alkalommal, 1824-ben választott elnököt, paradox módon akkor, amikor a Föderalista Párt 1815-ben történt felbomlása után csak a Demokrata-Republikánus Párt jelöltjei versengtek egymással. Ebben az évben négy indulójuk küzdött az elnöki tisztségért, akik közül Andrew Jackson végzett az élen, ám nem szerezte meg az abszolút többséget. Kihasználva a 12. módosítás által nyújtott lehetőséget, a második helyezett John Quincy Adams szövetséget kötött a kiesett Henry Clay-jel, s a testület döntése alapján államfővé választották, majd támogatóját külügyminiszterré nevezte ki. Ez az eset már előre jelezte, hogy a törvényhozás általi, közvetett voksolás jelentős manőverezési teret biztosít a pártok számára. Ugyanakkor az egyes pártokon belüli elnökjelölti választásokat a háttéralkuk, szövetségkötések és a folyamatok előrehaladtával új szereplők fellépései jellemezték.

Az elektori szavazás döntő szerepet játszott abban, hogy a képviselőház 1824 után többé nem dönthetett az elnök személyéről. Ezt követően ugyanis évtizedeken keresztül a győztes nem szerezte meg a közvetlen voksok abszolút többségét, a választási kollégiumét azonban igen. 1860-ban Abraham Lincoln is csupán a választópolgárok 39,9%-ának bizalmát élvezte, ám ez is elegendőnek bizonyult az elnöki tisztség elnyeréséhez, mivel a demokraták északi és déli frakciója külön jelöltet állított, s emellett az államfői funkcióért az Alkotmányos Unió Párt is versengett.

E sajátos szisztéma ugyanakkor négy alkalommal is azt eredményezte, hogy a választások győztese nem nyerte el az elektorok támogatásának többségét.

² Az Amerikai Egyesült Államok elnökeinek listája, Thomas Jefferson.
Forrás: hu.m.wikipedia.org

³ Az Egyesült Államok alkotmánya 12. módosítás. Forrás: usconstitution.net

1876-ban Rutherford Hayes, 1888-ban Benjamin Harrison, 2000-ben George W. Bush és 2016-ban Donald Trump úgy lett az USA elnöke, hogy a közvetlen szavazatok számát tekintve alulmaradt ellenfelével szemben. Az 1876. évi elnökválasztáson a választási csalások és erőszakos cselekmények következtében még az is kétséges volt, hogy melyik jelölt szerezte meg az elektori voksok többségét. A demokrata Samuel Tilden 184, a republikánus Rutherford Hayes pedig 166 kollégiumi tag támogatásával rendelkezett, míg 20 elektori hely esetében hosszas vita folyt arról, hogy azokat kik nyerték el. Végül egy öt-öt szenátorból, képviselőből és legfelsőbb bírósági bíróból álló csaknem paritásos bizottság döntött úgy, hogy e 20 kollégiumi voksot a republikánusok kapták meg, amit a demokrata többségű képviselőház először elutasított, ám a beiktatás napjának közeledtével kompromisszum született. A törvényhozás alsóháza elismerte Hayes győzelmét, cserébe a déli államokból kivonták a még ott állomásozó szövetségi csapatokat, elfogadták a demokrata kormányzást, s ezzel megalapozták az ottani 1964-65-ig tartó faji szegregációs politikát. Ebben az esetben tehát jogilag nem a képviselőház, hanem az elektori kollégium döntött az elnök személyéről, a választói testület többségét azonban politikailag határozták meg. Ennek eredményeként Hayes 185 elektorral, mindössze egy fős előnnyel rendelkezett, megválasztását pedig sokan illegitimnek tartották.

1888-ban a hivatalban levő demokrata elnök, Grover Cleveland ugyan 90 ezer szavazattal megelőzte republikánus kihívóját, Benjamin Harrisons, ám az utóbbi nyerte el az államfői tisztséget, mivel a választási kollégiumban 233 elektor támogatta, míg ellenfelét csupán 168. Ez a választás nem volt annyira jogszerűtlen, mint az 1876. évi, sorozatos visszaélések azonban itt is előfordultak. Négy évvel később aztán Cleveland visszaszerezte az elnöki tisztséget. Ezen a voksoláson, melyen a Populista Párt jelöltje is indult, 380 ezerrel több szavazatot kapott mint Harrison, elektorai száma pedig 82-vel volt magasabb ellenfelénél.

Paradox eredmények ezt követően már csak a XXI. században születtek. 2000-ben a demokrata Al Gore, az addigi alelnök közel 550 ezer szavazattal előzte meg a republikánus George W. Bush-t, egyes államokban azonban olyan szoros eredmények születtek, melyek esetenként újraszámolást igényeltek. Ez különösen Floridában idézett elő kiélezett helyzetet, ahol a két jelölt között mindössze 100 szavazatos különbség alakult ki és több ezer voksot érvénytelennek nyilvánították, néhány szavazóhelyiséget pedig szabálytalanságokra hivatkozva bezártak. Korrekciók eredményeként Bush 1500 szavazatnyi előnyt szerzett Floridában, annak három megyéjében azonban az állam Legfelső Bírósága kézi újraszámolást rendelt el, amelyet az USA legfőbb bírói fóruma

aztán megtiltott. Így végül is a republikánus jelölt 271, a demokrata pedig 266 elektor támogatásával rendelkezett, s 112 év után ismét a vesztest nyilvánítták győztesse. A két testület egyébként egyértelműen politikai döntést hozott, hiszen Floridában a demokrata, szövetségi szinten pedig a republikánus bírák alkották a többséget.

2016-ban Hillary Clinton 2,8 millió szavazattal kapott többet Donald Trumpnál, azonban a választási kollégiumban a republikánus jelöltnek volt többsége, s így az első női elnökjelölt fölényes győzelme ellenére vereséget szenvedett. Ekkor a végeredmény nem okozott konfliktust, szemben az eddigi utolsó, 2020. évi elnökválasztással, mely a politikai spektrum polarizáltságát tekintve az 1876-osra hasonlított. Bár a voksoláson a demokrata Joe Biden 81 milliós, a hivatalban levő Donald Trump pedig csupán 74 milliós szavazóbázissal rendelkezett, néhány államban rendkívül szoros eredmény alakult ki, melyek döntő mértékben befolyásolták az elektori testület összetételét. Arizonában és Georgiában a demokrata jelölt alig több mint 10 ezer szavazattal előzte meg ellenfelét, s e két állam 11, illetőleg 16 elektort küldhet a választási kollégiumba. Pennsylvaniában a különbség ennél jóval nagyobb, csaknem 82 ezer voks volt, ám hosszú ideig itt is bizonytalannak tűnt, hogy melyik jelölt végzett az élen.⁴ Biden előnye Wisconsinban is alig lépte túl a 20 ezret, s ha e három államban Trump győz, a választási kollégiumban mindkét jelölt 269 támogatóval rendelkezett volna. Végül is Biden 306, Trump pedig 232 elektor támogatását élvezte, ám az előbb említett hipotetikus esetben 1824 után ismét a képviselőház dönthetett volna az államfő személyéről.

Trump először a szavazatszámolások leállításával, majd szoros eredmények esetén újraszámolásokkal, nyomásgyakorlásokkal, és kerestetindításokkal próbálta a választási eredményt megváltoztatni, folytonosan súlyos csalásokra hivatkozva. E kísérletei azonban kudarcot vallottak, és december 14-én az elektorok gyűlése Joe Bident hirdette ki győztesnek. Hátra volt viszont még egy fontos aktus: 2021. január 6-án a kongresszusnak kellett hitelesítenie a választás eredményét. Ezen a napon megostromolták a Capitolium épületét, és nyomást gyakoroltak Mike Pence alelnökre, hogy Trump győzelmét jelentse be. E tá-

⁴ „Bár Trump 2016-ban szűk, 0,72%-os különbséggel nyert Pennsylvániában, Biden vissza tudta szerezni az államot, hasonlóan szűk, 1,17%-os különbséggel. Mivel először a személyesen leadott szavazatokat számolták össze, az adatok a választás éjszakáján még Trump előnyét mutatták. A következő napokban azonban Biden nagy mértékben csökkentette hátrányát, az elsősorban Philadelphiából és a Pittsburgh-ből származó szavazatok érkezése miatt. Bidennek kedveztek a levélszavazatok is. November 6-án reggel kiderült, hogy Biden megnyerte Pennsylvania 20 elektori szavazatát és ezzel együtt az elnökválasztást is.” 2020-as amerikai elnökválasztás Pennsylvániában. Forrás: en.m.wikipedia.org

madás visszaverése után a szenátus befejezte az arizoniai és a pennsylvaniai választásokkal szembeni kifogások megvitatását és másnap a két ház együttes ülése Bident hirdette ki az USA elnökének.

Az a tény, hogy a 2020-as elnökválasztáson a győztes több, mint 7 milliós szavazattöbbsége ellenére kétséges lehetett, hogy melyik jelölt nyerte a voksolást, egyértelműen mutatja a vegyes, elektori szisztémára épülő rendszer elavultságát. A közvetlen és közvetett választás összekapcsolása egy sajátos kvázi kétfordulós voksolást jelent, melyben az első körben a választók államonként, a pluralitás elve alapján jelölik ki az elektorokat, akik aztán a másodikban csak abszolút többséggel választhatnak elnököt. Emellett, a történelem során immáron sokadik alkalommal, az is nyilvánvalóvá vált, hogy az alkotmányos intézmények csak konszenzuson alapuló politikai rendszerekben működhetnek hatékonyan. Mély törésvonalak, erősen polarizált politikai spektrum esetén a legalitást felülírhatják a politikai cselekvések, melyek új jogrendet is teremthetnek. 2020-2021 fordulóján az USA-ban ez nem következett be, a jogszerűség végül is érvényesült, ám az új elnök legitimitása megkérdőjeleződött, akárcsak az 1876. évi szavazás után.⁵

3. Elnökválasztás a II. Francia Köztársaságban

Európában a köztársasági elnöki intézmény, mint erre korábban szintén utaltunk, először Franciaországban jelent meg. Az 1848-as februári forradalom során kikiáltott II. Köztársaság ugyanazon év novemberében elfogadott alkotmánya szerint az elnököt közvetlen szavazással, titkosan és abszolút többséggel négy évre választják és csak négy évvel hivatali idejének lejártá után választható újra. E rendelkezés nyilvánvalóan az államfői hatalom korlátozására s azon veszély elhárítására irányult, hogy e funkciót a monarchikus berendezkedés visszaállítására használják fel. Az alkotmány a választás időpontját is meghatározta, kimondva, hogy azt május második vasárnapján kell lebonyolítani.

⁵ „Egy 2020. decemberi közvéleménykutatás szerint a republikánusok 77%-a úgy gondolja, hogy széles körben elterjedt csalás történt a választások során. A független szavazók 35%-a azt is mondta, hogy úgy véli, széles körben elterjedt szavazói csalás történt. Összességében az amerikaiak 60%-a vélte úgy, hogy Biden győzelme jogos, 34%-a nem, 6%-a pedig bizonytalan volt. Egy másik december végén készült közvéleménykutatás is hasonló eredményt mutatott; a megkérdezett amerikaiak 62%-a vélte úgy, hogy Biden volt a választás legitím győztese, míg 37%-uk nem.” Christopher KEATING: *QuieipiacPol. yahooNews* 2020.12.10. idézi: *United States Elections* https://n.m.wikipedia.org/wiki/A_link_nekem_nem_működik...

Lényegében négy évben szabta meg az elnöki megbíztatás időtartamát abban a kivételes esetben is, ha az államfőt bármely más időpontban választják meg.

Az alkotmány, az amerikai modellt követve, a törvényhozásnak is bizonyos szerepet juttatott. Az abszolút többségi elvet ugyanis nem kétfordulós szisztémával kötötte össze, hanem előírta, hogy amennyiben egyetlen jelölt sem szerzi meg a leadott szavazatok több mint felét, és legalább két milliónál többet, az elnököt az első öt helyezett közül a nemzetgyűlés választja meg. Ez utóbbi rendelkezés erős legitimitációt kívánt biztosítani az államfőnek, s egyben kizárta, hogy az abszolút többséget alkukkal, szövetségkötésekkel ériék el. Ugyanakkor az amerikai szabály átvétele eltérést is jelentett az általános akarat francia felfogásától, hiszen lehetővé tette, hogy az elnöki funkciót relatív többséggel is elnyerhessék.⁶

Az 1848 novemberében elfogadott alkotmány a hatalmi ágak szétválasztásának elvét követte, s ennek megfelelően az elnök nem tartozott politikai felelősséggel a nemzetgyűlésnek, ám azt nem is oszthatta fel. A tervezet nemzetgyűlési vitájában azonban a parlamentáris berendezkedés koncepciója is felmerült. Jules Grévy, későbbi köztársasági elnök ugyanis egy olyan módosító indítványt nyújtott be, amely az állam első számú vezetőjének a minisztertanács elnökét tekintette, aki politikailag is felelős a törvényhozásnak, vagyis határozatlan időre választják, ám a bizalom megszűnése esetén bármikor elmozdíthatják. Grévy egyben a köztársasági elnökre vonatkozó alkotmányos rendelkezések elhagyását is indítványozta, vagyis a főhatalom szervezetrendszeréből kizárta volna az államfői intézményt. Javaslatát azonban 643 szavazattal 158 ellenében elutasították, ám, mint erre rövidesen utalunk, a III. Köztársaság korai évtizedeiben az államfői intézmény megszüntetése a politikai viták egyik központi témáját képezte.⁷

Ezen alkotmány alapján 1848. december 10-én Napóleon unokaöccsét, Louis Bonapartét a szavazatok csaknem 75%-val köztársasági elnökké választották, aki aztán 1851 decemberében államcsínyt hajtott végre, s még ugyanebben a hónapban 10 évre meghosszabbította elnöki mandátumát, majd 1852 novemberében restaurálta a császárságot. Államcsínye és a monarchia helyreállítása megerősítette azt a vélekedést, hogy az elnöki tisztség valójában szembenáll

⁶ A Francia Köztársaság 1848. november 4-én elfogadott alkotmánya 45–47. §§ Aktuálpolitikai szempontból e szabály akkor Cavaignac-nak kedvezett volna, aki az alkotmányozó nemzetgyűlésben többséggel rendelkezett.

⁷ BOROS Zsuzsanna: Politikai rendszerek a 19. században A parlamentarizmus előzményei Napóleon bukásától a III. Köztársaság megszületéséig. In: BOROS Zsuzsanna (szerk.): *Rendszerváltások Franciaországban*. Budapest, L'Harmattan, 2011. 29.; Jules Grévy (szócikk) In: hu.m.wikipedia.org/wiki

a republikánus eszmével és egyeduralomhoz vezethet. Ugyanakkor ezek az események azt is jelezték, hogy az alkotmányos intézmények önmagukban nem tudják megvédeni a köztársasági államformát.

4. A III. és a IV. Köztársaság közvetett elnökválasztásai

III. Napóleon háborús veresége, a köztársaság ismételt kikiáltása és a Párizsi Kommün leverése után 1871 augusztusában a nemzetgyűlés 491 szavazattal 64 ellenében a mérsékelt monarchista, orleanista Adolph Thiers-t elnökké választotta, miközben az államforma kérdése véglegesen még nem dőlt el. Ez abban is megnyilvánult, hogy 1873 májusában, amikor Thiers republikánus kormányt nevezett ki, a törvényhozás, minimális többséggel, lemondásra kényszerítette és Patrice Mac-Mahont jelölte ki utódául. Az államformáról végül 1875 januárjában döntött a nemzetgyűlés, amikor egyetlen szótöbbséggel, 353 szavazattal 352 ellenében fogadta el azt a cikkelyt, amely szerint a köztársasági elnököt a képviselőház és a szenátus együttes ülése abszolút többséggel választja, hét éves időtartamra és az 1848-as szabályozással ellentétben megbízatásának lejártja után újraválasztható.⁸

A III. Köztársaság alkotmányának megszavazásával azonban a küzdelem még nem dőlt el. 1877-ben ugyanis a monarchista restauráció érdekében Mac-Mahon elbocsátotta a republikánus kormányt és királypárti kabinetet nevezett ki, az azt leszavazó nemzetgyűlést pedig feloszlatta. Kísérlete azonban kudarcot vallott, mert a választáson a köztársaságpárti erők győztek s ennek hatására is az elnök 1879. január végén lemondott tisztségéről.

Az 1875-ben elfogadott alkotmány alapján először a korábban már említett Jules Grévyt, 563 szavazattal 99 ellenében választották meg államfőnek, aki 1871–73, majd 1876–79 között a nemzetgyűlés elnöki tisztségét is betöltötte. Hivatalba lépése után bejelentette, hogy nem kíván élni házfelosztási jogával s ez az ún. 'Grévy alkotmányos formula' szokásjogként a III. Köztársaság egész hátralévő időszaka alatt fennmaradt. 1885 decemberében 457 szavazattal, a voksok 79,34%-val újraválasztották, míg legjelentősebb ellenfelét, a radikális republikánus Henri Brissonat mindössze 68-an támogatták. 1887-ben azonban,

⁸ Az 1875. február 25-i törvény a közhatalom szervezetéről 2. cikkely. Ld. URBÁN Aladár (szerk.): *Nyugat-Európa és Amerika 1879–1918. Új és legújabb kori egyetemes történeti szöveggyűjtemény I/2 kötet*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1970. 545.

mivel veje is érintett volt a Becsületrend botrányban, a nemzetgyűlés többségének követelésére lemondott tisztségéről.⁹

Az előrehozott elnökválasztás kiélezett politikai helyzetben zajlott le. A mérsékelt, opportunisták köztársaságpártiak saját vezetőjüket, Jules Ferryt jelölték, míg a radikálisok a hasonló beállítottságú, ám tisztakezűnek ismert Sadi Carnot-t, az első francia forradalom kiemelkedő politikusának és hadsereg-szervezőjének unokáját támogatták. Küzdelmüket lényegében egy nagy párizsi tüntetés döntötte el, melyet a városi tanács szervezett. E testület meghatározó erői, a radikálisok és a blanquisták felkelést is előkészítettek Ferry megválasztásának megakadályozására. A választás első fordulójában Sadi Carnot a voksok 35,69%-át, míg Ferry 24,97%-át kapta meg, rajtuk kívül még a monarchista konzervatívok jelöltje, Félix Saussier tábornok rendelkezett viszonylag jelentős bázissal, a képviselők és szenátorok 17,43%-ának bizalmát élvezve. A városháza és az utca nyomására az újabb forduló előtt Ferry visszalépett s így Sadi Carnot hatalmas fölényrel, 616 szavazattal, a voksok 74,49%-ával győzött. Mögötte Saussier végzett a második helyen 22,73%-os támogatottsággal, elnyerve a mérsékelték egy kisebb részének bizalmát is.

Az 1870-es és 1880-as években, mint erre előbb már hivatkoztunk, a radikális republikánusok folyamatosan támadták a szenátus és a köztársasági elnök intézményét. Álláspontjuk az volt, hogy azok összeférhetetlenek a köztársasági berendezkedéssel, mert az előbbi nem fejezi ki igazán az általános akaratot, az utóbbi pedig monarchikus jellegű intézmény. Ezek a viták később, a III. Köztársaság megszilárdulásakor háttérbe szorultak, majd teljesen eltűntek a politikai közbeszédből.

1894-ben, Sadi Carnot meggyilkolása után Charles Dupuy miniszterelnök bejelentette indulási szándékát, s ismét vállalta a megmérettetést a radikális Henri Brisson is. A választás napján aztán a képviselőház elnöke, a mérsékelt Jean Casimir-Périer, Lajos Fülöp kormányfőjének unokája is indult az államfői tisztségért folyó küzdelemben és 451 szavazattal, a voksok 53,37%-ával meg is választották. Henri Brisson 23,08%-os, Charles Dupuy pedig ennél is jóval csekélyebb, mindössze 11,48%-os támogatottsággal rendelkezett. A győztes azonban csak rövid ideig maradt hivatalban; alig több mint fél éves időszak után, 1895 januárjában lemondott, amihez döntő mértékben hozzájárult a vesztes miniszterelnökkel, Dupuy-jel való konfliktusa. Casimir-Périer ugyanis kénytelen volt a kormányfőt tisztségében megtartani, aki viszont bizalmatlansága jelül

⁹ <https://hu.fw.wiki/wiki//1879,1885> Az ezt követő elnökválasztások esetében is elsődlegesen ezt a forrást használjuk, ezért többé nem hivatkozunk meg.

kizárta őt a kormányzati ügyek intézéséből, s még csak nem is tájékoztatta az aktuális politikai eseményekről.

Az újabb előrehozott választás során először úgy tűnt, hogy két jelölt, a mérsékelt Pierre Waldeck-Rousseau és a negyedszer induló radikális Henri Brisson verseng az elnöki tisztségért, az utolsó pillanatban azonban Félix Faure haditengerészeti miniszter is bejelentette részvételi szándékát. Az első fordulóban a radikális politikus végzett az élen, ám nem szerzett abszolút többséget s így 1887 után második alkalommal újabb szavazási kört kellett tartani. Brisson győzelmének magakadályozása érdekében a mérsékelték visszavonták Waldeck-Rousseau-t, akit az első körben meglepetésre Faure megelőzött s e döntés az utóbbi számára biztosította a győzelmet, 430 vokssal, a szavazatok 53,70%-ával. Ez az eset is azt bizonyította, hogy a közvetett választás, kötetlenebb alkotmányjogi szabályozás esetén, nagy manőverezési lehetőséget biztosít a megismételt forduló(k)ban.

Szintén kiélezett politikai helyzetben tartották meg 1899-ben az egymást követő negyedik előrehozott választást. A megosztottságot ekkor elsősorban a Dreyfus ügy idézte elő, szembeállítva egymással a nacionalista és a monarchista, illetőleg a baloldali köztársasági erőket. A Félix Faure halála miatt lebonyolított választáson az előbbieket az opportunisták Jules Méline-t, az utóbbiak pedig Émile Loubet-t támogatták, aki egyébként addig még nem foglalt állást a Dreyfus ügyben. Méline még a voksolás előtt visszalépett, így formálisan egyetlen hivatalos jelölt indult, ám végül is összesen tíz politikus kapott szavazatot. A szintén mérsékelt republikánus Loubet már az első fordulóban megszerezte az elnöki tisztséget, 483 támogatóval, a voksok 59,48%-ával. Visszalépése ellenére Méline is viszonylag széles bázissal rendelkezett; 279 szenátor, illetőleg képviselő bizalmát nyerte el, ami 34,36%-os részesedést jelentett. A többi politikus közül senki sem érte el a 3%-ot, nem függetlenül attól, hogy hivatalosan nem indultak jelöltként, s így semmilyen szervezet nem állt mögöttük.

1906-ban az a sajátos helyzet következett be, hogy a törvényhozás két házának elnöke versengett az államfői tisztségért. A szenátus akkor újraválasztott elnökét, a mérsékelt Armand Fallières-t a szavazást megelőző előválasztáson elsősorban a baloldal támogatta, míg ellenfelét, Paul Doumert főként a jobboldal. Paradox volt ez a szituáció azért is, mert az utóbbi korábban a radikálisokhoz tartozott, s csak egy évvel korábban zárták ki pártjából. A hivatalos voksoláson is Fallières győzött, elnyerve 449 szavazatot, ami 52,95%-os részesedést biztosított számára s így az elnöki tisztség betöltése ismét az első fordulóban dőlt el. Ellenfele is viszonylag jelentős támogatással rendelkezett, mivel a szenátorok és képviselők 43,75%-ának bizalmát élvezte. Rajtuk kívül nyolc nem hivatalos

jelölt kapott még szavazatokat, a legtöbbet, tízet a szintén mérsékelt Alexander Ribot. Őt feltehetőleg azok preferálták, akik szintén szembenálltak a baloldallal, de a nacionalista és klerikális jobboldal törekvéseit is elutasították.

Az I. világháború előtti utolsó, 1913. évi elnökválasztáson a jelöltek között a korábbiaknál is élesebb küzdelem bontakozott ki. A hivatalban levő Raymond Poincaré miniszterelnök, párttársa, Paul Deschanel képviselőházi elnök és a szenátus vezetője, Antonin Dubost egyaránt pályázott az államfői funkcióra. Rajtuk kívül a Georges Clemenceau és Joseph Caillaux által támogatott Jules Pams is indulni akart e tisztségért. Az előbbieket a Demokratikus Köztársasági Párt tagjai voltak, az utóbbi pedig a radikálisokat képviselte.

A köztársasági tábor jelöltjét kiválasztó előkészítő szavazáson sem a mérsékelt jobbközép és jobboldali republikánusok, sem a szocialisták nem voltak hajlandók részt venni, s így azon a küzdelem a baloldali köztársaságiak és a radikálisok összecsapására korlátozódott. Az első fordulóban Poincaré végzett az élen, 180 voksal, ám őt szorosán követte Pams, aki 176 szavazatot kapott. A két törvényhozó testület elnökének, Dubostnak és Deschanelnek 107, illetőleg 83 támogatót sikerült szereznie, míg a hivatalos jelöltként nem induló Alexander Ribot 52 képviselő, illetőleg szenátor bizalmát élvezte. Emellett a szintén nem induló Jean Dupuy és Théophile Delcassé egykori miniszterek is kaptak szavazatokat.

A második körben már nyilvánvalóvá vált, hogy a jelöltségért vívott küzdelem Pams és Poincaré között dől el. Most az előbbi győzött az előkészítő választáson, 283 voksal, ám a hivatalban lévő kormányfő is szerzett 274-et. A többiek már csak csekély számú támogatóval rendelkeztek, ami azt jelezte, hogy a Demokratikus Köztársasági Párt legerősebb jelöltje mögött sorakozott fel. Ennek ellenére az utolsó, harmadik forduló is Pams sikerét hozta, ám 323 szavazattal, a voksok 49,69%-ával épphogy elmaradt az abszolút többségtől, s ellenfele, Poincaré is viszonylag jelentős számú, 309 támogatóval rendelkezett. E szoros eredmény is hozzájárulhatott ahhoz, hogy Poincaré, aki tudta, hogy élvezi a jobbközép és a jobboldali képviselők, illetőleg szenátorok bizalmát, megsértve a köztársasági fegyelmet, a radikálisok küldöttségének követelése ellenére sem lépett vissza. Számítása bevált; az első fordulóban ugyan 429 szavazattal, a voksok 49,48%-ával épphogy elmaradt az abszolút többségtől, a második körben azonban híveinek száma 483-ra emelkedett, ami már 56,23%-os részesedést jelentett. Pams először 327, majd 296 támogatóval rendelkezett, vagyis szavazóinak egy része a győzteshez áramlott át. A végeredményt nem befolyásolta, hogy a szocialisták – ekkor első alkalommal – saját jelölttel indultak, mivel Édouard Vaillant 7,27%, illetőleg 8,03%-os teljesítménnyel kevesebb

szavazatot vont el Pamstól mint amennyi annak győzelméhez szükséges lett volna. Ugyanakkor a második körös szavazást részben az idézte elő, hogy az első fordulóban a nem hivatalos jelöltek összesen 48 szavazatot kaptak, a voksok 5,54%-át.¹⁰

Loubet-hez és Fallières-hez hasonlóan Poincaré sem akart második elnöki ciklust, ám elődeitől eltérően nem vonult vissza, hanem még három alkalommal kormányfői megbízatást kapott. Így Georges Clemenceau hivatalban levő miniszterelnök, a világháborús „győzelem atyja” tűnt legesélyesebb elnökjelöltnek, de hosszú ideig tiltakozott az ellen, hogy pályázzon az államfői tisztségre. Végül megengedte támogatóinak, hogy bejelentsék indulását, ám közben komoly kihívója lett Paul Deschanel képviselőházi elnök személyében, aki korábban már részt vett elnökválasztási küzdelemben. Deschanel egyébként sohasem vállalt kormányzati szerepet, annak érdekében, hogy semleges, integratív politikusként jelenhessen meg a közvélemény előtt. Az előkészítő szavazáson, melyen Clemenceau személyesen nem jelent meg, a házelnök 408 szavazatot kapott, 19 vokssal megelőzve a hivatalban levő kormányfőt. Clemenceau ezt olyan sértésként, bizalmatlanságként értékelte, hogy visszavonta jelöltségét, s így Deschanelt kihívó nélkül választották meg köztársasági elnöknek. Mivel egyedüli induló volt, az addigi legmagasabb szavazatszámmal és részesedéssel nyerte el a tisztséget, 734 szavazattal, a voksok 84,56%-ával. Ugyanakkor három politikus, köztük Poincaré és Ferdinand Foch marsall, akik az előzetes szavazáson is rendelkeztek támogatókkal, a törvényhozási választáson is kaptak voksokat. Visszalépése és kifejezett tiltása ellenére Clemenceaura is leadtak 53 szavazatot, ennek azonban már nem volt semmilyen politikai jelentősége.¹¹

Deschanel idegbetegsége miatt még 1920 szeptemberében lemondásra kényszerült s így ismét előrehozott választást tartottak. Már a folyamat kezdetén Alexander Millerand kormányfő tűnt a legesélyesebb jelöltnek, ő azonban eleinte Charles Jonnert szenátusi vagy Raoul Peret képviselőházi elnök indulását támogatta. E két politikus azonban elutasította az ajánlatot s Millerand-t ösztönözték, hogy pályázza meg az elnöki tisztséget, aki aztán a jobboldali és centrista csoportok nyomására vállalta ezt, miközben javasolta az államfői hatáskör kiszélesítését.

Az előkészítő szavazáson Millerand 528 voksot kapott, míg a törvényhozás két házának elnöke, Raoul Peret és az újonnan megválasztott Léon Bourgeois

¹⁰ A jelölés és a választás folyamatáról ld. David Petrovics PRICKER: *Clemenceau*. Budapest, Gondolat, 1988. 239–240.

¹¹ Uo. 336–337.

157-et, illetőleg 113-at, noha nem voltak hivatalos jelöltek. Rájuk elsősorban azok a radikális képviselők és szenátorok szavaztak, akik elleneztek az elnöki jogosítványok kiszélesítését. A parlamenti választáson aztán Millerand 695 támogatóval rendelkezett, megszerezve az érvényes voksok 88,42%-át. Ilyen aránnyal még egyetlen jelölt sem győzött, ám az abszolút szavazatszámot tekintve nem érte el Deschanel teljesítményét, mivel 106-an, főként radikálisok, üres vagy érvénytelen szavazólapot adtak le. A győztes mögött egyébként a szocialisták jelöltje végzett a második helyen, 8,78%-os eredménnyel, 22 voks pedig két olyan személy között oszlott meg, akik hivatalosan nem indultak az elnöki tisztségért.

1924-ben ismét előrehozott választást bonyolítottak le, mivel Millerand elnököt a képviselőházi voksoláson győztes baloldali szövetség lemondásra kényszerítette. Az új államfőre történő szavazás folyamatában azonban a kartell egysége felbomlott és az erőviszonyokat az is jelentős mértékben befolyásolta, hogy a szenátusban a konzervatívok elsőprő többséggel rendelkeztek. Ilyen körülmények között a baloldal jelöltje, a köztársasági szocialista Paul Painlevé hiába győzött az előkészítő szavazáson, a radikális Gaston Doumergue, akárcsak 1913-ban Poincaré, nem lépett vissza, s végül elnyerte az elnöki tisztséget. Emellett a küzdelem az 1906-os választáshoz is hasonlított annyiban, hogy a törvényhozás két házának elnöke állt szemben egymással.

A parlamenti voksoláson Gaston Doumergue, a szenátus elnöke 515 szavazatot kapott, ami 60,38%-os részesedést jelentett. Paul Painlevé 309 vokssal, 36,23%-os támogatottsággal súlyos vereséget szenvedett, jelezve, hogy ez alkalommal az előkészítő szavazás eredménye egyáltalán nem fejezte ki a tényleges erőviszonyokat. Rajtuk kívül indult az államfői funkcióért folytatott versenyben a kommunista Zéphirin Camélinat is, aki a képviselők és szenátorok mindössze 2,46%-ának bizalmát nyerte el. Emellett nem hivatalos jelöltek is kaptak voksokat, összesen nyolcat.

Doumergue kitöltötte megbízatásnak időtartamát, ám három elődjéhez hasonlóan ő sem akart újabb ciklust vállalni. E helyzetben először Paul Doumer, a szenátus elnöke tűnt egyértelműen esélyesnek, két nappal a választás előtt azonban Aristide Briand külügyminiszter is bejelentette indulását, aki akkor az ország legtekintélyesebb és legnépszerűbb politikusa volt. Bár utóbbi a köztársasági szocialistákat képviselte, a párt egy másik jelöltje, Jean Hennessy is részt vett a versengésben.

A parlamenti választás első fordulójában a függetlenként induló Doumer, aki már 1906-ban is pályázott erre a tisztségre, a jobboldal és a centrum támogatásával az élen végzett, ám 442 szavazattal csak 49,28%-os eredményt ért el,

valamelyest elmaradva az abszolút többségtől. Briand 401 voksot kapott, ami 44,70%-os részesedést jelentett, a másik köztársasági szocialista jelölt pedig mindössze 15-öt. A kommunista Marcel Cachin mindössze 10-en támogatták, a jelöltként nem induló, Brianddal szintén egy pártban levő Painlevé-re ketten voksoltak s emellett 27 szavazatot jutott más politikusoknak.

Veresége hatására Briand visszalépett s helyette a baloldal Pierre Marraud-t indította jelöltként, ami ismételten jelezte, hogy a közvetett választás nagy manőverezési lehetőséget biztosít a politikai erők számára. Visszavonult a versengettől Hennessy is, aki azonban nem párttársa, hanem Doumer támogatására hívott fel. Mindezen fejlemények nyomán a második körben Doumer meggyőző fölényrel, 504 szavazattal, a voksok 57,08%-ával elnyerte a köztársasági elnöki tisztséget, míg a második helyezett Marraud részesedése csupán 37,83%-ot tett ki. E körben is támogatták a jelöltként nem induló Painlevé-t, valamint a visszalépett Briand-t is, akik 13, illetve 12 voksot kaptak. A kommunista Cachin 11 képviselő, illetve szenátor bizalmát élvezte, s emellett kilenc voks jutott az egyéb kategóriába sorolt politikusoknak.

Doumer meggyilkolása miatt 1932-ben ismét előrehozott elnökválasztást bonyolítottak le. Ennek időpontját Albert Lebrun, a szenátus elnöke úgy határozta meg, hogy azt két nappal a törvényhozási választások második fordulójának után tartották meg, amikor az új nemzetgyűlés még nem ült össze. Ily módon az elnök személyéről még a jobboldali többségű régi testületek döntöttek, ami azonban nem okozott politikai konfliktust.

Az előzetes várakozásoknak megfelelően az esélyesnek tekintett Albert Lebrun 633 szavazattal, a voksok 81,47%-ával győzött, így egymást követő harmadik alkalommal a szenátus elnökét választották államfővé. Második helyen a szocialista Paul Faure végzett, aki a szavazatok 14,67%-át kapta meg. Minimális támogatottsággal, 12, valamint nyolc vokssal a köztársasági szocialista Paul Painlevé, illetve a kommunista Marcel Cachin foglalta el a harmadik és a negyedik helyet; az előbbi egyébként ismét nem volt hivatalos jelölt. Az egyéb kategóriába sorolt politikusok összesen 10 szavazathoz jutottak, ami arra utal, hogy ezen a választáson minimális szerepet játszott az esetenként jelentős mértékű szétszavazás.

1939-ben, a III. Köztársaság utolsó elnökválasztásán második alkalommal fordult elő, hogy a hivatalban levő elnök ismét elnyerte az államfői tisztséget. Ez annak ellenére történt, hogy Lebrun sem akart ismét indulni, a háborúval fenyegető helyzetben azonban a képviselőház, illetve a szenátus elnöke felkérésére mégis vállalta az újabb ciklust, amit Édouard Daladier kormányfő is támogatott. Bár a nemzetgyűlésben 1936-tól egyértelműen a baloldal volt

többségben, a jobbközép beállítottságú Lebrunt 506 szavazattal, a voksok 55,97%-ával újraválasztották. Fölénye ugyanakkor messze elmaradt hét évvel ezelőtti teljesítményétől, mivel a szocialista és a kommunista jelölt 16,70, illetőleg 8,19%-os támogatottsággal rendelkezett, s rajtuk kívül két radikális párti politikus híveinek aránya is megközelítette a 6%-ot. Ez utóbbiak közé tartozott Édouard Herriot, a képviselőház elnöke is, aki nem indult hivatalos jelöltként, hanem Lebrunt támogatta. Az egyéb kategóriába sorolt politikusok összesen 44 képviselő, illetőleg szenátor bizalmát élvezték, vagyis 1932-vel ellentétben a szétszavazás ismét jelentősebb szerepet játszott. Grévyhez hasonlóan egyébként Lebrun is alig több mint egy évet volt hivatalban második ciklusából, mivel Franciaország részleges német megszállása miatt 1940 nyarán lemondásra kényszerült.

A III. Köztársaság 69 évig tartó időszaka alatt összesen 14-en töltötték be az államfői tisztséget. Második forduló 1887-ben, 1895-ben, 1913-ban és 1931-ben bonyolítottak le, hivatalosan nem induló jelöltek pedig a legtöbb voksoláson kaptak szavazatokat. Az 1875-ös alkotmánytörvények elfogadása után megválasztott 12 államfő közül hivatalba lépésük előtt hatan a szenátus, ketten-ketten pedig a képviselőház, illetőleg a kormány elnöki tisztségét töltötték be, Félix Faure pedig haditengerészeti miniszter volt. 1899-től – Poincaré és Millerand kivételével – mindig a szenátus vezetőjét választották meg, ami egyfajta szokásjog kialakulására is utalhat. Az a tény, hogy a köztársasági elnökök kétharmada a törvényhozás valamelyik házának éléről került az államfői székbe, jelzi, hogy a közvetett voksolás keretei között is egy pártpolitikailag semlegesebb, kevésbé megosztó személyiségre kívánták bízni e funkciót. Ezt részben maguk az érintettek is érzékelték, leginkább Paul Deschanel, aki, mint erre korábban már utaltunk, egyértelműen azért nem vállalt kormányzati tisztséget, hogy nagyobb esélye legyen a köztársasági elnöki funkció elnyerésére. Ugyanakkor e kiválasztási szempont azért is érvényesülhetett, mert az államfői hivatal – a legkielevezettebb körülmények kivételével – olyanokra kívánták ruházni, akik általában nem játszottak meghatározó szerepet a politikai döntések meghozatalában, nem voltak igazán autonóm személyiségek.

A második világháború utáni, rövid életű IV. Köztársaságban két közvetett elnökválasztást tartottak. 1947-ben 452 szavazattal, a voksok 51,19%-ával Vincent Auriol szocialista politikus már az első fordulóban megszerezte az államfői tisztséget, megelőzve kereszténydemokrata, radikális és kommunista versenytársait, akik 242, 122, valamint 60 képviselő, illetőleg szenátor bizalmát nyerték el. Ez az eredmény a korábbi hagyomány követését is jelentette, mivel Auriol megválasztását megelőzően az alkotmányozó nemzetgyűlés, majd a

képviselőház elnöki tisztségét töltötte be, a második helyen pedig a Köztársaság Tanácsának nevezett felsőház vezetője, Auguste Champetier de Ribes végzett.

1953 decemberében, kormányválságok sorozata után és az indokínai háború árnyékában az államfőt csak a 13. fordulóban választották meg. Auriol, számos elődéhez hasonlóan, nem vállalta a második ciklust. Az első fordulóban valamennyi politikai párt indult a voksoláson s a hivatalos jelölteken kívül mások is kaptak szavazatokat. Az indulók magas száma következtében a győztes szocialista politikus, Marcel-Edmond Naegelen is mindössze 17,24%-os szavazati részesedést ért el, alig előzve meg Joseph Laniel jobboldali miniszterelnököt, aki 16,70%-os támogatottsággal rendelkezett. E szétszavazás hatására is megkezdődtek a szövetségkötések; a kommunisták végérvényesen visszavonták Marcel Cachint, s a jobboldalon, illetőleg a centrumban is hasonló folyamatok zajlottak le. A második körben négyre csökkent a jelöltek száma, akik közül ismét a szocialista Naegelen végzett az élen, most már 32,57%-os szavazati aránnyal, s őt a rangsorban Laniel, a radikális Yvon Delbos és a kereszténydemokrata Georges Bidault követte. Utóbbi a harmadik fordulótól kezdve visszalépett, s így a tizedik körig mindig a jobboldal hivatalos jelöltje, a névlegesen független Laniel végzett az élen, ám egyetlen alkalommal sem tudta megszerezni az abszolút többséget. Ehhez legközelebb a nyolcadik körben jutott, amikor 430 szavazattal, 47,30%-os részesedést ért el, sikerét azonban azok a jobboldali képviselők és szenátorok akadályozták meg, akik két konzervatív párttársára, a hivatalos támogatással nem is rendelkező Antoine Pinay-re és Louis Jacquinot-ra voksoltak. Mivel az azt követő két fordulóban Laniel híveinek aránya csökkent, mert vele szemben a jobboldaliak egy része a szintén konzervatív és hivatalosan nem induló Pierre Montelre szavazott, a tizedik kör után Laniel is visszalépett. Maga helyett az előbb említett Louis Jacquinot-t javasolta, aki azonban nála is kevesebb voksot kapott; részesedése még a 40%-ot sem érte el, miközben párttársára, a folyamatból addig teljesen kimaradt René Coty-ra 71 szavazat jutott, az élen pedig, a második kör óta első alkalommal, Naegelen végzett. E helyzet döntő fordulathoz vezetett; most már René Coty lett a jobboldal hivatalos jelöltje, aki a tizenkettedik körben már megközelítette az abszolút többséget, a tizenharmadikban pedig 477 szavazattal, 54,76%-os részesedéssel elnyerte a köztársasági elnöki tisztséget, noha párttársát, Jacquinot is 21-en támogatták, ami ismételten a konzervatív politikusok teljeskörű egységének hiányát mutatta.

Az 1953. évi volt az utolsó eset, amikor a törvényhozás választotta meg az államfőt. Ez alkalommal e közvetett voksolási forma potenciális jellegzetességei mind láthatóvá váltak; a fordulók magas száma, teljesen új jelöltek megjelenése, egy esélytelennek tartott politikus győzelme, a tömbösödéshöz vezető szövet-

ségek és más, jórészt a szituációk függvényében történő taktikai lépések, valamint, főként a jobboldalon a pártfegyelem bizonyos fokú hiánya. René Coty egyébként szintén nem töltötte ki hivatali ciklusidejét, mivel 1958-ban az algériai puccs a IV. Köztársaság bukásához, majd Charles de Gaulle elnökké választásához vezetett, aki először egy választótestülettől, majd közvetlenül a választóktól nyerte el megbízását.

5. Vegyes és közvetlen választás az V. Köztársaságban

Az V. Köztársaság alkotmánya a parlamentáris köztársaságot félprezidenciálissá változtatta át, s ennek következtében szakított az államfő közvetett választásának klasszikus módjával. 1958-ban azonban e téren gyökeres fordulat még nem következett be. Mint később kiderült, csak átmeneti megoldásként az elnöki funkció betöltéséről egy csaknem 82 ezer fős választótestület döntött, mely a törvényhozás, az önkormányzatok és a tengerentúli közgyűlések képviselőiből állt. E közvetett választási módot azért hozták létre, mert Charles de Gaulle ellenfelei nem akartak teljesen szakítani a csaknem 90 éves hagyománnyal s ezen belül a IV. Köztársasággal. 1962-ben aztán a tábornok elnök a közvetlen választás bevezetését követelte; feloszlatta az azzal szembe forduló és a Pompidou kormányt leszavazó parlamentet, majd népszavazást írt ki, melyen a szavazók 62%-a támogatta az alkotmánymódosítást.¹²

Az 1958-as szabályozás változatlanul fenntartotta azt a rendelkezést, amely szerint az államfőt abszolút többséggel, hét évre választják. Ugyanakkor organikus törvény a jelölés és a szavazás módját is meghatározta, előírva, hogy a jelölteknek legalább 12 nappal az első forduló előtt 50 támogató aláírással kell rendelkezniük a választási kollégium tagjaitól. E jogszabály egyben azt is kimondta, hogy amennyiben a győztes nem szerezte meg a voksok abszolút többségét, nyolc napon belül második fordulót tartanak. A közvetlen választásra történő áttérés a jelölés és a szavazás rendjén annyit változtatott, hogy az indulóknak 100 parlamenti vagy helyi képviselő támogató aláírását kellett megszerezniük, akik legalább 30 megyéből, vagy tengerentúli közösségből származnak, s ugyanahhoz a közigazgatási egységhez legfeljebb egytizedük tartozhat, az esetleges második fordulót pedig 14 nappal az első után tartják

¹² GAZDAG Ferenc: *Franciaország története 1918–1995*. Budapest, Kossuth, 2011. 90., 94–96. Franciaország alkotmánya az eredeti, illetőleg az 1962-ben módosított, 6. cikk (1) bekezdés.

meg. E szabályozás aztán szigorú keretek közé szorította a jelöltállítás folyamatát, miközben szükségszerűen hosszú kampányidőszakot intézményesített.

1958-ban, részben a radikálisok, a szocialisták és a kereszténydemokraták döntő többségének de Gaulle-t támogató magatartása miatt, mindössze három jelölt indult a választáson. Közülük, az adott politikai körülmények között de Gaulle hatalmas fölényrel végzett az élen, a szavazatok 78,51%-ával megelőzve két ellenfelét, a kommunista Georges Marrane-t és a mérsékelt baloldali Albert Chatelet-t, akik a voksok 13,03 illetve 8,46%-át kapták meg. Utóbbi a Demokratikus Erők Uniójának jelöltje volt, amely azokat a szocialistákat, radikálisokat és más baloldali személyiségeket fogta össze, akik elutasították az általuk személyi uralomnak nevezett rendszer létrehozását.

Az első közvetlen elnökválasztás évében, 1965-ben nyilvánvalóvá vált, hogy ez az eljárás ellentmondásos következményekkel jár. Egyfelől erősíti a megválasztott államfő legitimitását, másfelől azonban szükségszerűen kiteszi versenytársai éles kritikájának. Charles de Gaulle az utóbbival nem számolt, ráadásul jelöltségének késleltetett bejelentése is gyengítette pozícióját. Az a látszat keletkezett ugyanis, hogy esetleg visszavonul, ami jelentősen növelte kihívói számát és elszántságát. Először a sajtóban jelent meg hír arról, hogy Monsieur X lehet az ellenzék jelöltje, akiről rövidesen kiderült, hogy ő Gaston Defferre, Marseille mérsékelt szocialista polgármestere. Elképzelése az volt, hogy a kereszténydemokratákból, a radikálisokból és a szocialistákból egy centrista szövetséget hoz létre, mely egyaránt szemben áll a gaulle-istákkal és a kommunistákkal. E harmadik erő koncepciója azonban a kereszténydemokraták ellenállásán megbukott, s egy helyett két választási szövetség jött létre, melyek Francois Mitterrand-t, illetve Jean Lecanuet-t jelölték az államfői tisztségre. A baloldali politikust a szocialisták, az egyesült szocialisták, a kommunisták és a jelölt pártja, a Köztársasági Intézmények Konvenciója támogatták, melyek létrehozták a Demokrata és Szocialista Baloldali Szövetséget, az utóbbi pedig a centrista ellenzékot képviselte. Rajtuk kívül megszerezte a szükséges számú aláírást a szélsőjobboldali, ám formációhoz nem kötődő Jean-Louis Tixier-Vignancourt, a liberális Pierre Marcilhay és a független Marcel Barbu is. Emellett voltak olyan önjelöltek, akik végül is nem tudták összegyűjteni az indulásukhoz szükséges aláírásokat, mint például a radikális André Cornu.

A közvetlen elnökválasztás teret nyitott a televíziós szerepléseknek, melyekben Mitterrand és Lecanuet élesen bírálta de Gaulle-t, aki ezekben, pártok feletti státuszát is jelezve, nem vett részt. E kritikák is közrejátszottak abban, hogy a december 5-i első fordulóban a hivatalban levő elnök csak a voksok 44,65%-át nyerte el, a második helyezett Mitterrand és a harmadik helyezett

Lecanuet előtt, akik 31,72, illetőleg 15,57%-os támogatottsággal rendelkeztek. A szélsőjobboldali jelölt 5,20%-ot ért el, az utolsó két helyezett híveinek aránya pedig 2% alatt maradt. Ezek az eredmények egyértelműen bizonyították, hogy de Gaulle nem élvezte a társadalom többségének bizalmát, amit éppen a közvetlen elnökválasztás tett láthatóvá. A második fordulóban aztán több mint 13 millió szavazattal, a voksok 55,20%-ával újraválasztották, ám ez az eredmény sem mutatta azt a nemzeti egységet, amelyet a tábornok eleve feltételezett.¹³ Ez az eredmény tehát már előre vetítette az 1968-as válságot, és a berendezkedés későbbi modernizációjának elkerülhetetlenségét.

Az 1968-as párizsi diáklázadás megerősítette a jobboldal és ezen belül a gaulle-ista párt pozícióját, a tábornok elnökét azonban nem, aki hatalmon maradását a regionális reformról kiírt népszavazás sikerétől tette függővé. A választók 53,2%-a azonban elutasította a közigazgatás decentralizációjának tervét, s ennek hatására, ígéretét betartva, de Gaulle lemondott elnöki tisztségéről. Ezért 1969-ben előrehozott választást bonyolítottak le, a távozás és az új államfő hivatalba lépése közötti időszakban pedig Alain Poher, a szenátus vezetője ügyvezetőként látta el az elnöki feladatokat. Rögtön a lemondást követő napon Georges Pompidou, de Gaulle korábbi miniszterelnöke bejelentette indulási szándékát, aki egyébként nemrég már úgy nyilatkozott, hogy vállalna az államfői tisztség betöltését. Rövidesen Gaston Defferre is közölte, hogy részt vesz a küzdelemben, miután pártja elutasította a baloldali szövetség ismételt létrehozását. E döntés után először az egyesült szocialisták, majd a kommunisták is saját jelöltet állítottak, Michel Rocard, illetőleg Jacques Duclos személyében. Tovább növelte a baloldal széttöredezettségét, hogy a trockista Kommunista Liga bejelentette Alain Krivine indulását s egy független, Louis Ducatel is megszerezte a szükséges számú aláírást. Végezetül az ügyvezető elnök, Alain Poher is jelöltté vált, akit a centrum és a gaulle-istákkal szembenálló jobboldal támogatott. Georges Pompidou, a tábornok elnökkel ellentétben, már az első forduló előtt intenzíven kampányolt, a választási küzdelemben pedig a televízió is meghatározó szerepet játszott.

1965-höz hasonlóan az első körben ismét nem született döntés az államfő személyéről. A várakozásoknak megfelelően Pompidou végzett az élen, ám csak a voksok 44,47%-át szerezte meg, ami rendkívül közel állt elődje 44,65%-os teljesítményéhez. A második helyet Alain Poher foglalta el, 23,31%-os részesedéssel, míg a harmadik Jacques Duclos, a kommunisták jelöltje lett, 21,27%-os támogatottsággal. A baloldali szövetséget elutasító szocialisták meg-

¹³ GAZDAG i. m. 121–122.

semmisítő vereséget szenvedtek, mivel Defferre a szavazók mindössze 5,01%-ának bizalmát nyerte el. A centrista beállítottságúak ugyanis inkább Poherre, a baloldaliak pedig főként Duclosra voksoltak, jelezve a mérsékelt szocialisták és a centrum hallgatólagos megegyezésének teljes kudarcát. Ezt az is mutatta, hogy a marginális jelentőségű egyesült szocialisták jelöltje 3,61%-ot ért el, alig kevesebbet, mint Defferre. A rangsor végén Ducatel és Krivine végzett, 1%-ot épp hogy meghaladó teljesítménnyel.

A második fordulóra tehát a baloldal széttöredezettsége következtében a két jobboldali jelölt jutott be, jelentősen csökkentve az újabb körben részt vevők számát. Az elnöki tisztséget, több mint 11 millió vokssal és 58,21%-os szavazati részesedéssel Pompidou nyerte el, így Poher jobboldali centrista kísérlete is kudarcot vallott, akárcsak a mérsékelt baloldalé. Az új gaulle-ista elnök egyébként jobb eredményt ért el a tábornok elnöknél, amit jórészt az magyaráz, hogy a baloldali beállítottságú szavazók túlnyomó többsége távol maradt az urnáktól.¹⁴

Pompidou 1974-ben bekövetkezett halála miatt megint előrehozott választást tartottak, melyen, 1969-től eltérően, nem a bal-, hanem a jobboldal vált megosztottá. Míg az előbbi póluson, levonva a vereség tanulságait, létrejött a szocialisták, a kommunisták és a baloldali radikálisok szövetsége, az utóbbin kiéleződtek az ellentétek a gaulle-ista párton belül, illetőleg e politikai formáció és a vele szövetséges független köztársaságiak között. Látva pártja megosztottságát, először Jacques Chaban-Delmas, Pompidou korábbi miniszterelnöke jelentette be indulási szándékát, négy nappal később pedig a független köztársasági Valéry Giscard d'Estaing is közölte, hogy részt vesz a választási küzdelemben. Utóbbit a Jacques Chirac vezette „fiatal gaulle-isták” is támogatták, jelezve a jobboldalon végbemenő átrendeződést. Ugyanezen a napon Francois Mitterrand is bejelentette indulását, aki ekkor már az Egyesült Szocialista Párt jelöltje is volt, s így valamennyi baloldali formáció mögötte sorakozott fel. Ezt az egységet nem veszélyeztette, hogy két szélsőbaloldali párt, a trockista Forradalmi Kommunista Liga és a Munkásharc is saját jelöltet állított, mivel ezen alakzatok csak minimális támogatottsággal rendelkeztek.

Chaban-Delmas és Giscard d'Estaing mellett a jobboldalt, illetőleg a centrumot képviselte a küzdelemben a konzervatív Jean Royer és a mérsékelt szociáldemokrata Émile Müller is, s először indult elnökválasztáson a szélsőjobboldali Nemzeti Front vezetője, Jean-Marie Le Pen is. A távolabbi jövőt anticipálta egy környezetvédő és két európai föderalista jelölt is, az alkotmányos monarchista múltat pedig Bertrand Renouvin, az Új Francia Akció fiatal politikusa.

¹⁴ Uo. 129–130., 132.

Összesen tehát 12-en nyerték el az indulás jogát, rajtuk kívül pedig még 26-an próbálkoztak a szükséges számú ajánlás megszerzésével, vagy legalábbis ennek látszatát keltették.

A kiélezett választási küzdelemben szervezett csapatok vettek részt, melyek jelentős pénzeszközöket is felhasználtak, és a korabeli modern technológiai megoldásokat, például Mitterrand kampányában az e-maileket is alkalmazták. A politikai tét mellett ez is hozzájárult ahhoz, hogy 1974-ben az öt évvel korábban sokkal magasabb volt a részvétel. Ez a választási eredményre is jelentős hatást gyakorolt, hiszen az első fordulóban az élen végzett Francois Mitterrand 11 044 373 szavazattal a voksok mindössze 43,25%-át szerezte meg, míg 1969-ben Pompidou a második körben 20 ezerrel több támogatóval 58,21%-os részesedést ért el. A második helyet Giscard d'Estaing foglalta el, 32,63%-os támogatottsággal, míg a harmadik helyezett Chaban-Delmas híveinek aránya mindössze 15,11% volt. A tradicionális gaulle-izmus tehát súlyos vereséget szenvedett, ugyanakkor Mitterrand fölényes vezetése ellenére a jobbközép pólus ekkor még erősebb pozícióval rendelkezett. A többi jelölt közül ugyanakkor senki sem érte el az 5%-ot. A negyedik helyen végzett konzervatív Jean Royer a voksok 3,17%-át, az öt követő szélsőbaloldali Arlette Laguiller pedig 2,33%-át kapta meg, s ekkor még Jean-Marie Le Pennek is a szavazatok mindössze 0,75%-a jutott. A rangsor utolsó harmadába a trockista, a monarchista és a két föderalista jelölt került, minimális, 0,5% alatti támogatottsággal.

A második forduló előtt, 1974. május 10-én bonyolították le Franciaország történetében az első nyilvános televíziós vitát. Mitterrand és Giscard d'Estaing összecsapását legalább 20 millió néző követte, mely két órán át tartott s két újságíró moderált. A vita átmenetileg valamelyest növelte a független köztársaságpárti politikus támogatottságát, ám második fordulós győzelmét inkább szélesebb választói tartaléka biztosította. A második körben Giscard d'Estaing 50,81%-os részesedéssel nyerte el az elnöki tisztséget, mindössze 424599 vokssal előzve meg ellenfelét. A választás tétjét, politikai jelentőségét jól jelezte, hogy az előzőhöz képest ebben a fordulóban csaknem 830 ezerrel nőtt az érvényesen szavazók száma.¹⁵

Míg 1969-ben a baloldali, 1974-ben pedig a jobboldali pólus volt megosztott, az 1981-es elnökválasztás előtt az egység hiánya mindkét politikai blokkot jellemezte. A belső konfliktusok egyébként jóval korábban alakultak ki s a gaulle-isták és a liberálisok, illetőleg a szocialisták és a kommunisták ellentétét fejezték ki. A szakadás először a jobboldalon következett be, amikor Giscard

¹⁵ Uo. 142–144.

d'Estaing az ortodox gaulle-isták után a reformer Chirac-kal is szembekerült, aki ennek hatására 1976 augusztusában lemondott kormányfői tisztségéről. Egy évvel később a baloldali egység bomlott fel, látszólag az 1972-ben elfogadott program felülvizsgálata körül kibontakozott viták miatt, valójában inkább a szocialisták és a kommunisták közötti erőviszonyok megváltozása következtében. Az előbbieket csupán az 1972-es közös programban szereplő 227, az utóbbiak viszont 1400 vállalat államosítását javasolták, s az élesen eltérő álláspontok végül a tárgyalások megszakadását idézték elő.

Ilyen előzmények után a jobboldalon Giscard d'Estaing és Chirac egyaránt jelöltette magát az elnöki tisztségre, a baloldalon pedig Mitterrand mellett Georges Marchais, a kommunisták főtitkára és a baloldali radikális Michel Crépeau is bejelentette indulási szándékát. Ezt megelőzően a Szocialista Párton belül is vita folyt a jelöltségről, mely a jobboldali fordulatot javasló Michel Rocard visszalépésével zárult. Emellett ismét indult az elnöki tisztségért a szélsőbaloldali Arlette Laguiller, az egyesült szocialista Huguette Bouchardeau és Brice Lalonde környezetvédő, illetőleg, formálisan függetlenként, két jobboldali politikus, az eredetileg gaulle-ista támogatást igénylő Michel Debré egykori miniszterelnök és Marie-France Garaud, Pompidou és Chirac magántanácsadója, akit akkor a legbefolyásosabb női politikusnak tartottak. Összesen tehát 10-en szereztek meg a szükséges számú aláírást, melyet az 1976. júniusában elfogadott törvény 500-ra emelt. Ugyanakkor 74-en sikertelenül próbálkoztak az indulással, köztük Jean-Marie Le Pen és Alain Krivine is.

Az első forduló választási eredmények megerősítették azt a vélekedést, hogy a két pólus belső konfliktusai következtében Franciaország négyfelé szakadt. Ez mindenekelőtt abban fejeződött ki, hogy az első helyen végzett Giscard d'Estaing a szavazatok mindössze 28,32%-át szerezte meg, szemben a korábbi győztesekkel, akik jóval 40% feletti támogatottsággal rendelkeztek. A második helyezett Mitterrand híveinek aránya 25,85% volt, míg Chirac 18,00%-os, Marchais pedig 15,35%-os eredményt ért el. E négy jelölt együttesen a voksok 87,52%-át kapta meg, vagyis a nagy tömbök híveinek aránya ismét meghaladta a 40%-ot, viszonylag jelentős, 5 százalékpont feletti jobboldali előnnyel. Ugyanakkor a baloldali pólusnak jóval nagyobb tartaléka volt, mivel az ötödik helyet a környezetvédő Lalonde, a hatodikat a szélsőbaloldali Laguiller, a hetediket pedig a baloldali radikális Crépeau szerezte meg, 3,88, 2,30, illetőleg 2,21%-os szavazati aránnyal. A két függetlenként induló jobbközép jelölt teljesítménye 2% alatt maradt, az utolsó helyet pedig az egyesült szocialisták foglalták el, minimális, 1,11%-os részesedéssel. Összesítve tehát a jobboldali tömb 49,31%-os, míg a baloldali 50,70%-os támogatottsággal rendelkezett s így

magas szintű átszavazási hajlandóság esetén az utóbbi pólus is esélyes volt a győzelemre.

A második fordulóban ez be is következett, mivel Mitterrand több mint 15,7 millió szavazattal, a voksok 51,76%-ával elnyerte az elnöki tisztséget, vesztes pozícióból nyert, miként hét évvel ezelőtt, szintén vele szemben a most alulmaradt Giscard d'Estaing. A baloldali sikert alapvetően az biztosította, hogy a kommunistáknak nem maradt más lehetőségük, mint a szocialista jelölt támogatása, aki mögött a pólus többi pártjának hívei is felsorakoztak. Emellett Mitterrand sikeréhez az is hozzájárult, hogy a nacionalista gaulle-isták és a liberális globalista giscardisták éles ellentéte miatt az előbbieket vezetősege a második forduló előtt szavazóinak belátására bízta, hogy melyik jelöltet támogassák.¹⁶

Mitterrand választási győzelme nem egyszerűen kormányzati, hanem elvileg társadalmi formaváltást is jelentett, mivel az új elnök a demokratikus szocializmus programjával nyerte el az államfői tisztséget. Megválasztása után azonnal feloszlatta a parlamentet, s az előrehozott voksoláson a baloldal abszolút többséget szerzett. A hárompárti koalíciós kormány 1984-ig kísérletezett a társadalmi berendezkedés megváltoztatásával, ekkor azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a tőke menekülése és más gazdasági problémák lehetetlenné teszik az átalakítást. E felismerés hatására a kommunisták kiváltak a kormányból, a kudarc pedig 1986-ban a jobbközép pólus győzelméhez és a szélsőjobboldali Nemzeti Front megerősödéséhez vezetett. Ennek nyomán, az V. Köztársaság történelmében első alkalommal, egy ún. együttélés, cohabitation jött létre, melyben a szocialista elnök egy jobbközép kabinettel kormányzott, visszahúzódva a napi ügyek intézésétől.

E politikai társbérlet létrejöttét egyébként a jobbközép póluson belül éles viták előzték meg. Raymond Barre korábbi miniszterelnök szerint az új helyzetben előrehozott választást kellene tartani, Chirac és Giscard d'Estaing azonban ezzel az állásponttal nem értett egyet. E helyzetnek ugyanis nem volt alkotmányos megoldása, s Mitterrand nem akart lemondani államfői tisztségéről. A kétfejű végrehajtó hatalomból fakadó feszültségeket az új miniszterelnök, Chirac oly módon kívánta áthidalni, hogy egyfelől az elnök érinthetetlen kompetenciáit hangoztatta, másfelől pedig két felhatalmazási törvényt fogadtatott el, melyek lehetővé tették számára a rendeleti kormányzást. Ennek alapján akarta privatizálni a szocialista kísérlet keretében államosított vállalatokat, amit Mitterrand nem akadályozott meg és a nemzetgyűlés feloszlításának jogával sem élt. Az elnök azonban annyit elért, hogy 1986 júliusában nem írta alá a 65 vállalat

¹⁶ Uo. 148–151., 174–178.

magánkézbe adásáról szóló kormányrendeletet, kikényszerítve, hogy arról a parlament döntsön.¹⁷

Az 1986-os parlamenti vereség első következménye az volt, hogy Marchais bejelentette, nem indul a következő voksoláson, 1987 januárjában pedig közölte, hogy pártja André Lajoinie-t indítja jelöltként, amit márciusban a Kommunista Párt kongresszusa is megerősített. Mitterrand az együttélés kezdetén még nem döntötte el, hogy részt vesz-e a következő küzdelemben, 1987 áprilisában azonban a szocialisták kongresszusa már megkezdte a felkészülést újraindítására. Szeptemberben kampánya jelmondatait is megfogalmazták, melyek már ekkor plakátokon is megjelentek. A folyamat mégis lassan haladt előre, mivel az elnök csak decemberben tájékoztatta Rocard-t arról, hogy ismét vállalja a küzdelmet, hivatalos jelöltségét pedig csak 1988 március 22-én, alig több mint egy hónappal az első forduló előtt jelentette be egy televíziós műsorban.

1981-gyel ellentétben a baloldali radikálisok már az első fordulóban Mitterrand-t támogatták, ez azonban nem változtatott azon, hogy e póluson ismét magas volt a jelöltek száma. Részt vett az elnökválasztási küzdelemben a Kommunista Pártból 1987 szeptemberében kizárt Pierre Juquin, megint indult a Munkásharc nevében Arlette Laguiller, a trockista Pierre Bousel, valamint a környezetvédő Antoine Waechter is. Ily módon hat baloldali jelölt állt szemben egymással, illetőleg a szintén megosztott jobboldallal.

A gaulle-ista párt reformját megvalósító Chirac miniszterelnök először úgy gondolta, hogy jelöltségét csupán Mitterrand után jelenti be, ám a hivatalban levő államfő és Raymond Barre kedvező közvélemény-kutatási adatai alapján megváltoztatta stratégiáját és 1988 január 16-án közölte indulási szándékát. Lépése egyben azt is jelentette, hogy pártja és az UDF az 1986-os parlamenti voksolással ellentétben nem lép koalícióra egymással. Barre egyébként 1988. február 8-án tájékoztatta a közvéleményt arról, hogy részt vesz az elnökválasztási küzdelemben, s öt nappal később a hivatalos támogatást is megkapta. E két meghatározó szerepet betöltő jobbközép politikuson kívül a Nemzeti Front vezetője, Jean-Marie Le Pen is jelöltként lépett fel. Indulási szándékát már 1987 áprilisában bejelentette és 1981-gyel ellentétben most megszerezte a szükséges számú aláírást.

A közvélemény-kutatási adatoknak és a várakozásoknak megfelelően az első fordulóban Mitterrand végzett az élen, több mint 10 millió szavazattal, a voksok 34,10%-ával. Ez sokkal jobb eredmény volt, mint az 1981. évi, amihez a kommunisták meggyengülése mellett az is hozzájárult, hogy az elmúlt két

¹⁷ Uo. 191–193.

évben a Chirac-kormány hozta a népszerűtlen intézkedéseket. A gaulle-ista politikus teljesítményén is látszott kormányzati tevékenységének negatív hatása, hiszen a hivatalban levő elnöktől jelentősen lemaradva, mindössze 19,94%-os támogatottsággal rendelkezett. Gyenge teljesítményéhez a jobbközép pólus megosztottsága is hozzájárult; Raymond Barre ugyanis a voksok 16,55%-át kapta meg, ami egyben azt is jelentette, hogy együtt jobb eredményt értek el Mitterrand-nál. Alig maradt el a korábbi miniszterelnök teljesítményétől Le Pen, aki a szavazók 14,39%-ának bizalmát élvezte, köztük kiábrándult baloldaliak támogatását is.

A demokratikus szocialista kísérlet kudarcra igazán a kommunistákat érintette negatívan, hiszen jelöltjük, Lajoinie, 6,76%-os részesedésével az ötödik helyre szorult. Ezt csak részben magyarázza Juquin indulása, hiszen a pártjából kizárt politikus a környezetvédő jelölttől is lemaradva a voksok mindössze 2,10%-át kapta meg. Az utolsó két helyen a minimális bázissal rendelkező szélsőbaloldali politikusok végeztek; Laguiller a voksok 1,99, Bousel pedig mindössze 0,38%-át nyerte el, ismételten jelezve, hogy ez az irányzat a munkásmozgalmon belül a kommunisták pozíciójának megrendülése után is marginális szerepet játszott.

Bár az első fordulóban a jobboldali tömb a szavazatok 50,89%-át, míg a baloldali a 49,11%-át kapta meg, Mitterrand előnyösebb pozícióból várhatta az újabb voksolást. A kommunisták ugyanis a szocialista jelölt támogatására szólítottak fel, s a pólus többi szereplőjének hívei sem Chirac mögött sorakoztak fel. Emellett a jobbközép együttesen csak 36,49%-os támogatottsággal rendelkezett, vagyis előnyüket csupán Le Pen bázisa biztosította. A politikai erőviszonyokon az áprilisi televíziós vita sem változtatott, melyet a hivatalban levő elnök nyert meg. Ilyen előzmények után Mitterrand fölényesen, 16,7 millió szavazattal, a voksok 54,02%-ával megőrizte elnöki tisztségét, míg Chirac csupán 14,2 millió szavazatot kapott. A második fordulóban egyébként az első körös 81,38%-os részvételi arány 84,06%-ra emelkedett.¹⁸

A közvélemény-kutatási adatok azt mutatták, hogy a baloldalon az átszavazási hajlandóság magas szintet ért el. A kommunisták híveinek 95%-a ugyanis Mitterrand-ra adta voksát, s ez az arány a zöldek esetében is 65% volt. Emellett a Nemzeti Front bázisának 15%-a is a hivatalban levő elnököt támogatta, jelezve az e táborba került kiábrándult baloldaliak ambivalens választói magatartását. Ugyanakkor Chirac nemcsak saját pártja, hanem az UDF bizalmát is élvezte, hiszen ez utóbbi párt első forduló híveinek 94%-a választotta az újabb voksoláson a gaulle-isták politikusát.

¹⁸ Uo. 192–194.

Újabb elnökválasztási győzelmét követően Mitterrand Michel Rocard-t nevezte ki miniszterelnöknek és ismét feloszlatta a parlamentet, az előrehozott választáson pedig a baloldal győzött, de már nem demokratikus szocialista programmal. Így megszűnt a cohabitation, az egymást követő szocialista kormányok azonban népszerűtlen megszorító intézkedéseik következtében elvesztették a társadalom döntő többségnek támogatását, amihez a kelet-közép-európai rendszerváltások is hozzájárultak. Az 1993. évi nemzetgyűlési választáson a szövetségben induló jobbközép erők fölényesen győztek, s ennek nyomán az együttélés második kiadása következett be. A tényleges hatalmat ekkor Édouard Balladur miniszterelnök gyakorolta, aki megegyezett pártja vezetőjével, Chirac-kal, hogy nem akadályozza majd elnöki ambícióit. A cohabitation újabb időszakában Mitterrand nemcsak a szocialisták súlyos veresége, hanem idős kora és betegsége miatt sem játszott érdemi szerepet, 1994. július 14-én pedig azt is bejelentette, hogy ez utóbbi okok miatt nem indul az 1995-ös elnökválasztáson.

A hivatalban levő államfő ugyan nem utalt arra, hogy kit látna szívesen utódául, közismert volt azonban, hogy Jacques Delors-t, az Európai Bizottság akkori elnökét támogatná Michel Rocard helyett. Később azonban mindketten visszavonták indulási szándékukat és nem vállalta a választási küzdelmet Laurent Fabius sem, aki 1984–86 között töltötte be a miniszterelnöki tisztséget. E helyzetben, első alkalommal, a szocialisták előválasztáson döntöttek jelöltjük személyéről, melyet 1995. február 3-án bonyolítottak le. A két pályázó, Lionel Jospin és Henri Emmanuelli közül az előbbi győzött; a csaknem 80 ezer szavazó 65,85%-a a párt korábbi s nem akkori első titkárát tartotta alkalmasnak arra, hogy a baloldal súlyos kudarca után kísérletet tegyen az elnöki tisztség megőrzésére.¹⁹ Az előválasztás lehetősége a Szocialista Párt 1971. évi Épinay kongresszusa óta szerepelt az alapszabályban, de 1995-ig nem alkalmazták, s akkor is csak Delors visszalépése miatt választották ki ily módon a jelöltet.

A jobbközép póluson a megosztottságot most nem az RPR és az UDF konfliktusa okozta, hanem a megreformált gaulle-ista párton belül a Chirac és Balladur közötti személyi vetélkedés. Az előbbi úgy látta, hogy az 1993-as megállapodásuk értelmében az új miniszterelnök nem akadályozza államfői ambícióit, s így 1994 novemberében be is jelentette indulási szándékát, meglepve a jobbközép erőket. Vetélytársa, Balladur miniszterelnök csak 1995 januárjában tájékoztatta a közvéleményt elnöki ambíciójáról, melyet annak ellenére, hogy formálisan függetlenként indult, rövidesen az UDF és kormányának legtöbb

¹⁹ Uo. 197., 203–204., 207.

tagja is támogatót. Ily módon a gaulle-ista formáción belüli konfliktus mégis pártközivé vált, felélesztve a jobbközép oldalt is jellemző megosztottságot. Tovább növelte a jobboldali tömb szétöredezettségét az újonnan létrejött párt, a Mozgalom Franciaországért, mely Philippe de Villiers-t állította jelöltként, s megint pályázott az elnöki tisztségre Jean-Marie Le Pen is.

Pozíciójának megrendülése ellenére a baloldalon sem jött létre egység. A kommunisták új főtitkárukat, Robert Hue-t indították, ismét vállalta a küzdelemben való részvételt Arlette Laguiller, a Zöldek pedig szintén önálló jelöltet állítottak, Dominique Voynet személyében. Összesen tehát, az Európai Munkáspárt jelöltjét is figyelembe véve, megint kilencen versengtek az államfői tisztségért, miközben két környezetvédő, az 1981-es választáson indult Brice Lalonde és az 1988-as résztvevő, Antoine Waechter nem tudta megszerezni a szükséges számú aláírást. Emellett a korábbi két évtized több meghatározó jelentőségű politikusa, így a már említett Delors-on, Rocard-on és Fabius-on kívül Giscard d'Estaing és Raymond Barre is visszalépett a küzdelemtől.

Az első fordulóban, a jobboldal megosztottsága következtében Lionel Jospin végzett az élen, híveinek aránya azonban csak 23,30%-ot tett ki. Ilyen csekély támogatottsággal a közvetlen választás bevezetése óta még senki sem győzött az első körben, ami már előre vetítette a baloldal kudarcát. A második és a harmadik helyet Chirac és Balladur szerezte meg, 20,84, illetőleg 18,58%-os teljesítménnyel, ami szintén nem jelzett igazán jelentős bázist. Viszonylag gyenge eredményüket az magyarázza, hogy Le Pen, minimálisan javítva hét évvel ezelőtti támogatottságán a voksok 15,00%-át kapta meg. Valamelyest erősödött a kommunisták pozíciója is, mivel Robert Hue 8,64%-os támogatottsággal rendelkezett, Arlette Laguiller pedig 5,30%-os eredményével több mint kétszeresére növelte részesedését. Philippe de Villiers a voksok 4,74%-ával szintén hozzájárult a jobbközép vezető politikusainak gyengébb szerepléséhez, a zöld Dominique Voynet pedig 3,32%-os bázisával a korábbi környezetvédők szintjét sem érte el. Összesítésben a jobbközép és a szélsőjobb együttesen a szavazatok 59,16%-át szerezte meg, szemben a baloldal mindössze 40,56%-os támogatottságával. Az egyik blokkba sem sorolható Európai Munkáspárt jelöltje, Jacques Cheminade 0,28%-os teljesítményével az utolsó helyet foglalta el.

Az első fordulót követően a kommunisták felszólították híveiket Jospin támogatására s Balladur is azt üzenté szavazóinak, hogy sorakozzanak fel Chirac mögött. Ugyanakkor sem a szélsőbaloldali Laguiller, sem a szélsőjobboldali Le Pen nem szólította fel híveit arra, hogy Jospinre, illetőleg Chirac-ra szavazzanak. Az erőviszonyokat azonban érzékelhetően sem e döntések, sem a két jelölt televíziós vitája nem befolyásolták, vagyis a jobboldali főlány a második

körben is érvényesült, bár a vártnál kisebb mértékben. Chirac több mint 15 millió 750 ezer szavazattal, a voksok 52,64%-ával nyerte el az elnöki többséget. Le Pen szavazóinak 51%-a egyébként Chirac-ot, 28%-a pedig Jospin-t támogatta, ami ismételten jelezte, hogy a Nemzeti Front szavazóinak viszonylag jelentős hányadát kiábrándult baloldaliak alkották.

Megválasztását követően Chirac s az új miniszterelnök, Alain Juppé neo-liberális megszorító intézkedéseket vezetett be, melyek csökkentették népszerűségüket. Ennek ellenére az elnök, kormányfője javaslatára, 1997-ben feloszlatta a nemzetgyűlést, feltételezve, hogy ekkor még megőrizhetik a jobboldali többséget és megvalósíthatják gazdaságpolitikai programjukat. Az előrehozott választáson azonban a baloldal győzött és Jospin vezetésével ötpárti koalíciós kormány alakult. A harmadik cohabitation időszakában Chirac is arra kényszerült, hogy elfogadja a kabinet meghatározó politikai szerepét, az elnöki hatalom tényleges korlátozását. Mégsem ő, hanem Jospin kezdeményezett egy olyan alkotmánymódosítást, amely minimálisra csökkentette az együttélés kialakulásának lehetőségét. Javaslatára szerint az államfőt hét éves helyett csak ötéves ciklusra választanák, a személyéről szóló voksolás pedig időben megelőzné a törvényhozását s így biztosított lenne a nemzetgyűlésben az elnöki többség. Giscard d'Estaing politikai nyomásának hatására Chirac is elfogadta e módosítást, melyet a parlamenti szavazás után 2000 szeptember 24-én népszavazás erősített meg. A 2002-es elnökválasztást már az új szabályozásnak megfelelően bonyolították le, s azt követően tartották meg a nemzetgyűlési képviselőkről szóló voksolást.

Az egyes pólusok megosztottsága az ezredfordulót követően is fennmaradt. A jobbközép mezőben a hivatalban levő Chirac mellett még két kisebb párt jelöltje is indult, Jean Saint-Josse, az RPR-ből kivált Vadászat, Horgászat, Természet és Hagyományok nevű formáció vezetője, valamint Christine Boutin, a szociálkonzervatív kereszténydemokraták elnöke. Tulajdonképpen tömbön belüli kihívónak tekinthetjük az UDF jelöltjét, Francois Bayrou-t is, az e pártból kiszakadt Liberális Demokrácia vezetőjét, Alain Madelint és a zöld centrista alakzatot, a CAP 21-et képviselő Corinne Lepage-t is. A baloldalt még erőteljesebb széttagozottság jellemezte, mivel Jospin és Robert Hue-n kívül Jean-Pierre Chevènement, az Állampolgári Mozgalom vezetője, a baloldali radikális Christiane Taubira és a zöld Noel Mamere is pályázott az államfői tisztségre. Chevènement 1993-ban vált ki a Szocialista Pártból, s hozta létre saját szervezetét, gyengítve ezzel egykori formációja pozícióját. Szintén Jospin esélyeit csökkentette a másik két jelölt indulása is, akiknek pártjai egyébként a szocialisták szövetségesei voltak. A zöld politikus esetében egy sajátos pa-

radoxon érvényesült; Noel Mamere ugyanis elvesztette pártja előválasztását, a győztes Alain Lipietzt azonban visszalépésre kényszerült, mert amnesztiát követelt korzikai szeparatista terroristáknak. Emellett belső konzultáció formájában szervezett előválasztás döntött a kommunisták jelöltjének személyéről is. Tovább növelte e tömb megosztottságát az is, hogy a két szélsőbaloldali párt Arlette Laguiller és Olivier Besancenot személyében ismét saját jelöltet állított. Bizonyos fokú széttöredezettség jellemezte a szélsőjobb oldalt is, mivel a Nemzeti Frontból kivált Nemzeti Republikánus Párt vezetője, Bruno Mégret is részt vett a választási küzdelemben. Összesen tehát 16-an szereztek meg az induláshoz szükséges számú aláírást, ami az addigi legmagasabb szám volt a közvetlen elnökválasztás intézményének bevezetése óta.

A választási kampányban a politikai viták nem játszottak igazán meghatározó szerepet. Ennek döntő oka az volt, hogy Jospin saját megfogalmazása szerint modern, de nem szocialista programot terjesztett a választók elé, s így az alig különbözött Chirac álláspontjától. Radikálisan eltérő politikai koncepciókat a szélsőjobb-és a szélsőbaloldali jelöltek dolgoztak ki, vagyis alternatívát elsősorban ők képviseltek.

Az első forduló hatalmas meglepetéssel zárult. A győztes Chirac mögött a második helyen Le Pen végzett, s így első alkalommal fordult elő, hogy szélsőjobb oldali politikus bejutott a voksolás második körébe. Új jelenség volt az is, hogy az első helyezett híveinek aránya 20% alatt maradt; Chirac részesedése ugyanis mindössze 19,88%-ot tett ki, s Le Pen is rendkívül alacsony, 16,86%-os támogatottsággal maradhatott versenyben, alig haladva meg hét évvel ezelőtti teljesítményét. Jospin csak a harmadik helyet szerezte meg, a voksok 16,86%-ával, amit egyértelműen a baloldal előbb már említett széttöredezettsége idézett elő. A többi jelölt híveinek aránya meg sem közelítette a 10%-ot. A negyedik helyezett Bayrou 6,84%-os eredményt ért el, az 5-6% közötti sávba pedig három baloldali politikus, Laguiller, Chevénement és Mamere került. Szélsőbaloldali jelölt is először lépte túl az 5%-ot, s foglalta el a rangsorban az ötödik helyet, viszonylag jelentős számú szavazót vonva el a kommunistáktól, míg Chevénement 5,33%-os teljesítménye Jospin továbbjutását akadályozta meg. E három jelöltet a trockista Olivier Besancenot, a hagyományörző Saint-Josse és a liberális demokrata Alain Madelin követte, 4,25, illetve 4,23 és 3,91%-os teljesítménnyel. 3,37%-os támogatottsággal a kommunista főtitkár, Robert Hue így a tizenegyedik helyre szorult, amit döntően az idézett elő, hogy szavazóinak jelentős része az előtte végzett két szélsőbaloldali politikushoz áramlott át.

Nála is gyengébben szerepelt a baloldali radikális Christiane Taubira, 2,32%-os részesedésével, ám ezek a voksok is hiányoztak Jospin második for-

dulóba történő bekerüléséhez. Ugyanakkor a Nemzeti Frontból kivált Nemzeti Republikánus Párt politikusa, Bruno Mégret ennél minimálisan jobb, 2,34%-os szavazati aránya nem veszélyeztette Le Pen második helyét, bár kezdetben megnehezítette számára az 500 aláírás megszerzését. 2%-os támogatottsággal sem rendelkezett három jelölt, a zöld centrista Lepage, a szociálkonzervatív Boutin, és az utolsó helyen levő munkáspárti Gluckstein, aki egyébként a választók mindössze 0,47%-ának bizalmát élvezte. Összességében a jobbközép, a centrum és a szélsőjobb politikusai a voksok 57,13%-át, a baloldaliak és a szélsőbaloldaliak pedig 42,87%-át kapták meg. E kategóriákon belül a szélső-jobboldal híveinek aránya 19,20, a szélsőbaloldalé pedig 10,44%-ot tett ki, ami egyértelműen mutatta a hagyományos pártok pozíciójának gyengülését.

Jospin kudarca emellett egy sajátos szabályszerűséget is jelzett. Ő volt sorozatban a harmadik hivatalban levő miniszterelnök, aki kudarcot vallott a közvetlen elnökválasztáson. 1988-ban Chirac, 1995-ben Balladur, most pedig a szocialista kormányfő szenvedett vereséget, ráadásul az utóbbiak a második körbe sem jutottak be. Bizonyos fokig hasonló helyzettel 1974-ben és 1981-ben is találkozhatunk, amikor korábbi miniszterelnökök, Chaban-Delmas és Chirac maradtak alul az újabb fordulóban Giscard d'Estaing-nel illetőleg Mitterrand-nal szemben.

Le Pen relatív sikere általános megdöbbenést okozott. Chirac nem volt hajlandó a Nemzeti Front vezetőjével a televízióban vitatkozni, a jobbközép, a centrista és a baloldali pártok pedig felszólították híveiket, hogy ideológiai-politikai ellentéteiket félretéve a második fordulóban a hivatalban levő államfőre voksoljanak, a Republikánus Front koncepciója alapján. Ennek eredményeként az első fordulóban 20% alatt maradt Chirac 82,21%-os eredménnyel őrizte meg államfői tisztségét, a parlamenti választáson pedig a jobboldal fölényesen győzött, s képviselői megalakították az RPR utódjaként a Népi Mozgalom Unióját (UMP), az elnöki többség pártját. Az alkotmánymódosítás tehát elérte célját; a cohabitation lehetősége valóban megszűnt, s így az V. Köztársaság intézményes rendszere ismét az eredeti elképzeléseknek megfelelően működött.

A cohabitation megszűnése csak rövid ideig erősítette Chirac pozícióját. A 2004. évi regionális választások és még inkább a 2005-ös népszavazás kudarca, az uniós alkotmány elutasítása megkérdőjelezte vezető szerepét a jobbközép mezőnyben, amihez viszonylag magas életkora is hozzájárult. Ilyen körülmények között a hivatalban levő elnök bejelentette, hogy indulási szándékáról csak 2007 első negyedévében dönt, ami érzékelhetően növelte párton belüli kihívója, a tőle jobbra álló Nicolas Sarkozy belügyminiszter esélyét a jelöltség elnyerésére.

A 2007-es voksolás előtt már nemcsak a zöldek és a kommunisták, hanem a két legnagyobb párt, az RPR helyébe lépett Népi Mozgalom Uniója (UMP) és 1995 után második alkalommal a szocialisták is előválasztással döntöttek jelöltjük személyéről. Ily módon az Egyesült Államokban régóta alkalmazott megoldás Franciaországban is széleskörűen elterjedt és lényegében intézményessé vált. Az előválasztás bizonyos fokig a III. Köztársaság korábban már elemzett jelölési fórumára is hasonlított, amelyben a republikánus oldal szavazott a közös jelölt személyéről. Ugyanakkor a korabeli gyakorlattal ellentétben nem csak az esetenként figyelmen kívül hagyott köztársasági fegyelem, hanem a pártok belső szabályzatai is garantálták, hogy a vesztes elfogadja az eredményt és nem indul, mint 1913-ban Raymond Poincaré és 1924-ben Gaston Doumergue.

Először a környezetvédők bonyolították le az előválasztást, melynek 2006. április 21-i első fordulójában a párt 1995-ös jelöltje, Dominique Voynet végzett az élen 1473 szavazattal, a voksok 35,45%-ával, míg a második helyezett Yves Cochet részesedése 28,33% volt. A május 30-i újabb körben rendkívül szoros eredmény született, mivel Cochet mindössze két vokssal előzte meg vetélytársát, ráadásul a szavazólapok számát is vitatták. Ezért július 18-án megisméltették a második fordulót, melynek során Voynet 45,67%-os támogatottsággal elnyerte az indulás jogát, ám a két jelölt között csak 57 szavazatnyi különbség volt és 521 párttag, a résztvevők 9,73%-a üres lapot dobott be az urnákba, így módon jelezve elégedetlenségét. A zöldek statútumában egyébként az üres szavazólapokat leadott szavazatoknak tekintették és a százalékok kiszámításánál figyelembe vették.

A Szocialista Pártban 2006 elején hét politikus indulási szándékával számoltak. Közülük Jospin szeptember 4-án bejelentette államfői ambícióját, ám a hónap végén visszalépett. Az ezt követő napon Segolène Royal és Dominique Strauss-Kahn korábbi miniszterek arról tájékoztatták a nyilvánosságot, hogy részt vesznek az előválasztáson, majd Laurent Fabius egykori kormányfő is közölte, hogy vállalja a párton belüli megmérettetést. Francois Hollande, a formáció vezetője és Jack Lang korábbi kulturális miniszter a benyújtási határidő lejárta előtti napon jelentette csak be, hogy nem indul a jelöltségért és Bernard Kouchner is feladta részvételi szándékát. Így végül a hét esélyes közül hárman maradtak, akik számára hat vitát szerveztek, melyekből hármat a televízió is közvetített. Ugyanakkor a lebonyolítás szabályai kizárták, hogy a résztvevők egymásra reagáljanak és így összecsapások helyett csak monológok hangzottak el.

Az előzetes közvélemény-kutatási adatoknak megfelelően november 16-án a csaknem 180 ezer pártszavazó, a voksok 60,65%-ával Segolène Royalt jogosí-

totta fel az indulásra, míg Dominique Strauss-Kahn részesedése 20,69, Laurent Fabiusé pedig 18,66%-ot tett ki. Ez volt az első alkalom, hogy egy nagy párt női jelöltet indított az elnökválasztáson. E szavazói döntéshez jelentős mértékben hozzájárult, hogy a közvélemény-kutatások szerint leginkább Royal tűnt esélyesnek a jobbközép jelölt legyőzésére.²⁰

Első alkalommal az új gaulle-ista párt, a Népi Mozgalom Uniója is előválasztást tartott, melyen eredetileg Dominique de Villepin miniszterelnök, Michele Allott-Marie védelmi miniszter, Rachid Kaci, a Szabad Jobboldal Mozgalom elnöke és egy parlamenti képviselő is indult volna, ám végül mind a négyen visszaléptek. Így ezen a belső voksoláson csupán Nicolas Sarkozy belügyminiszter vett részt, aki a csaknem 230 ezer szavazó párttag 98,09%-ának támogatását nyerte el. Az a tény, hogy Chirac nem indult e küzdelemben, már jelezte, hogy nem pályázza meg az államfői tisztséget.

2002-höz hasonlóan a kommunisták 2006 december 20-án belső konzultáció formájában szervezett előválasztáson döntöttek Marie-George Buffet jelöltségének megerősítéséről, ami egyben nyolc másik személy, köztük két kommunista politikus elutasítását is jelentette. A szavazásra jogosultak több mint 81%-a támogatta indulását, a párt azon törekvése azonban kudarcot vallott, hogy egyedül képviselje a radikális baloldalt. 2007. január elején egyébként Buffet a kampány időszakára lemondott a PCF vezetéséről, jelezve, hogy nem egyetlen formáció nevében vesz részt a választási küzdelemben.

A radikális baloldali összefogás elmaradása következtében e póluson ismét viszonylag jelentős volt a jelöltek száma. Bár ideiglenesen visszavonta pályázását, ám később mégis az indulás mellett döntött Josep Bové, a Parasztszövetség elnöke, s hasonlóan járt el a trockista Olivier Besancenot is, aki először Buffet támogatása mellett foglalt állást, majd szándékát megváltoztatva mégis részt vett az államfői funkcióért zajló küzdelemben. Rajtuk kívül megint indult Arlette Laguiller és a Munkáspárt is, amely most Gérard Schivardit állította jelöltként. Ily módon, Buffet-t is beleszámítva, a radikális baloldalon öten versengtek az elnöki tisztségért.

Nem vezetett az előválasztás a jobbközép póluson sem a széttagoltság felszámolásához. Ismét indult ugyanis az államfői funkcióért Philippe de Villiers, a Mozgalom Franciaországért vezetője, aki elsősorban a politikai Európa és az ország iszlamizációja ellen kívánt fellépni, bírálva Sarkozynek az unió alkotmánytervezetéről vallott felfogását. 2002-höz hasonlóan, bár más jelölttel, Frédéric

²⁰ SZÉCHENYI Noémi: Nő lehet Chirac utóda. Az a politikám, amit a franciák gondolnak. *Hetek*, 2006/47.

Nihous-sal megint részt vett a küzdelemben a Természet és Hagomány, s így a jobbközép póluson hárman versengtek. A tömb egységének hiányát leginkább az jelezte, hogy Francois Bayrou is újra pályázott az UDF színeiben, fenntartva a gaulle-isták és a liberálisok szembenállását. A szélsőjobb viszont 2007-ben egységes volt, mivel Jean-Marie Le Pen egyedül képviselte ezt az irányzatot. Összesen tehát 12-en versengtek az elnöki funkcióért, néggyel kevesebben mint 2002-ben.

A kampány során a jelöltek elsősorban az oktatás, az adózás és az államadósá-g, illetőleg a gazdaságpolitika általános kérdéseivel foglalkoztak. A liberális Bayrou az alkotmányba akarta foglalni a költségvetési egyensúly biztosítását, de Villiers a kis- és közepes vállalkozások adóterheit kívánta csökkenteni, a francia piac megvédésével együtt, a szocialista Royal pedig a gazdasági teljesítmény és a társadalmi igazságosság kombinálását ígérte. Fontos kampánytémának bizonyult a bevándorlás és a külpolitika is. A kampányban egyébként az internet már meghatározó szerepet játszott, a hagyományos médiában megjelent üzenetek közvetítésével.

A választás április 23-án lebonyolított első fordulójában Nicolas Sarkozy végzett az élen, 31,18%-os teljesítménnyel, a második helyet pedig Segolène Royal foglalta el, 25,87%-os szavazati részesedéssel. A gaulle-ista jelölt viszonylag mérsékelt támogatottságát Francois Bayrou 18,57%-os eredménye magyarázza, jelezve, hogy a jobbközép erők sikere változatlanul e pólus és a centrum összefogását feltételezte. Le Pen támogatottsága most jóval alacsonyabb, mindössze 10,44% volt, amihez Sarkozy szigorúbb bevándorlási politikája is hozzájárult, szavazókat vonva el a Nemzeti Fronttól. A többi jelölt közül senki sem érte el az 5%-ot. E körben legjobban a trockista Besancenot szerepelt, 4,08%-os teljesítménnyel, akit a rangsorban de Villiers követett 2,23%-os támogatottsággal. Az utolsó hat helyezett híveinek aránya 2% alatt maradt. A hetedik-kilencedik helyet három baloldali jelölt foglalta el, Buffet, Voynet és Laguiller, akik a szavazatok 1,93, 1,57, illetőleg 1,33%-ának bizalmát élvezték. Laguillertől csak egy század százalékkal maradt el Josep Bové, akit a hagyományörző Frédéric Nihous követett, 1,15%-os szavazati aránnyal. Az utolsó helyre megint a Munkáspárt került; Gérard Schivardi a voksok 0,34%-át kapta meg.

Az adatokból kitűnik, hogy a jobbközép és a centrum együttesen a voksok 53,13%-át, a baloldal és a szélsőbaloldal 36,44%-át, a szélsőjobb pedig 10,44%-át szerezte meg. A baloldali tömb pozíciója tehát tovább gyengült a 2002-2007 közötti időszakban, noha a szocialista jelölt most sokkal jobban szerepelt és így bejutott a második körbe. Ilyen szavazatmegoszlás után nem okozhatott meglepetést, hogy Sarkozy csaknem 19 millió szavazattal, a voksok 53,06%-ával

elnyerte az elnöki tisztséget. Segolène Royal közel 16,8 milliós szavazatszámával ugyanakkor azt mutatta, hogy centrista és szélsőjobboldali választók is támogatták a második fordulón, hiszen az elsőben a baloldali és szélsőbaloldali jelöltek együttesen csak 12,9 milliós bázissal rendelkeztek.

Az új személyi összetételű jobbközép kormányzat folytatta a 2000. évi alkotmánymódosítást. 2008-ban két egymást követő ciklusra korlátozták az elnöki tisztség betöltését, ily módon ellensúlyozva az államfő kiemelt pozícióját. Ez egyben a gaulle-ista politika további modernizációját is jelentette, véglegesen szakítva a republikánus monarchia elavult koncepciójával.

A 2008-2010-es nemzetközi pénzügyi és adósságválság gyors ütemben csökkentette Sarkozy népszerűségét, amire a két választást elvesztett szocialisták pártjuk társadalmi kapcsolatrendszerének kiszélesítésével reagáltak, s egyben a baloldal egységének helyreállítására is törekedtek. Első lépésként 2009 októberében a PS tagjainak 67,91%-os támogatásával elfogadták a nyílt előválasztás intézményének bevezetését, ami azt jelentette, hogy bárki részt vehet az elnökjelölt személyének kiválasztásában, aki aláírja az értéknnyilatkozatot és legalább egy euróval hozzájárul a voksolás költségeihez. Csak azok indulhattak a nyílt előválasztáson, akik vagylagosan a szocialisták parlamenti képviselői, a nemzeti tanács teljes jogú tagjai, a szocialisták regionális tanácsosai, illetőleg a 10 ezer főnél magasabb népességszámú települések szocialista polgármesterei 5%-ának aláírását megkapták. Emellett jelöltté válhatott az is, aki négy régió és 10 megye 100 megválasztott tanácsosának támogatását elnyerte. Az ajánlásra jogosultak egyébként csak egy személyt támogathattak, ami érzékelhetően nehezítette a jelöltté válás lehetőségét.

A nyílt előválasztás egyben azt is jelentette, hogy azon nemcsak a szocialisták, hanem más baloldali pártok is részt vehettek. E lehetőséggel azonban csak a baloldali radikálisok éltek; Chevènement mozgalma és a Zöldek kizárták a részvételt, és Jean-Luc Mélenchon nemrég létrehozott Baloldali Pártja, illetőleg a kommunisták is az önálló megmérettetést választották. Ily módon a pólus széttagoaltsága fennmaradt, amit az egymással is versengő szélsőbaloldali formációk külön indulása csak tovább erősített.

Az előválasztáson résztvevők körének meghatározása a pontos szabályozás ellenére éles vitákat váltott ki. Az elsőként jelentkező Manuel Valls nyíltan támadta Dominique Strauss-Kahn, Martine Aubry és Laurent Fabius előzetes megállapodását arról, hogy nem versenyeznek egymással, melynek létezését az egykori miniszterelnök lényegében elismerte. Az előbbieket megegyezésére redukált előválasztást mások is határozottan elleneztek, Dominique Strauss-Kahn 2011. májusi botránya pedig végleg megghiúsította annak érvényesítését.

Közben Segolène Royal, a korábbi előválasztás győztese 2010 májusában bejelentette, hogy szolidáris a megállapodás két résztvevőjével és ezért feladja államfői ambícióját. Később azonban mégis közölte, hogy bizonyos feltételek teljesítése esetén vállalja a részvételt az előválasztáson.

Végül hatan nyújtották be a szükséges számú ajánlást: Arnaud Montebourg, aki a nyílt előválasztást eredetileg javasolta, Martine Aubry, Jacques Delors lánya, a baloldali radikális Jean-Michel Baylet, Manuel Valls, az első jelentkező, Francois Hollande, a párt korábbi első titkára, és Segolène Royal, a 2006-os előválasztás győztese. A korábbi elnökjelölt még 2010. november végi bejelentkezése, egymásnak ellentmondó nyilatkozatai ellenére, meglepte a közvéleményt, mert Martine Aubry szerint nemcsak ő, hanem Royal is Dominique Strauss-Kahn jelöltségét támogatta annak indulása esetén. A 2006. évi előválasztás győztese egyébként elsőként küldte meg ajánlóinak listáját, melyen négy régió és nyolc megye 100 tanácsosának aláírása szerepelt.

A hat jelölt három televíziós vitában vett részt. Nézeteik elsősorban a gazdaságpolitika és a pénzügyek területén különböztek egymástól. Így például Montebourg elavultnak nevezte a maastrichti kritériumokat, Hollande 2017-re akarta az államháztartási hiányt 3% alá szorítani, Aubry szerint viszont ezt már 2013-ban teljesíteni kell. Hasonló álláspontot foglalt el a fiskális egyensúly helyreállításáról Valls is, a baloldali radikális Baylet pedig teljesen elzárkózott a közkiadások növelésétől, ugyanakkor olyan adóreformot javasolt, amely megszünteti az adóhézagokat és amerikai mintára egységesíti a társasági adót. Royal ellenezte az adóemelést, harcot hirdetett viszont a legmagasabb jövedelműek adóelkerülése ellen. E kérdésekben tehát Montebourg radikálisabb, Hollande pedig mérsékeltebb baloldali álláspontot foglalt el, míg a többiek inkább a neoliberais felfogáshoz álltak közelebb. Ugyanakkor az utóbbiak között is voltak jelentős véleménykülönbségek; Royal, mint előbb említettük, elzárkózott bármilyen adóemeléstől, Aubry viszont a nagyvállalatok társasági adóját 34%-ra akarta emelni.

Az október 9-én lebonyolított első fordulóban Francois Hollande végzett az élen, a szavazatok 39,17%-ával, a második helyet pedig Martine Aubry foglalta el, 30,42%-os részesedéssel. A kiesett jelöltek közül Montebourg a voksok 17,19, Royal 6,95, Valls pedig 5,63%-át kapta meg. A baloldali radikális Baylet a szavazók mindössze 0,64%-ának támogatásával rendelkezett, ami egyben a két formáció bázisa közötti különbséget is jelezte. Az első fordulóban egyébként 2,7 millióan járultak az urnákhoz, ami a nyílt előválasztás egyértelmű sikerét mutatta.

Az október 16-i második kör előtt a négy kiesett jelölt Hollande támogatását kérte híveitől, ami nyilvánvalóan hozzájárult ahhoz, hogy a szavazatok 56,57%-ával fölényesen nyerjen az előválasztáson. E fordulóban 2 millió 860 ezerre emelkedett a résztvevők száma, jelentős legitimációt biztosítva a győztesnek. A nyílt előválasztás tehát meghatározó szerepet játszott a baloldali szavazók mozgósításában, kiváltva ezzel is a másik politikai tömb éles kritikáját.

Az előző két elnökválasztáshoz hasonlóan a Zöldek is előválasztáson döntöttek jelöltjük személyéről. E párt is kiterjesztette a szavazásra jogosultak körét szimpatizánsaira, akiknek regisztrálniuk kellett és 10 eurót befizetniük. Jelöltté az válhatott, aki 200 támogatói aláírást összegyűjtött, s e követelményt négy környezetvédő politikusnak sikerült teljesítenie. Két pályázó nem tudta megszerezni a szükséges számú ajánlást, a 2006-os előválasztás második helyezettje, Yves Cochet pedig csak akkor vállalta volna a részvételt, ha sem Daniel Cohn-Bendit, sem Nicolas Hulot nem indul. Az egykori diákvezér már 2009-ben bejelentette, hogy nincs államfői ambíciója, az utóbbi azonban megkezdte az aláírások összegyűjtését, s így Cochet távolmaradt a küzdelemtől. Nem pályázott a jelöltségre Cécile Duflot, a Zöldek országos titkára sem, azt azonban nem zárta ki, hogy Eva Joly elnökválasztási győzelme esetén vállalná a miniszterelnöki tisztséget.

Az előválasztás 2011. június végén lebonyolított első fordulójában az előbb említett Eva Joly a voksok 49,74%-ával alig maradt el az abszolút többségtől, s viszonylag széles bázisra támaszkodhatott a párton kívüli Nicolas Hulot is, 40,22%-os részesedésével. Kettejük küzdelméből a július 12-én tartott második fordulóban Eva Joly került ki győztesen, a szavazatok 58,16%-át szerezve meg. Az első körben a résztvevők száma csaknem 25.500, a másodikban pedig közel 23 ezer volt, töredéke a szocialisták nyílt előválasztásán megjelentek számának.

Az előválasztáson való részvételt elutasító álláspontjának megfelelően Jean-Luc Mélenchon, a PS-ből kivált Baloldali Párt vezetője már 2011 januárjában bejelentette indulási szándékát, amelyet a kommunisták is támogattak, nem állítva saját jelöltet. Ily módon a szűken értelmezett baloldali póluson hárman versengtek az elnöki funkcióért, s a tömb egészének szétaprózottságát tovább növelték az ismét induló szélsőbaloldali formációk, a Munkásharc és a Forradalmi Kommunista Liga helyébe lépő Új Antikapitalista Párt. E két formáció egyébként új jelöltekkel vett részt a választási küzdelemben; a korábban hatszor indult Arlette Laguillert Nathalie Arthaud váltotta fel, Olivier Besancenot-t pedig Philippe Poutou.

Teljes egység a jobbközép és a centrista póluson sem alakult ki. Még 2010. november végén, a jelöltek közül másodikként bejelentette indulási szándé-

kát Nicolas Dupont-Aignan, az UMP-ből 2007 januárjában kivált Állj fel Franciaország nevű, magát gaulle-istának nevező párt vezetője. Ennél jóval jelentősebb lépés volt, hogy 2011 végén az UDF helyébe lépő MoDem vezetője, Francois Bayrou is közölte a nyilvánossággal, hogy ismét pályázik az államfői funkcióra. A hivatalban levő Nicolas Sarkozy újraindulási szándékát csak későn, 2012. február 15-én hozta nyilvánosságra, ám régóta köztudott volt, hogy ismét pályázik. A szélsőbaloldalhoz hasonlóan a szélsőjobboldalon is személycserre történt: az idős Jean-Marie Le Pen helyett lánya, Marine Le Pen vállalta a jelöltséget, valamelyest mérsékelve pártja radikális irányvonalát. A jelöltek sorát Jacques Cheminade zárta, aki 1995-höz hasonlóan ismét pályázott az elnöki tisztségre, s e szándékát elsőként, még 2010 júliusában jelentette be. Összesen tehát 10-en kapták meg a szükséges számú aláírást, miközben számos ismert politikus elállt indulási szándékától, vagy közölte, hogy nem tudta összegyűjteni az 500 támogatói ajánlást, mint a benyújtási időszak zárónapján Dominique de Villepin korábbi miniszterelnök.

A kampányban a televíziós viták jellege gyökeresen megváltozott. Első alkalommal fordult elő, hogy valamennyi jelölt azonos feltételekkel szerepelhetett a politikai műsorban. Először két „ötös vitát” sugároztak, melynek keretében a jelöltek két egymást követő napon interjúk formájában ismertették programjukat, anélkül, hogy álláspontjaikat ütköztették volna. Ezt követően, csaknem egy héttel a választás előtt tízpartii vitát szerveztek, amelyen azonban csak az öt kisebb párt jelöltje vett részt személyesen, a többiek legközvetlenebb munkatársaik képviselték.

Az első fordulóban a szocialisták és a baloldali radikálisok jelöltje, Francois Hollande győzött, 28,63%-os támogatottsággal, alig előzve meg a hivatalban levő Nicolas Sarkozyt, aki 27,18%-os részesedést ért el. Harmadik helyen Marine Le Pen végzett, 17,90%-os szavazati aránnyal, felülmúlva apja 2002-es teljesítményét is. A negyedik helyet Jean-Luc Mélenchon foglalta el, a voksok 11,10%-ával, jelezve, hogy a Baloldali Párt és a kommunisták összefogása relatíve sikeresnek bizonyult. A jelentősebb bázissal rendelkezők sorát Francois Bayrou zárta, 9,13%-os részesedéssel, amely azonban felét sem érte el öt évvel ezelőtti eredményének, amit nyilvánvalóan az UDF felbomlása idézett elő. A másik öt jelölt mindegyike 2,5% alatt maradt; közülük a zöld Eva Joly szerepelt legsikeresebben, 2,31%-os szavazótáborral, akit a magát igazi gaulle-istának tekintő Nicolas Dupont-Aignan követett, 1,79%-kal. A két szélsőbaloldali politikus csak minimális bázissal rendelkezett, amit feltehetően az magyaráz, hogy híveik Mélenchonhoz áramlottak át. Utolsó helyen a nehezen meghatározható pozíciójú Cheminade végzett, a voksok mindössze 0,25%-ával. Többség szerint

összesítve a szélesen értelmezett baloldal 43,75%-os, a jobbközép és a centrum 38,10%-os, a szélsőjobboldal pedig 17,90%-os részesedést ért el.

A második forduló előtt a baloldali jelöltek, a Munkásharc képviselőjének kivételével, Hollande támogatására szólítottak fel, s erre ösztönözte híveit Cheminade is. Bayrou sajátos módon foglalt állást: bejelentette, hogy ő személy szerint a szocialista politikust támogatja, ám nem szólította fel híveit, hogy ők is ezt tegyék. Sarkozy mellett senki sem állt ki, sőt Marine Le Pen azt tanácsolta, hogy támogatói üres lappal, vagyis érvénytelenül voksoljanak. E megnyilvánulások is közrejátszhattak abban, hogy Francois Hollande több mint 18 millió szavazattal, a voksok 51,64%-ával legyőzte a hivatalban levő elnököt, s így a szocialisták 17 év után visszatérhettek az Elysée-palotába.

Sarkozy vereségét a jobboldal nehezen fogadta el. Az UMP részben a média Hollande iránti elfogultságával magyarázta a hivatalban levő elnök vereségét. Ez egyébként egy széles körűen elterjedt feltételezés volt, mivel a TNS Sofres közvélemény-kutatása szerint a franciák 40%-a vélte úgy, hogy a média Hollande-t részesítette előnyben Sarkozyval szemben.

A 2012-es elnökválasztást még a hagyományos pártstruktúra keretében tartották meg, ezt követően azonban, Francois Hollande államfői időszaka alatt, az ország politikai szerkezete gyökeresen átalakult. Ebben meghatározó szerepet játszott az, hogy a modernizált gaulle-ista kormányok évtizede után a szocialista hatalomgyakorlás sem bizonyult igazán sikeresnek. 2014-ben, Manuel Valls miniszterelnöki kinevezésével a PS is jórészt visszatért a korábbi időszak neo-liberális gazdaságpolitikájához, kiábrándítva hívei számottevő hányadát. Nem tűntek azonban népszerű alternatívának a gaulle-isták sem, akik újabb pártnév változtatással, A republikánusok (LR) elnevezéssel próbálták megújulásukat bizonyítani. Emellett mindkét nagy tömb helyzetét érzékelhetően gyengítette a korábban már többször említett széttöredezetttségük, ami egyszerre vezetett pártalakításokhoz és egységesítési törekvésekhez.

Változás először a jobbközéppel rendszeresen együttműködő centrumban történt, ahol még 2012 szeptemberében, nyolc különálló párt szövetségként létrehozták a Demokraták és Függetlenek Unióját (UDI), kereszténydemokrata, liberális és szociálliberális irányzatokat összefogva. Egy évvel később, 2013 novemberében e konföderáció megállapodást kötött a centrum legerősebb formációjával, a MoDemmel, amely szerint e két alakzat összefog az „Alternatíva” platformon azzal a céllal, hogy közös listákat állítsanak a választásokon. Az eredetileg nyolc összetevőből álló UDI tagjainak száma egyébként kizárások és távozások nyomán a 2017 évi elnökválasztásig négyre csökkent.

Ennél sokkal jelentősebb, a jelenkori francia politikai viszonyokat alapvetően meghatározó esemény volt a Lendületben a Köztársaság (LREM) 2016 áprilisában történt megalakítása. E párt ugyanis átlépte a hagyományos törésvonalakat, mivel a gaulle-isták balszárnyát és a szocialisták jobbszárnyát fogta össze egy szervezetben. Alapítója, Emmanuel Macron egykori szocialista párttag és Valls kormányának gazdasági minisztere az alakzatot bal- és jobboldali sajátosságokkal egyaránt rendelkező pártként írta le. Létrehozása, mint ezt később részletesen is tárgyaljuk, a két nagy formáció fokozatos marginalizálódásához vezetett, s így tulajdonképpen a gaulle-ista korszak végleges lezárását jelentette.

A baloldalon végbement változások nem korlátozódtak a szocialistákra. 2016-ban ugyanis nemcsak a Lendületben a Köztársaság szerveződött meg, hanem Jean-Luc Mélenchon vezetésével a Lázadó Franciaország Mozgalom is, mely a következő év januárjában politikai párttá vált. Létrejöttét a Baloldali Párt, a kommunisták és a 2013-ban alapított Együtt egyaránt támogatták, ez utóbbi aztán be is olvadt Mélenchon új formációjába.

A 2017-es voksolás előtt már három politikai erő szervezett előválasztást. A republikánusok, a Zöldek és a szocialisták. A jobbközép vezető ereje nemcsak a többszemélyes versengést fogadta el, hanem a korábban élesen bírált nyílt szavazást is. Ezt a párt, még UMP-ként már 2015 áprilisában bejelentette, s egyben nyilvánosságra hozta a jelöltté válás, illetőleg a szavazásban való részvétel eljárási szabályait is. Jelölt az lehetett, aki legalább 250 republikánus képviselő s közülük minimum 20 nemzetgyűlési törvényhozó támogatását elnyerte, azzal a megszorító feltétellel, hogy az aláíróknak legalább 30 megyéből kell származniuk s egy-egy megyéhez legfeljebb az ajánlók egytizede tartozhat. Emellett a szabályzat előírta 2500 párttag támogatását is, akiknek legalább 15 megyét kellett képviselniük.

Ugyanakkor a republikánusok előválasztásán más pártok is részt vehettek, amelyek önállóan határozhatták meg a jelöltté válás feltételeit. A Kereszténydemokrata Párt, valamint a Függetlenek és Parasztok Országos Központja közvetlenül bekapcsolódtak e folyamatba, a két centrista formáció, az UDI és a MoDem viszont nem, ám bejelentették, hogy támogatják a mérsékelt Alain Juppé államfői ambícióit. A MoDem vezetője, Francois Bayrou azonban ehhez hozzátette, hogy nem zárja ki indulását, ha az előválasztás eredményét kiábrándítóan tartaná.

A nyílt szavazáson való részvétel feltételeit a jobbközép párt a szocialistáktól vette át, noha 2011-2012-ben e szabályokat még határozottan bírálta. Az előválasztáson azok adhatták le voksukat, akik két eurót befizettek s aláírták azt a nyilatkozatot, hogy elfogadják a jobboldal és a centrum republikánus értékeit

és támogatják a váltást, hogy Franciaország ismét sikeres legyen. Ez utóbbinak megfelelően a nyilatkozatot Változási Chartának nevezték, azt sugallva, hogy a szocialista kormányzás súlyos válságot idézett elő.

A szeptember 9-i határidőig összesen 11 politikus adta be pályázatát; heten a republikánusokat képviselték, hárman valamilyen mikropártot és bejelentette indulási szándékát a Kereszténydemokrata Párt elnöke is. Közülük az Elsőfokú Főhatóság a kispárti jelentkezők kérelmét szeptember 14-i tanácskozásán elfogadhatatlannak nyilvánította, egy héttel később pedig a republikánus Hervé Mariton jelöltségét elutasította, mivel nem rendelkezett a szükséges számú aláírással. Ily módon heten versenyeztek az indulási lehetőségért; Nicolas Sarkozy korábbi köztársasági elnök, Alain Juppé és Francois Fillon egykori kormányfők, Jean-Francois Copé, az UMP 2012-2014 közötti elnöke, Nathalie Kosciusko-Morizet és Bruno Le Maire korábbi államtitkárok és miniszterek, valamint Jean-Frédéric Poisson, a Kereszténydemokrata Párt elnöke, akinek nem kellett aláírásokat összegyűjtenie. A jelöltek három televíziós vitán vettek részt, melyeknek magas volt a nézettsége.

A 2016. november 20-án lebonyolított első fordulóban, melyen csaknem 4,3 millióan járultak az urnákhoz, Francois Fillon végzett az első helyen, a voksok 44,08%-ával, a második helyet pedig Alain Juppé szerezte meg, 28,56%-os részesedéssel. Meglepetésre Nicolas Sarkozy 20,67%-os támogatottsággal csak harmadik lett és így kiesett a versenyből. A többi jelölt híveinek aránya 3% alatt maradt, egyértelműen jelezve, hogy az előválasztáson csak a legmagasabb tisztségeket betöltött személyek rendelkeztek megfelelő szavazótáborral.

Fillon, akinek támogatottsága csak az utolsó hetekben növekedett, szigorú neoliberais gazdaságpolitikai koncepcióval kampányolt. Azt ígérte, hogy öt év alatt 500 ezerrel csökkenti a közsférában dolgozók számát, visszaemeli 39 órára a 35 órás heti munkaidőt, mérsékli a vállalati adókat és több lépésben 65 évre növeli a nyugdíjkorhatárt. Juppé jóval mérsékeltbb intézkedéseket tartott szükségesnek, ezekkel azonban nem nyerte el igazán a konzervatív liberális szavazók támogatását. Sarkozy viszont a Nemzeti Front híveinek tett gesztusaival idegenítette el a jobbközép bázis döntő többségét, s emellett államfői időszakának negatív megítélése is gyengítette pozícióját, amely egyébként az akkor háttérbe szorított Fillont alig vagy egyáltalán nem terhelte.

Az első kör estéjén és másnapján Sarkozy és Le Maire Fillon, míg Kosciusko-Morizet és Copé Juppé támogatására kérte szavazóit. Az újabb fordulóban több mint 4,4 millióra emelkedett a résztvevők száma, ami egyértelműen a nyílt előválasztás sikerét bizonyította. A várakozásoknak megfelelően az előválasztás

táson Fillon győzött, 2,9 millió szavazattal, a voksok 66,49%-ával, több mint 1 millióval növelve hívei számát.²¹

Valamivel korábban tartották meg az előválasztást a Zöldek, melyen jelöltté az válhatott, aki augusztus 31-ig a 240 parlamenti és önkormányzati képviselő közül legalább 36 aláírását megszerezte. E követelményt négy pályázónak sikerült teljesítenie, akik a korábbi előválasztásoktól eltérően valamennyien hivatásos politikusok voltak. Nem vett viszont részt e voksoláson Nicolas Hulot, aki hosszú ideig nem zárta ki, hogy e megmérettetés megkerülésével jelenti be indulási szándékát. A Zöldek egyébként most sem vezették be a nyílt szavazást; az előválasztáson kizárólag a tagok és az együttműködők járulhattak az urnákhoz. E szabályozás mintegy 17 ezer főnek, az öt évvel ezelőtti felének biztosította a részvételt.

Az október 19-én lebonyolított első fordulóban több mint 12 ezren adták le voksukat. Első helyen Yannick Jadot végzett, a szavazatok 35,61%-ával, az öt követő Michéle Rivasi részesedése pedig 30,16%-ot tett ki. A harmadik helyezett Cécile Duflot a voksok 24,41%-át kapta meg, míg Karima Delli 9,82%-os támogatottsággal rendelkezett. A kiesett két jelölt közül az előbbi nem nyilatkozott arról, hogy kit támogat a második fordulóban, az utóbbi pedig Yannick Jadot mögött sorakozott fel, aki november 7-én, az újabb körben, 54,25%-os részesedésével megnyerte az előválasztást.

Jadot győzelmével azonban nem zárult le a jelölés folyamata. Noha korábban Delli és Rivasi határozottan, a másik két induló pedig mérsékeltbb megfogalmazással elutasították a szocialistákkal való együttműködést, 2017 januárjában a nyertes álláspontjában gyökeres fordulat következett be. Közölte ugyanis, hogy készen áll egy közös program elfogadására, amely jelöltségének visszavonására vezethet a Szocialista Párt javára. Emellett konzultációt kezdeményezett Jean-Luc Mélenchonnal, a Lázadó Franciaország jelöltjével is, nyilvánvalóan annak érdekében, hogy a baloldal egységesen léphessen fel az elnökválasztáson. Döntése legitimációs alapjának megteremtése érdekében tárgyalási javaslatát szavazásra bocsátotta, melyet az abban részt vevők 89,70%-a támogatott, s csak 7,91%-a ellenzett. A konzultáció eredményeként 2017 február 23-án Jadot visszavonta jelöltségét és a szocialista Benoit Hamon támogatására szólította fel híveit. Ezt követően a Zöldek újabb voksolást bonyolítottak le, melynek során a szavazók 79,53%-a elfogadta a választási megállapodást s csak 15,39%-a utasította el, míg 5,08% üres lappal voksolt.

²¹ Francia előválasztás: Sarkozy elismerte vereségét, Fillont támogatja. *Index*, 2016. november 20.; Fillon megnyerte az előválasztást, ő a francia jobboldal jelöltje. *Index*, 2016. november 27.

Előválasztáson döntött jelöltje személyéről a Szocialista Párt is, mely a baloldali radikálisokkal, az Ökológiai Párttal és a Demokratikus Fronttal 2016-ban Népi Szövetség néven balközép politikai koalíciót hozott létre. Bár a formáció az előválasztás intézményét már háromszor alkalmazta, 2016 elején mégis éles vita előzte meg újabb használatát, jórészt Hollande elnök népszerűtlensége miatt. Végül áprilisban a szocialisták nemzeti tanácsa jóváhagyta az előválasztás elvét, júniusban pedig az eljárás rendjét is, beleértve a jelölés feltételeit, azzal a korlátozással, hogy azok csak a PS-re vonatkoznak, mivel a többi párt önállóan állapítja meg szabályait. Az indulás kritériumai lényegében változatlanok maradtak. Jelöltté azok válhattak, akik vagylagosan a szocialista parlamenti képviselők, a nemzeti tanácsstagok, a legalább négy régiót képviselő szocialista regionális és megyei tanácsosok, illetőleg a 10 ezer főnél magasabb népességszámú települések szocialista polgármesterei 5%-ának ajánlását megszerezték, ez utóbbiak esetében azzal a feltétellel, hogy legalább négy régióból és 10 megyéből kell származniuk. Emellett minden jelöltnek alá kellett írnia az etikai chartát és előválasztási elkötelezettségének nyilatkozatát. Nem módosultak igazán a szavazói részvétel feltételei sem; az egyedüli érdemi változás az volt, hogy a választók által aláírt dokumentum kiegészült a környezetvédelmi értékek elismerésével.

A baloldali radikálisok, akik 2011-ben részt vettek a szocialista előválasztáson, először a távolmaradás mellett döntöttek, felfüggesztve a Népi Szövetségben való tagságukat. Ennek háttérében jórészt az húzódott meg, hogy néhány megválasztott tisztségviselőjük Emmanuel Macron új centrista alakzatát támogatta. A párt országos testülete november 26-án döntött elnökük, Sylvie Pinel jelöltségéről, ám az előválasztáson való részvétel nélkül. December 6-án azonban Pinel bejelentette, hogy a baloldali radikálisok mégis csatlakoznak a szocialisták nyílt szavazásához, szövetségesükkel, a Zöld Párttal szembenálló Környezetvédő Generációval együtt.

December 15-ig, a benyújtás határnapjáig 24-en pályáztak az előválasztáson való részvételre, közülük azonban csak heten feleltek meg a támogatottsági követelménynek. E körből négyen, Benoit Hamon, Manuel Valls, Arnaud Montebourg és Vincent Peillon a Szocialista Párt tagjai voltak, hárman pedig a szövetséges formációkat képviselték. Az előbb említett Sylvie Pinel mellett saját jelölttel vett részt az előválasztáson a Környezetvédő Generáció és a Demokratikus Front is, Francois de Rugy-t és Jean-Luc Bennahmias-t indítva e küzdelemben. Távolmaradt tehát e nyílt szavazástól Francois Hollande, aki december 1-jén bejelentette, hogy nem vállal második ciklust. Elutasította a jelöltséget Martine Aubry, Segolène Royal és Anne Hidalgo, Párizs főpolgár-

mestere is, Emmanuel Macron és Jean-Luc Mélenchon pedig a Szocialista Párttól független indulást választották. Royalról egyébként elterjedt az a hír, hogy Hollande távolmaradása esetén mégis részt vesz a küzdelemben, de ezt a feltételezést már december 2-án cáfolta.

A kampány egyértelműen jelezte, hogy 2011-hez hasonlóan a jelöltek álláspontja számos kérdésben alapvetően különbözött egymástól. Ezt leglátványosabban a balszárnyhoz tartozó Benoit Hamon és Arnaud Montebourg, illetőleg a szociálliberális Manuel Valls szembenállásában fejeződött ki. Hamon három szakaszban havi 750 eurós alapjövedelmet ígért, folytatni akarta a munkaidő-csökkenést, szükségesnek tartotta a jövedelemadó emelését, a nemzeti oktatásba való befektetések kiterjesztését és a megújuló energiára történő fokozatos áttérést. Elismerte, hogy programja nem áll távol Mélenchonétól, amelytől az Európai Unió pozitív megítélése különböztette meg. Montebourg 12 pontban fogalmazta meg baloldali hitvallását, melynek lényegét többek között abban látta, hogy a politikai hatalomnak időnként felül kell írnia a gazdasági hatalmat. Gazdaságfejlesztési célra évi 24,4 milliárd eurós programot hirdetett, melytől azt várta, hogy az átlagos növekedési ütem 1,9%-ra emelkedjen, a munkanélküliségi ráta 2022-re 6,1%-ra csökkenjen, az államháztartási hiány ekkorra a GDP 2,5%-ára, az államadósság pedig ennek 91%-ára mérséklődjön. Ugyanakkor, Hamont bírálva, azt állította, hogy az alapjövedelem számára elérhetetlennek tűnik. Manuel Valls, miközben hitet tett a 35 órás munkahét fenntartása mellett, programjában elsősorban a vállalkozások támogatását helyezte előtérbe. Nulla kamatozású hitelt ígért vállalkozások létrehozására, a közbeszerzések 80%-át a kis- és közepes vállalkozások számára akarta fenntartani, s részükre kutatási adójóváírás bevezetését is szükségesnek tartotta. Ugyanakkor tisztességes jövedelmet kívánt biztosítani a munkavállalók számára, s a túlórák adómentességét, valamint a férfiak és a nők közötti bérszakadék 10 év alatti felszámolását is meghirdette.

Az első forduló előtt a hét jelölt három televíziós vitában vett részt, melyeket egy hét alatt bonyolítottak le. Akárcsak a republikánus jelöltek esetében, a legtöbb nézőt az első összecsapás vonzotta, a másodikat kevesebb, mint fele annyian követték, míg az utolsó esetében az érdeklődés erősen növekedett, de nem érte el az első nézettségi szintjét. A kampányban egyébként a Facebook, a Twitter, és a YouTube is fontos szerepet játszott.

Az előválasztás 2017. január 22-i első fordulójában, melyben több mint 1 millió 650 ezren vettek részt, a legbaloldalibb jelölt végzett az első helyen, a szavazatok 36,51%-ával. Legerősebb kihívója, a szociálliberális Manuel Valls 31,90%-os részesedésével a második helyet foglalta el, míg Arnaud Montebourg

17,75%-os támogatottságával harmadik lett. A rangsor negyedik helye Vincent Pellionnak jutott, aki a voksok 6,90%-át kapta meg, a három szövetséges párt jelöltje pedig minimális, 4% alatti bázissal rendelkezett. Ezek az eredmények a szocialisták balszárnyának sikerét jelezték, előre vetítve a második kör eredményét.

A kiesett jelöltek közül Montebourg, Hamon, Pinel pedig Valls támogatására szólította fel híveit, míg a többiek nem foglaltak állást. Az előbb említett baloldali túlsúllynak megfelelően a január 29-i második körben Benoit Hamon csaknem 1,2 millió szavazattal, a voksok 58,69%-ával a szocialisták hivatalos jelöltjévé vált. Ezt azonban nem minden versenytárs ismerte el; Francois de Rugy már február 22-én bejelentette, hogy Emmanuel Macront támogatja, s március 14-én Manuel Valls is úgy nyilatkozott, hogy nem áll be Hamon mögé. Március 29-én aztán hivatalosan is közölte, hogy a Lendületben a Köztársaság vezetőjét preferálja, ami óriási felháborodást váltott ki Hamon hívei körében. Ugyanakkor a baloldali radikálisok, az előválasztás során vállalt kötelezettségüknek megfelelően, a győztest támogatták, noha igazán nem értettek egyet programjával.

Mind a jobboldal, mind a baloldal egyesítésére irányuló törekvések ellenére a 2017-es elnökválasztáson 11-en pályáztak az államfői tisztségre. A jobbközép pólust ugyan Fillon mellett csak az Ellenállás képviselte, Jean Lassalle-t indítva, a szélsőjobboldalon azonban Marine Le Penen kívül ismét részt vett a választási küzdelemben Nicolas Dupont-Aignan, valamint a Köztársasági Népi Unió színeiben Francois Asselineau, aki programjában Franciaországnak az Európai Unióból való kilépését hirdette meg. A baloldalon Hamon és Mélenchon mellett megint indult a két szélsőbaloldali formáció, az Új Antikapitalista Párt és a Munkásharc, ugyanazokkal a jelöltekkel, mint öt évvel ezelőtt. Emellett, mint erre korábban már utaltunk, a mérsékelt bal- és jobboldal egyesítésének koncepciójával Emmanuel Macron is pályázott az elnöki tisztségre. Végül ismét megjelent a résztvevők között Jacques Cheminade, aki mind az 1995-ös, mind a 2012-es elnökválasztáson minimális támogatottsággal az utolsó helyen végzett.

A kampányt botrányok sorozata jellemezte, amelyek háttérbe szorították a programok körüli vitákat. Először Macron csapatának egészségügyi tanácsadója kényszerült lemondásra, amikor kiderült, hogy egy olyan gyógyszer magasabb állami támogatását ígérte, amelynek gyártójához személyes pénzügyi kapcsolatok fűzik. Ezt követően 2017. január 24-től a kampány középpontjában Fillon feleségének fiktív munkái kerültek, az ún. Pénelope-gate, amely jelentős mértékben rontotta a republikánusok jelöltjének megítélését. Hasonló vádak fogalmazódtak meg Marine Le Pennel és a Nemzeti Front más európai parlamenti

képviselőivel szemben is, azt állítva, hogy asszisztenseiket pártjuk szolgálatába állították az uniós feladatokkal való foglalkozás helyett. A szélsőjobboldali jelölt lényegében elismerte e vádak megalapozottságát, amikor azzal érvelt, hogy a többiek is ezt a gyakorlatot folytatják, csak jóval nagyobb mértékben.

Ilyen előzmények után az április 23-án lebonyolított első fordulóban Emmanuel Macron szerepelt legsikeresebben, megszerezve a voksok 24,01%-át. A második helyen botránya ellenére Marine Le Pen végzett, 21,30%-os részesedésével, megelőzve Francois Fillont, aki a szavazatok 20,01%-át kapta meg. Így első alkalommal fordult elő, hogy szélsőjobboldali politikus megelőzte a jobbközép jelöltjét és egyben túllépte a voksok 20%-át. Gyökeres fordulat történt a baloldalon is; Jean-Luc Mélenchon ugyanis, negyedik helyeztként, 19,58%-os támogatottsággal rendelkezett, míg az őt követő szocialista Benoit Hamon híveinek aránya mindössze 6,36%-ot tett ki. A baloldal korábbi vezető erejének látványos kudarcát az okozta, hogy mérsékeltebb szavazói Macronhoz, a radikálisabbak pedig Mélenchonhoz áramlottak át. Le Pen második helyezése mellett a szélsőjobboldal erősödését mutatta az is, hogy Nicolas Dupont-Aignan 4,70%-os támogatottságot ért el, több mint két- és félszeresére növelve részesedését. A többi jelölt 1% körüli teljesítményt nyújtott, vagy még attól is jóval elmaradt. A másik jobbközép jelölt, Jean Lassalle a voksok 1,21%-át kapta meg, akit a két szélsőbaloldali politikus, Philippe Poutou és Nathalie Arthaud követett, 1,09, illetőleg 0,92%-os eredménnyel. Rendkívül gyenge szereplésüket szintén Mélenchon viszonylagos sikere magyarázza, aki szocialista, kommunista és trockista választókat egyaránt vonzott. Az utolsó helyet megint Jacques Cheminade foglalta el, minimális, 0,18%-os szavazati aránnyal.

Kiesésük után Fillon és Hamon egyaránt Macron támogatására kérte szavazóit, Lassalle és Arthaud üres szavazólappal leadására ösztönzött, Poutou és Asselineau pedig nem nyilatkozott preferenciájáról. Ugyanakkor Dupont-Aignan Le Pen mellé állt, rövidesen pedig az is kiderült, hogy a Nemzeti Front jelöltjének győzelme esetén ő lenne a miniszterelnök. Mélenchon ismét híveivel konzultált e kérdésről, akiknek 36,13%-a üres lappal szavazna, 34,83%-a Macront támogatná, 29,05%-a pedig távol maradna az urnáktól. Mindezek alapján a Lázadó Franciaország jelöltje csak annyit mondott, hogy szörnyű hiba lenne a Le Penre való szavazás, ami tulajdonképpen a távolmaradás ajánlását jelentette. Hasonlóan fogalmazott Cheminade is, aki kijelentette, hogy személy szerint nem voksolna a Nemzeti Front jelöltjére.

A második körben, 66,10%-os részesedéssel, jóval több, mint 20 millió szavazattal Macron nyerte el az elnöki tisztséget. Ilyen aranyú győzelme azonban azt is jelentette, hogy Le Pen híveinek aránya túllépte az egyharmadot, szavazóinak

száma pedig meghaladta a 10,6 milliót. Ezek az eredmények egy új politikai korszak születését jelezték; A republikánusok és a szocialisták küzdelmét a mérsékelt centrum és a szélsőjobb politikai harca váltotta fel, mely egyébként nem elszigetelt francia jelenség, hanem szerves része a politikai struktúra más európai országokban is tapasztalható átalakulásának.

Macron neoliberais gazdaságpolitikája erőteljes társadalmi ellenállásba ütközött, mely leginkább a sárgamellényesek csaknem két évig tartó tüntetéseiben jelent meg. Ez a mozgalom 2018 novemberében jött létre, s kezdetben a magas üzemanyagárakat támadta, majd a nyugdíjreform elleni tiltakozás látványos formájává vált, melynek bevezetését aztán a kormányzat elhalasztotta. 2020 tavaszától Franciaországban is a koronavírus járvány határozta meg a politikai helyzet alakulását, háttérbe szorítva minden más kérdést. A Covid-19 részleges visszaszorulása után ismét a bevándorlás körüli viták tematizálták a közéletet, megerősítve a szélsőjobboldal pozícióját, miközben az előbb említett konfliktusok és válságjelenségek érzékelhetően csökkentették Macron népszerűségét, ám nem növelték a hagyományos pártok támogatottságát.

Ilyen körülmények között mind A republikánusok, mind a szocialisták szembekerültek azzal a kérdéssel, hogy elnökjelöltjükről ismét előválasztáson döntsenek-e, s ha igen, az nyílt vagy zárt legyen-e. Az előbbieket Fillon, az utóbbiak Hamon kudarc miatt kérdőjelezték meg ezen intézmény alkalmazását. A republikánusok még 2017-ben, közvetlenül a választás után e tárgyakat is érintő kérdőívet küldtek a párt tagjainak s a mintegy 40 ezer válaszoló 70%-a nyilatkozott úgy, hogy elutasítja a nyílt előválasztást. Később, 2020-ban e vita folytatódott; több jelentős politikus, így az akkor legnépszerűbbnek tűnő republikánus, Xavier Bertrand ellenezte e kiválasztási formát. Végül, szeptember 25-én a párttagság körében lebonyolított konzultáció döntött a jelöltkiválasztás folyamatáról. A szavazók 58%-a a zárt, vagyis belső előválasztás mellett foglalt állást, 40,4%-a a nyitott fenntartását preferálta, 1,6%-a pedig üres lappal voksolt. Fontos változtatás volt az is, hogy a párt visszavonhatja a győztes támogatását, amivel a Fillon-ügy okozta kudarc megismétlődését akarták elkerülni.

E szavazás eredményének megfelelően A republikánusok a december 1–4. között megtartott kongresszuson választották ki jelöltjüket. Ez tulajdonképpen egy zárt előválasztás volt, amelyen azok indulhattak, akik legalább 250 gaulleista képviselő aláírását megszerezték. A területi megoszlás követelménye ez esetben is érvényesült: az ajánlóknak legalább 30 megyét kellett képviselniük s a támogatók legfeljebb egytizede származhatott ugyanabból a megyéből.

A választást lebonyolító szervező bizottság hét republikánus politikus jelentkezését fogadta el, közülük azonban Denis Payre nem kapta meg a szükséges

számú aláírást, s így nem indulhatott. A december 1-jén lebonyolított első fordulóban nagy meglepetésre Sarkozy híve, a szélsőjobboldal irányába nyitott, Éric Ciotti végzett az élen 25,58%-os részesedéssel, akit csaknem azonos, 25,00%-os támogatottsággal Valérie Pécresse követett. A két nagy esélyes, Michel Barnier és Xavier Bertrand kiesett a további küzdelemből, 23,92, illetve 22,36%-os szavazati aránnyal. E szoros eredmények a párt mély belső megosztottságát jelezték, s egyben azt is, hogy a tagság jelentős része személyi változásokat igényel. Az utolsó helyet Philippe Juvin foglalta el, 3,13%-os teljesítménnyel, akit inkább tekintettek szakértőnek, mint politikusnak. Miután a kiesett jelöltek a mérsékelt Pécresse mögött sorakoztak fel, a december 3-i újabb fordulóban ő nyerte el a jelöltséget, megszerezve a voksok 60,95%-át.

A szocialisták sem nyílt, hanem zárt előválasztást bonyolítottak le. A 2021. októberi voksoláson Anne Hidalgo, Párizs főpolgármestere a szavazatok több mint 72%-ával nyerte el a jelöltséget, nagy fölényrel győzve le egyetlen vetélytársát, Stéphane Le Foll egykori mezőgazdasági minisztert, egy kis település polgármesterét. Ezen az előválasztáson nem volt olyan éles küzdelem, mint öt évvel ezelőtt, hiszen a közvélemény-kutatások a szocialistákat teljesen esélytelenek mutatták.²²

Egy hónappal korábban viszont az Ökológiai Pólus nyílt szavazást tartott, melyen minden 16 éven felüli részt vehetett, aki két eurót befizetett és aláírta a környezetvédelem iránti elkötelezettségét kifejező szándéknyilatkozatot. Jelölti pályázatot július elejétől nyújthattak be, amire elvileg a pólus mind a hét alkotóelemének tagjai jogosultak voltak, e lehetőséggel azonban csak a Zöld Párt és az Ökológiai Generáció élt, az előbbi három, az utóbbi pedig egy jelölttel. Az indulók között két vitát bonyolítottak le, az egyiket az első, a másikat a második kör előtt, melyeket egy televíziós csatorna is közvetített. Akárcsak a republikánusok kongresszusán, a Zöldek előválasztásának első fordulójában is rendkívül szoros eredmény született: az élen végzett Yannick Jadot ugyanis a voksok 27,7%-át szerezte meg, míg a második helyezett Sandrine Rousseau részesedése 25,1%-ot tett ki. Hasonló jellegű szavazatmegoszlás alakult ki a második körben is, amelyben Jadot 51,03%-os támogatottsággal nyerte el a hivatalos jelöltséget. A két politikus irányvonala egyébként gyökeresen eltért egymástól; míg a győztes pragmatikus álláspontot képviselt, ellenfele radikálisabb felfogást vallott, ökofeministaként határozva meg pozícióját. Szoros eredményeik azt jelezték, hogy a környezetvédők is erőteljesen megosztottak:

²² Anne Hidalgo párizsi polgármester a szocialisták jelöltje a 2022-es franciaországi választáson. *Politico*, 2021. október 15.

a 104 ezer szavazó csaknem fele-fele arányban támogatta a két koncepciót.²³ A Zöld Párt számos tagja egyébként később azt várta, hogy Anne Hidalgo viszszalép Jadot javára, viszonzva a környezetvédő politikus korábbi döntését, aki 2017-ben lemondva indulásáról Benoit Hamont támogatta, a baloldali egység érdekében.

Hasonló célt tűzött ki a 2022 január végén lebonyolított népi előválasztás is, melyet civil aktivisták kezdeményeztek és szerveztek meg, köztük környezetvédők, feministák, és antirasszista csoportok. E voksolásra 467 ezren iratkoztak fel, melynek során öt politikust és két civilt kellett rangsorolniuk 1-től 5-ig terjedő osztályozással, ahol az első szám a nem megfelelő, az utolsó pedig a nagyon jót jelentette. Ugyanakkor e szavazás jelentőségét nagy mértékben csökkentette, hogy az érintett politikusok közül hárman, Jadot, Mélenchon és Hidalgo bejelentette, hogy figyelmen kívül hagyja a voksolás eredményét, vagyis semmiképpen sem lép vissza a jelöltségtől. Ezzel szemben Christine Taubira egykori igazságügyminiszter, aki 2007-ben a Baloldali Radikális Mozgalom színeiben már indult elnökválasztáson, úgy nyilatkozott, hogy elfogadja a választók döntését, sőt kifejezetten ambicionálja a népi előválasztáson való részvételt. Meg is nyerte e sajátos voksolást, megelőzve Jadot-t, Mélenchont és Pierre Larroutourot szocialista európai parlamenti képviselőt. Hidalgo e rangsorban az ötödik helyre szorult, ami egyértelműen jelezte, hogy a szocialisták szinte teljesen elvesztették a baloldali beállítottságú szavazók bizalmát. Az utolsó két helyre a civil jelöltek kerültek, ami azt mutatja, hogy a pártokkal szembeni elégedetlenség növekedése ellenére a választók a hivatásos politikusokat preferálják a mozgalmárokkal szemben. Taubira is érezte, hogy a pártok a baloldalon is meghatározó jelentőségűek, és március elején többek között ezért is lépett vissza Mélenchon javára, miután hiába szólította fel a többi jelöltet az egység megteremtésére.²⁴

Teljes körű egység létrehozására egyébként sem nyílt lehetőség, hiszen a népi előválasztás szervezői meg sem hívták azon pártok jelöltjeit, akik korábban már bejelentették indulási szándékukat. A két szélsőbaloldali alakzat, az Új Antikapitalista Párt és a Munkásharc részéről ismét azok pályáztak az államfői funkcióra, akik öt évvel korábban, és az előző választásokkal ellentétben most a kommunisták is saját jelöltet állítottak. Ez utóbbi formáció 2021 tavaszán megint belső konzultációt tartott, melyen az országos konferenciának arról

²³ Laura KAYALI – Pierre Paul BERMINGHAM: A francia zöldek szűk körben Yannick Jadot európai parlamenti képviselőt választották elnökjelöltnek. *Politico*, 2021. szeptember 28.

²⁴ Szűcs Zoltán: Az előválasztás, amelyet csak a győztes vesz komolyan. *Mérce*, 2022. február 4.

kellett döntenie, hogy önálló jelölttel vegyenek-e részt a küzdelemben, vagy Mélenchont támogassák, és amennyiben az első alternatívát fogadják el, ki induljon a párt nevében. A szavazók 66,41%-a a saját jelölt állítása mellett foglalt állást, 29,44%-a a Lázadó Franciaország vezetője mögött sorakozott volna fel, míg 4,14%-a e kérdésben tartózkodott a véleménynyilvánítástól. Emellett a túlnyomó többség úgy találta, hogy Fabien Roussel induljon az elnökválasztáson; a 889 szavazó körül 671-en őt támogatták, míg két versenytársa csupán 18-18 voksot kapott, 205-en pedig tartózkodtak. Ily módon, Taubira visszalépése ellenére, a baloldali és a szélsőbaloldali pólus ismét széttöredezett, hat pályázóval vett részt az elnökválasztási küzdelemben.

E választáson azonban a széttagozottság már nemcsak a baloldalt jellemezte, hanem a szélsőjobboldalt is. Míg korábban a politikai spektrum ezen szegmensében a Nemzeti Frontnak nem volt érdemi kihívója, 2021 novemberében megalakult a tőle is jobbra álló Visszahódítás, mely vezetőjét, Éric Zemmourt indította elnökjelöltként. E változást a Nemzeti Front középfelé történő elmozdulása és ezzel összefüggő névváltoztatása idézte elő. A Nemzeti Tömörülés történeti átalakulás bizonyos fokig szakítást jelentett Jean-Marie Le Pen politikájával, s ezt használta ki az új alakzat, mely a bevándorlás kérdését állította kampánya középpontjába, az országot a franciák számára akarva visszahódítani. Emellett ismét indult az elnökválasztáson Nicolas Dupont-Aignan, Marine Le Pen öt évvel ezelőtti szövetségese is, s így összesen három szélsőjobboldali jelölt pályázott az elnöki tisztségre. Elvileg a gaulle-ista republikánusoknak is volt a jobbközép mezőben versenytársa, az Ellenállás, melynek képviselőjében ismét Jean Lassalle vett részt a választási küzdelemben.

Miközben hat baloldali, három szélsőjobboldali és két jobbközép jelölt részvétele már biztosnak látszott, a hivatalban levő elnök hosszú ideig nem nyilatkozott, és csak 2022. március 3-án jelentette be indulási szándékát. Ez azonban nem jelentette azt, hogy nem készült a második ciklus elnyerésére. 2021 novemberében ugyanis megalakították az Állampolgári Társulatot, mely egy Macront támogató, jobbközép és balközép formációkat tömörítő politikai koalíció volt. Létrehozását Francois Bayrou kezdeményezte, amit Richard Ferrand házelnök elfogadott, s így kezdetben a Reneszánsz névre átkeresztelt, Lendületben a Köztársaság és a MoDem szövetségeként működött. Egy hónappal később a koalícióhoz csatlakozott a Radikális Párt, a Horizontok, A közösség (En commun) és a Progresszív Föderáció is, s így a szövetség hattagúra bővült, melynek elnöki tisztségét Richard Ferrand, két alelnöki pozícióját pedig Francois Bayrou és Édouard Philippe töltötte be. Az utóbbi három alakzat tulajdonképpen csak Macron támogatása érdekében alakult meg; a Horizontok

2021 októberében, a Reneszánsz és A republikánusok tagjaiból szerveződött meg, a centrum és a jobbközép együttműködését szimbolizálva, A közösség és a Progresszív Föderáció pedig a környezetvédők és a szociáldemokraták csatlakozását jelezte. Az Állampolgárok Társulatát egyébként nem csak a hivatalban levő elnököt támogatta, célja volt az is, hogy közös jelölteket állítson a parlamenti választáson.

A közvélemény-kutatási adatok és az ország jól érzékelhető hangulata egyaránt azt vetítették előre, hogy a választási küzdelem Emmanuel Macron és Marine Le Pen között dől el, s ennek megfelelően a kampány is az ő személyükre koncentrálódott. A hivatalban levő elnök pozícióját az gyengítette, hogy neoliberális, centrista gazdaságpolitikája miatt nem számíthatott arra, hogy a második fordulóban a baloldali szavazók egyöntetűen támogatják, mint 2002-ben Chirac-ot, és a 2017. évi voksoláson őt. Ezt elemzők a Republikánus Front meggyengüléseként írták le, amihez az is hozzájárult, hogy a Nemzeti Tömörülés, mint erre előbb már utaltunk, elődpártjánál mérsékeltebb politikai irányvonalat követett. Ezt használta ki Éric Zemmour, aki magát a nemzeti érdekek kizárólagos képviselőjének tüntette fel, s kampányának középpontjába az ország etnikai és vallási összetételét, illetőleg ezzel összefüggésben a bevándorlást állította. Közben az is nyilvánvalóvá vált, hogy a baloldalon a Lázadó Franciaország rendelkezik csak viszonylag széles támogatottsággal, s a két nagy tradicionális erő, a Szocialista Párt és a Francia Kommunista Párt teljesen marginalizálódott. Hasonló helyzetbe kerültek a gaulle-isták is, hiszen A republikánusok bázisa is látványosan csökkent, épp a macroni centrum elszívó hatása következtében. 2022-ben tehát a pártstruktúra radikális átalakulása tovább folytatódott; a meghatározó politikai törésvonal a centristák és a mérsékeltebbé váló szélsőjobb között húzódott, a harmadik erő pozícióját pedig a meggyengült, ám befolyását bizonyos fokig megőrző baloldal foglalta el.

Jelentősen befolyásolta a kampányt a 2022. február 24-én kezdődött orosz-ukrán háború is, Oroszország agressziója nyugati szomszédja ellen. Ez jelentősen javította Macron pozícióját, már csak azért is, mert a veszélyhelyzetek és katasztrófák többnyire a hivatalban levő politikusoknak kedveznek. A két szélsőjobboldali, oroszbarátnak számító jelölt viszont magyarázkodásra kényszerült, ami bizonyos fokig csökkentette támogatottságukat. A kampány fontos eleme volt az is, hogy Macron az első forduló előtt megtagadta a részvételt a többi jelölttel folytatott vitákban, ezért Gérard Larcher, a szenátus elnöke és egyben Péresse támogatója kétségbe vonta esetlegesen győzelmének legitimitását.

A várakozásoknak megfelelően, a 2022. április 10-én lebonyolított első fordulóban Macron végzett az élen, 27,85%-os szavazati részesedéssel, és a

szintén továbbjutást biztosító második helyet Marine Le Pen szerezte meg, a voksok 23, 15%-ával. Jean-Luc Mélenchon 21,95%-os támogatottságával egyértelműen a baloldal vezető politikusává vált; bekerült volna a második fordulóba, ha a kommunisták nem indítottak volna saját jelöltet. Az első három helyezettől messze lemaradva, 7,07%-os szavazati aránnyal Éric Zemmour lett a negyedik, megelőzve Valérie Pécresse-t és Yannick Jadot-t, akik a voksok 4,78, illetve 4,63%-át kapták meg. A mérsékelt jobbközép jelölnél tehát két szélsőjobboldali politikus is sikeresebben szerepelt, bizonyítva, hogy e váltás, néhány más európai országhoz hasonlóan, Franciaországban is bekövetkezett. Hetedik helyen Jean Lassalle, az Ellenállás vezetője végzett, 3,13%-os teljesítménnyel, míg a kommunisták a választók 2,28, a szocialisták pedig 1,75%-ának bizalmát nyerték el, s közöttük foglalt helyet a szintén szélsőjobboldali Nicolas Dupont-Aignan, 2,06%-os eredménnyel. A két szélsőbaloldali jelölt híveinek aránya 1% alatt maradt, szavazóik nagy valószínűséggel Mélenchonhoz áramlottak át.

Ha az adatokat politikai pólusok szerint összegezzük, kiderül, hogy a választásokon – első alkalommal – a szélsőjobboldal rendelkezett a legszélesebb bázissal: a szavazók 32,28%-a sorakozott fel mögötte. A baloldal a választók 30,61%-ának bizalmát nyerte el, s ez az arány a szélsőbaloldallal együtt 31,94%-ra emelkedett. E megközelítésben a centristák csak a harmadik helyet foglalták el, ám mivel e tömböt csak Macron képviselte, ez az irányzat tűnt a legerősebbnek. A jobbközép csak úgy, mint a tradicionális baloldali erők megsemmisítő vereséget szenvedtek, összteljesítményük mindössze 7,91%-ot tett ki.

Az első fordulót követően Pécresse, Jadot és Hidalgo Macron, a két kiesett szélsőjobboldali jelölt pedig Marine Le Pen támogatására szólította fel híveit. Arthaud és Lassalle üres lappal történő szavazást ajánlott, míg Mélenchon, Roussel és Poutou bejelentették, hogy szemben állnak a Nemzeti Tömörüléssel, ám nem sorakoznak fel Macron mögött sem. Ez utóbbi álláspontok tulajdonképpen baloldali szavazóikra bízta a döntést: ha tartanak Le Pen győzelmétől, leszavazhatnak Macronra, ellenkező esetben pedig távol maradhatnak az urnáktól.

Április 20-án bonyolították le a kampány egyetlen választási vitáját. Az azt követően végzett közvélemény-kutatások szerint Macront 59% tartotta győztesnek, míg Le Pen csak 39%. Ez már előre vetítette, hogy a hivatalban levő elnök meg tudja őrizni államfői tisztségét.

A második körben Macron több mint 18 millió 750 ezer szavazattal, a voksok 58,55%-ával győzött, s megkezdhette újabb ciklusát, sikere azonban nem volt egyértelmű. Első alkalommal fordult elő ugyanis, hogy szélsőjobboldali jelölt 40% feletti támogatottsággal rendelkezett. Emellett a baloldali szavazók vi-

szonylag jelentős része valóban nem volt hajlandó a két továbbjutó egyikét sem támogatni; csaknem két és negyed milliónyian üres lappal voksoltak, jelezve, hogy egyszerre utasítják el a neoliberalizmus gazdaságpolitikáját és a radikális jobboldalt.

6. Összegzés

A Franciaországban 1848 és 2022 között lebonyolított 19 közvetett, egy vegyes és 12 közvetlen elnökválasztás tapasztalatai csak részben igazolják e szavazási módokkal kapcsolatos feltételezéseket. A III. és IV. Köztársaság törvényhozási voksolásait ugyanis elsődlegesen nem pártpolitikai meghatározottságuk túlsúlya jellemezte, amihez természetesen a korabeli francia politikai struktúra kialakulatlansága, változékonysága is hozzájárult. Kétségtelen, hogy létezett az ún. republikánus fegyelem, melynek hatására a köztársasági erők lényegében megakadályozták, hogy monarchistát válasszanak államfővé. Ez a kötöttség azonban, mint Poincaré 1913-ban és Doumergue 1924-ben történt megválasztása is bizonyítja, az idő előrehaladtával gyengült, hiszen fokozatosan háttérbe szorult a monarchista restauráció történelmi esélye. Ezzel egyidejűleg megszárdult az a gyakorlat, hogy mindinkább a szenátus hivatalban levő elnökét válasszák meg államfőnek, aki elvileg legtöbbször felülemelkedett a pártpolitikai meghatározottságon. Egyébként is, mint erre korábban már utaltunk, az elnöki hatalomnak a Grévy formulával történő korlátozása miatt viszonylag ritkán nyerte el az elnöki tisztséget nagy befolyással rendelkező, karakteres politikus. Ugyanakkor a választási folyamat bizonyos fokú szabályozatlansága váratlan eredményt is hozhatott; ez különösen az utolsó, 1953 decemberében lebonyolított közvetett voksoláson vált nyilvánvalóvá, amikor a 13. fordulóban az a René Coty szerezte meg az államfői funkciót, akinek neve hosszú ideig fel sem merült a jelöltek között s először nem hivatalos indulóként kapott szavazatokat.

A közvetlen választásokon viszont egyértelműen a pártpolitikai megosztottság túlsúlya érvényesült. Ezt jórészt az idézte elő, hogy mind 1848-ban, mind az V. Köztársaság időszakában a féléprezidenciális kormányzati berendezkedésben a végrehajtó hatalom ténylegesen is a köztársasági elnök kezében összpontosult, szemben a III. és a IV. Köztársaság korával, amelyekben az államfőt inkább csak tájékoztatták a konkrét politikai helyzetről és az operatív döntésekről. Ugyanakkor, már csak a kampányok következtében is, a politikai egyeztetések, alkuk általában a nyilvánosságban zajlottak le, viszonylag átláthatóak voltak, bár a közvélemény előtt ismeretlen háttértárgyalások is esetleg befolyásolhatták

a jelöltállítást, illetőleg valamely politikus más párt általi támogatását. Emellett a pontos alkotmányjogi szabályozás kizárta, hogy váratlanul új jelöltek jelenjenek meg, s a fordulók száma is kettőre korlátozódott. 1995-ben, majd a XXI. században, akárcsak, mint már régóta az Egyesült Államokban, egyes pártok előválasztáson határozták meg jelöltjük személyét, aki egyébként visszaléphetett, ami 2017-ben a Zöldek esetében be is következett.

A 31 francia voksolás nyilvánvalóan csak részleges ismereteket nyújthat mind a közvetett, mind a közvetlen elnökválasztás jellegzetességeiről. Szilárd politikai struktúra s különösen alacsony effektív parlamenti pártszám esetén a közvetett szavazási mód, bármiféle kompromisszum nélkül, a többséggel rendelkező formáció jelöltjét juttathatja az államfői székbe, miként ezt hazánkban is tapasztalhatjuk. A végrehajtó hatalomtól ténylegesen leválasztott elnök közvetlen választása viszont valóban vezethet konszenzusos, sőt akár valóban független személy megválasztásához is, ám ez utóbbi mögött is pártkoalíciók sorakozhatnak fel.

Ezek az állítások is többnyire feltételezések. A közvetett, a vegyes, és a közvetlen elnökválasztás sajátosságainak, szabályszerűségeinek feltárása további kutatásokat igényel, újabb országok bevonását e vizsgálatokba. Végleges eredményt azonban ezek sem hozhatnak, hiszen a politika és az alkotmányjog világa is folyamatosan változik.

ISBN 978-963-308-460-1



9

789633

084601