



Tanulmányok 26.

AZ ÁLLAMFŐ JOGÁLLÁSA II.

Szerkesztette:
CSINK LÓRÁNT és SZABÓ ISTVÁN

PÁZMÁNY PRESS

Az államfő jogállása
II.

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 26.

Sorozatszerkesztő: *Szabó István*

AZ ÁLLAMFŐ JOGÁLLÁSA

II.

Szerkesztette:
CSINK LÓRÁNT és SZABÓ ISTVÁN

PÁZMÁNY PRESS
Budapest
2015

© Szerkesztők, szerzők, 2014
© PPKE JÁK, 2014

ISSN 2061-7240

ISBN 978-963-308-236-2

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

Felelős kiadó: Dr. Varga Zs. András dékán

Korrektúra: Réti Anna

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomás: Mondat K.ft.
www.mondat.hu

TARTALOM

PETRÉTEI József A köztársasági elnök, mint Magyarország képviselője	7
PETRÉTEI József A köztársasági elnök kegyelmezési jogáról	29
SZENTPÉTERI NAGY Richard A prezidenciális kormányrendszer államfője és államfőváltásai Latin-Amerikában	55
WIENER György Három koncepció a köztársasági elnöki intézményről (1946, 1988–1990, 2010–2013).....	135

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK, MINT MAGYARORSZÁG KÉPVISELŐJE

PETRÉTEI JÓZSEF

Bevezetés

Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerint a köztársasági elnök „képviseli Magyarországot”. Az Alaptörvény az *államfő képviseleti feladatát és jogát nem részletezi*: nem határozza meg a képviselet fogalmát, jellegét és tartalmát, továbbá nem szól arról, hogy ezt milyen konkrét hatáskörök gyakorlásával, illetve befelé vagy kifelé irányulóan látja-e el. Nem világos az sem, hogy Magyarország képviseletének feladata milyen viszonyban áll azzal a funkció-meghatározással, miszerint a köztársasági elnök a nemzet egységének kifejezője és az államszervezet demokratikus működésének öre.¹ E rendelkezésből azonban már előjáróban több következtetés levonható: *egyrészt* az, hogy az alkotmány az állam képviseletét *kifejezetten a köztársasági elnök* feladat- és hatásköröként határozta meg, még akkor is, ha ez az előírás nem értelmezhető oly módon, hogy kizárólag a köztársasági elnök lenne jogosult a magyar állam képviseletére.² *Másrészt a képviselet* – mivel nincs konkretizálva megvalósulásának tere – *mind befelé* (az államon belül), *mind pedig kifelé* (a külkapcsolatokra) *irányulóan* realizálódhat. *Harmadrészt* e rendelkezés jelentéstartalmának meghatározása nem választható el az Alaptörvény más előírásainak értelmezésétől, amely az alkotmány szisztematikus interpretációját is megköveteli. E rendelkezés tényleges tartalma csak az Alaptörvény kontextusában való elhelyezé-

¹ Vö. az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdésével.

² Az Alkotmánybíróság már egyik korai határozatában értelmezte a köztársasági elnök képviseleti jogát. A testület megállapítása szerint e rendelkezés nem értelmezhető oly módon, hogy kizárólag a köztársasági elnök lenne jogosult a magyar állam képviseletére. „A köztársasági elnök főként közjogi, államközi kapcsolatokban képviseli az államot, képviseleti joga azonban e területeken sem kizárólagos. A hazai jog és a nemzetközi jog is ismeri a kormányfő és a külügyminiszter képviseleti jogát.” 156/B/1990. AB határozat. ABH 1990. 217

sével állapítható meg, ezért a köztársasági elnök képviseleti feladatát *nem lehet az Alaptörvény rendszeréből* kiemelve, attól izolálva értelmezni. A rendszer-tani interpretáció figyelmen kívül hagyása éppen azt a normarendszert negligálja, amely az államfői reprezentáció lényegét körvonalazza és meghatározza.

1. A képviselet fogalmáról

A képviselet fogalmát az Alaptörvény nem definiálja. A ‘képvisel’ – képviseletet végez, lát el, teljesít – ige többféle jelentéstartalmat foglal magában. *Általános meghatározás* szerint a ‘képviselni’ valakinek/valaminek (vagyis másnak) a nevében, megbízatásából való megjelenést, eljárást és működést jelent, továbbá valamely értéknek, minőségnek a létevel, működésével való kifejezését, illetve megtestesítését – vagyis érzékelhető formában történő megjelenítését, reprezentálását – ölelheti fel.³ A *jogi értelemben* felfogott képviselet általában jognyilatkozatnak – vagyis a jogalany jogi következményeket, jogi hatást kiváltó akarat-elhatározásának – más helyett és más nevében történő kifejezésre juttatása oly módon, hogy a képviselt válik jogosítottá és kötelezetté, vagyis a képviselet más nevében teljesített, de a megbízóra irányadó jogügylet. A ‘képviseli’ kifejezés tehát felveti, hogy az államfő esetében ezt milyen – általános vagy jogi – képviseletként kell-e érteni. A *köztársasági elnök* feladatkörében a ‘képvisel’ jelentése – tekintettel az államfő alkotmányjogi helyzetére (állami szer- vi jellegére) és funkcióira – egyfelől az *alkotmányjogi és nemzetközi jogi értelemben felfogott* általános képviselet, vagyis *reprezentáció*, másfelől azonban kifejezetten *jogi képviselet* is. E két fogalom részben megfeleltethető egymásnak, részben azonban eltérő értelemben is használható. A ‘reprezentál’ ige jelentéstartalma ugyanis egyfelől megegyezik a ‘képvisel, megjelenít’ igékével, másfelől azonban bizonyos többletjelentést is hordoz. A reprezentálás – a képviseleten, megjelenítésen túlmenően – azt is kifejezheti, hogy a tisztséggel, jogállással, társadalmi szereppel együtt járó hivatali és udvariassági formáknak a köztársasági elnök eleget tesz, közéleti szereplését ennek megfelelően alakítja.⁴ Ebben az értelemben az államfő a *nemzetközi kapcsolatokban* az állam reprezentációját valósítja meg akkor, amikor a képviselet dekoratív tartalommal is telített, ami különösen a protokolláris, ünnepélyes események lezajlá-

³ Vö. PUSZTAI Ferenc (szerk.): *Magyar Értelmező Kéziszótár*. 2. kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003. 647.

⁴ Vö. *Magyar Értelmező Kéziszótár* 1140.

sakor, illetve a tiszteleti és szimbolikus aktusoknál érhető tetten, de a nemzetközi jogban a reprezentációnak van a jogi képviseletnek megfelelő jelentése is, vagyis a nemzetközi jog előírása szerint bizonyos esetekben jogi következményeket is eredményezhet. Az *államon belüli* reprezentáció viszont önmagában ilyen nem tartalmaz. A köztársasági elnök képviseleti tevékenységét előíró rendelkezés ugyanis feladatnorma,⁵ amelyet az államfő számos konkrét – az Alaptörvényben vagy törvényben rögzített – hatáskörének gyakorlása során juttat érvényre, illetve teljesít. A köztársasági elnök reprezentatív feladata befelé irányulóan tehát csak akkor kapcsolódik össze jogkövetkezményekkel, ha az egyes – jogkövetkezményeket eredményező – hatáskörei gyakorlásában kimutatható a képviseleti feladat ellátása is. Mivel azonban az Alaptörvényben az elnöknek szinte az összes hatásköre ilyennek tekinthető, ezért az alkotmányban meghatározott államfői képviselet a reprezentatív funkció ellátását konkretizáló feladat- és hatáskörként is felfogható: adott hatáskörgyakorlásban a jogi értelemben felfogott képviselet is megjelenik, mert Magyarország képviselete a köztársasági elnök további – az Alaptörvényben számára előírt – feladat- és hatáskörétől nem választható el, ez e hatáskörök gyakorlásában is megnyilvánul. A reprezentatív feladat azonban gyakran jogilag nem rögzített formában is megvalósul,⁶ mert a képviselet az államfő közszereléseinek velejárója: vannak ugyanis olyan – sem az Alaptörvényben, sem törvényekben nem szabályozott – funkciók, amelyekben az államfő szintén Magyarországot képviseli. A képviselet tehát a köztársasági elnök hatáskör- és funkciógyakorlásában érhető tetten, továbbá Magyarország bel- és külföldi megjelenítésére is vonatkozik,⁷ ezért a képviselet nemcsak általános, hanem jogi értelemben is vizsgálendő.

2. A képviselet alanya

Az alaptörvényi rendelkezések egybevetése alapján megállapítható, hogy a *köztársasági elnök kifejezetten felhatalmazott* Magyarország képviseletére, e képviselet *alanya*. Magyarország képviselése a köztársasági elnök *tisztségéhez* kap-

⁵ „Nem hatáskörrel van tehát szó, hiszen ez alapján a köztársasági elnök nem jogosult konkrét intézkedést/rendelkezést hozni.” KOVÁCS Virág: A köztársasági elnök. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 1035.

⁶ Vö. KOVÁCS i. m. 1035.

⁷ TILK Péter: Gondolatok a köztársasági elnök feladat- és hatásköreiről. In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, PTE ÁJK, 2010. 357.

csolódik, az e tisztséget betöltő személyt ebben a minőségében illeti meg. A magyar állam képviselőjének feladata azonban nem pusztán az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés a) pontjában nevesített feladatkörből következik, hanem már abból az alaptörvényi meghatározásból is, hogy a köztársasági elnök Magyarország államfője,⁸ így a képviselet az államfői tisztség következménye.⁹ Az államtan-alkotmányjogi szakirodalomban ugyanis az *államfő fogalma* alatt általában azt az *állami szervet* értik, amelyik az állam reprezentánsaként az *állam egészének képviseletére jogosult* mind a belső jogban, mind pedig a nemzetközi jogban.¹⁰ Az államnak – mint teoretikus-absztrakt fogalomnak – ugyanis reprezentációra van szüksége,¹¹ reprezentáció nélkül nincs állam.¹² A köztársasági elnök tehát államfőként akkor is képviselné Magyarországot, ha ezt külön feladat- és hatáskörként az Alaptörvény nem nevesítené,¹³ mert a képviselet ellátása államfői feladat, és vélelmezni kell, hogy a köztársasági elnök – amennyiben államfőként jár el – az állam képviselőjeként nyilvánul meg.¹⁴ Ennek következtében az állam képviselete nemcsak feladat- és hatásköri szabály, hanem „az elnöki jogállás része, és a köztársasági elnök hatásköreinek gyakorlása során az államot képviselve jár el.”¹⁵ Az államfő a reprezentatív szerepéből azonban nem következik az, hogy Magyarország képviseletére kizárólag a köztársasá-

⁸ Alaptörvény 9. cikk (1) bek.

⁹ Megjegyzendő azonban, hogy lehet olyan állam, amelynek nincs államfője, illetve van ugyan, de nem ez a szerv jogosult az állam képviseletére.

¹⁰ Vö. H. TILCH (Hrsg.): *Deutsches Rechts-Lexikon*. III. kötet. 2. kiadás. München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1992. 489.; LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos (szerk.): *Jogi lexikon*. Budapest, KJK-Kerszöv, 1999. 28.

¹¹ A reprezentáció – ontológiai értelemben – valami nem megragadhatónak, nem jelenlévőnek vagy absztraktnak a megjelenítése, illetve jelenlévővé tétele úgy, hogy ebből a reprezentálakra következethetnek. U. KEMPF: Repräsentation. In: W. MICKEL (Hrsg.): *Handlexikon zur Politikwissenschaft*. Bonn, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 1986. 441.

¹² C. SCHMITT: *Verfassungslehre*. 6. kiadás. Berlin, Duncker & Humblot, 1983. 206. Schmitt szerint „Repräsentálni azt jelenti, hogy egy láthatatlan létezőt egy nyilvánosan jelenlévő létezőssel láthatóvá tesznek és megjelenítenek.” Uo. i. m. 209.

¹³ Az államoknak a monarchikus tradícióig visszamenő gyakorlatában terjedt el, hogy a mindenkori államfői tisztséget ellátó személyt tekintik képviseletre jogosítottnak. „Az abszolutizmusban már jog-konstruktívan sem volt másként lehetséges, minthogy az uralkodó a maga számára igényelte az állam megtestesítését.” B. KEMPEN: Art. 59. In H. v. MANGOLDT – F. KLEIN – Ch. STARCK (Hrsg.): *Das Bonner Grundgesetz Kommentar*. II. kötet. München, Verlag Franz Vahlen, 2000. 1824.

¹⁴ Vö. TILK i. m. 357.

¹⁵ CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2008. 129. Az állam feje megnevezés „ma is arra utal, hogy kiemelt helyet foglal el az intézmények között, s mint ilyen, első számú megtestesítője, megjelenítője a magyar államiságnak.” KOVÁCS i. m. 949.

gi elnök volna jogosult, sem pedig az, hogy ebből önmagában levezethető volna politikai döntést jelentő hatáskör gyakorlása. A köztársasági elnök ugyanis *nem* rendelkezik *kizárólagos és mindenre kiterjedő* képviseleti jogkörrel, illet az Alaptörvény nem rögzít.¹⁶ Az államfőnek – mint sajátos jogintézménynek – ugyanakkor a nemzetközi jogban kiemelkedő szerepe van, mert e jogterületen az államfő fontos és központi jelentőségű figura: az állam első reprezentánsa, az állam egészének képviselője.¹⁷ A nemzetközi jogban azonban *nem* található olyan rendelkezés, amely szerint valamely államot a nemzetközi kapcsolatokban *kizárólag csak az államfő* képviselhetné, mert e kapcsolatok intenzitása következtében az államfő nincs is abban a helyzetben, hogy minden nemzetközi jogilag releváns aktust maga végezzen.¹⁸ A nemzetközi jog és a nemzetközi kapcsolatok viszont azt szükségessé teszik, hogy az állam rendelkezzen képviseletre jogosult szervvel.¹⁹ Az alkotmányozó hatalom szabadon dönthet abban, hogy az alkotmányban kit hatalmaz fel a külső reprezentációra, vagyis a köztársasági elnök képviseleti jogát korlátozhatják, vagy akár teljesen ki is zárhatják, de a külső viszonyokban az államfők – bizonyos korlátozással – a nemzetközi jog szerint általános képviseleti jogosultsággal rendelkeznek, aminek alapját a nemzetközi jog határozza meg.²⁰ A szerződések jogáról szóló nemzetközi egyezmény szerint ugyanis az államfők, a kormányfők és a külügyminiszterek tisztségükönél fogva jogosultak arra, hogy szerződést kössenek, és az erre irányuló felhatalmazásukat nekik nem kell igazolniuk.²¹ A köztársasá-

¹⁶ Az államfő nem rendelkezik az abszolútizmus korában elismert „*ius repraesentationis omni modae*”-val, mert az államakarat képzésében lényegében más szervek vesznek részt. Vö. K. STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. II. kötet. München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1980. 221.

¹⁷ Az államfők helyzetének sajátossága „az államfők azon minőségében rejlik, hogy ők az állam legmagasabb szintű szervei, akik az államot nemzetközi szinten képviselik, megszemélyesítik, és a nevében kötelezettséget vállalnak. E különleges helyzet képletesen magában foglalja, hogy ha az államfő közéleti jellegű látogatás keretében utazik, ennek soha nem lehet teljes egészében személyes jellege, mivel az őt vendégül látó állam mindenekelőtt az államfő által képviselt közösséget fogadja.” Yves Bot főtanácsnok indítványának 54. pontja a Magyarország kontra Szlovák Köztársaság közötti, az Európai Bíróságon folyó C-364/10. sz. ügyben. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=120050&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&cid=4292836>

¹⁸ Ebben kiemelt szerepet játszanak a kormányok és a diplomáciai missziók.

¹⁹ Vö. KEMPEN i. m. 1824–1825.

²⁰ Vö. KEMPEN i. m. 1825.

²¹ A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt egyezmény – amit az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet hirdettet ki – 7. cikk (2) a pontja szerint „[f]unkciójuknál fogva és anélkül, hogy meghatalmazást mutatnának fel, a következők tekintendők államuk képviselőjének: a) államfők, kormányfők és külügyminiszterek, minden olyan cselekmény véghezvitele céljából, amely szerződés kötésére vonatkozik; [...]”

gi elnök – mint Magyarország államfője – nemcsak az Alaptörvény, hanem a szerződés alapján jogosult a nemzetközi jogi képviseletre, amit – a kormányfőhöz és a külügyminiszterhez hasonlóan – külön felhatalmazás nélkül is elláthat, vagyis a magyar államot – mint nemzetközi jogalanyt – megjelenítő szervként eljárhat. A bécsi egyezmény viszont nem rendelkezik arról, hogy a felsorolt állami szervek közül mikor melyik jogosult a képviseletre, mert ezt a belső jognak kell szabályoznia.²²

Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés a) pontja a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit felsoroló rendelkezések között *első helyen* szerepel, ezáltal kiemelt jelentőséget kap, tehát – a fentieket figyelembe véve – *megerősíti és konkretizálja* az államfői tisztségből adódó képviseletet, amely azonban nemcsak Magyarország nemzetközi jogi, hanem az államon belüli képviseletére is utal, vagyis nemcsak államközi képviseletként értelmezhető.²³ A köztársasági elnök képviseleti joga az Alaptörvény e rendelkezése szerint *kifejezett, de nem kizárólagos*: nem terjed ki sem Magyarország európai uniós képviseletére, sem pedig az államnak a polgári jogi jogviszonyokban való megjelenítésére. Magyarországot az *Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben* – más tagállamokhoz hasonlóan – a Kormány képviseli,²⁴ ezért nem vonható le az a következtetés, hogy uniós ügyekben a köztársasági elnöknek kell Magyarország képviseletét ellátnia, és arra más szerv nem volna jogosult.²⁵ A *polgári jogi jogviszonyokban* pedig az állam képviseletének feladatát törvény alapján a szakminiszter teljesíti,²⁶ mert e jogviszonyok sajátossága és az állam-

²² Ugyanakkor az egyezmény 46. cikke szerint „az állam arra a tényre, hogy a szerződést magára nézve kötelező hatályúként a szerződéskötési hatáskörre vonatkozó belső jogi rendelkezés megsértésével ismerte el, ezen elismerés érvénytelenítése céljából nem hivatkozhat, kivéve, ha a jogsértés szemmel látható volt és alapvető fontosságú belső jogi szabályra vonatkozott. A jogsértés szemmel látható, ha az ügyben a normális gyakorlattal összhangban és jóhiszeműen eljáró bármely állam számára objektíve nyilvánvaló lenne.”

²³ TILK i. m. 358.

²⁴ A korábbi Alkotmány a 35. § (1) bekezdés k) pontjában *expressis verbis* rögzítette, hogy a Kormány képviseli a Magyar Köztársaságot az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben. Az Alaptörvény nem sorolja fel a Kormány feladat- és hatáskörét, és így kifejezetten nem tartalmazza a Kormány uniós képviseleti kötelezettségét, de az Alaptörvény 19. cikkéből erre lehet következtetni.

²⁵ Az Európai Unióban a döntéshozatal szempontjából kiemelkedő szerepet játszik a tagállamok kormányainak képviselőiből álló Tanács (Miniszterek Tanácsa), amely az Unió legfőbb döntéshozó testülete. A döntéseket formálisan a kilenc formációban működő Tanács hozza meg, amelyek az illetékes tagállami miniszterekből állnak, és minden miniszter a saját kormánya nevében foglal állást, tehát képviseli kormányát és ezen keresztül az államát.

²⁶ A Ptk. hatályos szövege – a 28. § (1) bekezdése – alapján az államot polgári jogviszonyokban főszabályként az államháztartásért felelős miniszter képviseli, aki e jogát más állami szerv útján is gyakorolhatja, vagy más állami szervre is átruházhatja. Az új Ptk. 3:405. § (2) bekez-

nak az ezekben való részvétele más jellegű képviseletet igényel: az állam – mint egész – a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként, nem pedig közhatalmi szervezatként vesz részt.

3. A képviselet tárgya

3.1. „Magyarország” mint a képviselet tárgya

A köztársasági elnök – az Alaptörvény szerint – Magyarországot képviseli. Ennek kapcsán felvethető, hogy mit kell ‘Magyarország’ alatt érteni:²⁷ ez pusztán a magyar államot jelenti-e, vagy szélesebb értelemben fogható fel, vagyis Magyarország képvisellete az állam mellett a nép/nemzet képviselétét is felöleli-e. Másképpen megfogalmazva, az állam képvisellete és a nép képvisellete elválasztható-e egymástól, illetve megkülönböztetésük következtében a nép és az állam képvisellete szembeállítható-e egymással.²⁸

3.2. Az állam fogalma

Az Alaptörvény *nem tartalmaz államdefiníciót*, de az állam meghatározása – az alkotmányjog alapján – mindig és kizárólag éppen annak az entitásnak a jogrendszeréből vezethető le, amelyik ezt az államminőséget a maga számára deklarálja.²⁹ Minden alkotmány feltételezi ugyanis állama fennállását, és az álla-

dése szerint az államot – mint egészet – a polgári jogi jogviszonyokban az állami vagyoni felügyeletéért felelős miniszter képviseli.

²⁷ A korábbi Alkotmány szerint a köztársasági elnök „képvisei a magyar államot” [30/A. § (1) bek. a) pont], vagyis – összekapcsolva az 1. §-sal – a Magyar Köztársaság képviselőjének minősült. „A magyar állam képvisellete – ami az államfő reprezentatív funkciója körébe sorolható – a Magyar Köztársaság megjelenítését foglalja magában: a köztársasági elnök az állam egységét jeleníti meg, és az állam nevében jár el.” TILK i. m. 357.

²⁸ Az alkotmányos monarchia időszakában egyértelműen elfogadott volt, hogy a népképviselést a parlament látta el, vele szemben az uralkodó az államot képviselte.

²⁹ Vö. K. DOERING: *Allgemeine Staatslehre*. 2. kiadás. Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2000. 18. Elképzelhető, hogy valamely alakzat saját magát – a belső állami jogrendje szerint – államként fogja fel, de a külső kapcsolatok számára – vagyis más államokhoz való viszonyában – nem minősíthető államnak. Bármilyen meglepő azonban, de ellentétes eredményre is lehet jutni. Elképzelhető ugyanis, hogy valamely alakzatot a nemzetközi jog értelmében államként fognak fel, miközben a belső állami joga – az alkotmányjogi rendszere szerint – nem mutat fel állami ismérveket. Az államminőség tehát a külkapcsolatok és a belső állami jog számára divergálhat. A nemzetközi jog és az alkotmányjog ugyanis különböző jogrendszerek, amelyek

mot a konkrét megjelenési formájában határozza meg és fejezi ki,³⁰ tehát az alkotmány a „saját” állama számára tartalmaz rendelkezéseket. Ennek megfelelően az Alaptörvény egyfelől rögzíti, hogy „HAZÁNK neve Magyarország”,³¹ amely az ország nemzetközi jogi és alkotmányjogi értelemben is hivatalos nevének tekintendő,³² és amely egyúttal a *magyar állam elnevezése* is, nem pusztán földrajzi területet jelöl.³³ Másfelől az Alaptörvény tagolásában megtalálható „Az állam” elnevezésű rész, amely – túlnyomó hányadában – az állami szervek felsorolását és szabályozását tartalmazza.³⁴ Magyarország – mint állam – alkotmányjogi értelemben az Alaptörvény által konstituált és az alkotmányi szabályozás által kialakított rend szerint felépülő és működő szervezett politikai-hatalmi intézményrendszer.³⁵ Mivel az Alaptörvény az államot a legfontosabb szervein keresztül konstituálja, ezért az állami szerveknek Magyarország – mint állam – nevében kell tevékenykedniük, a magyar állam céljait és feladatait kell valóra váltaniuk.³⁶ A köztársasági elnöknek – mint alkotmányos állami szervnek – az állam egészét – tehát nem egy-egy szervét³⁷ – kell képviselnie.³⁸

különböző posztulátumokat is követnek, és ezért eltérő eredményre juthatnak. Vö. DOEHRING i. m. 16.

³⁰ Vö. J. ISENSE: Staat und Verfassung. In: J. ISENSEE – P. KIRCHHOF (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. I. kötet. 2. kiadás. Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1995. 592.

³¹ Alaptörvény A) cikk.

³² JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-Orac, 2011. 186.

³³ Az ország „[e]gységes államszervezetbe tartozó földrajzi terület a benne és rajta levőkkel együtt.” *Magyar Értelmező Kéziszótár* 1018.

³⁴ Az Alaptörvény általános indoklásában is szerepel, hogy az Alapvetés rész hazánkra, Magyarországra mint államra vonatkozó alapvető rendelkezéseket foglalja össze, továbbá az Állam címet viseli az Alaptörvény harmadik része, amely a Magyarország államszervezetére vonatkozó legalapvetőbb szabályokat tartalmazza, vagyis a „Magyarország” szó a magyar államot is jelenti.

³⁵ Nem téve különbséget az állammal kapcsolatos elvárások és a tényleges állapot – mint a mindenkori aktuális realitás – között.

³⁶ PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 11.

³⁷ Az állami szervek mindegyikének megvan a saját olyan tisztségviselője, amely ellátja az adott szerv képviselését.

³⁸ Ez különösen a nemzetközi kapcsolatokban egyértelmű, ahol a nemzetközi jog alanya az állam – amely pusztán létéből eredően a nemzetközi jog teljes jogú alanya – nem pedig valamely szerve.

3.3. Az állam egésze és egysége

Az állam reprezentációjában az *állam egésze* – mint alkotórészeinek összessége, együttese – a maga teljességében jelenik meg, válik láthatóvá. A plurálisan tagolt politikai közösség az állami létben nyeri el tartós és stabil egységét,³⁹ amely azonban folyamatos integrációt feltételez, mert ez az egység a *sokféle-ség egysége*, amelyet tartós, dinamikus és permanens egyensúlyozásnak és integrációnak kell létrehoznia és fenntartania. Az állam csak azért és annyiban létezik, amiért és amennyiben tartósan integrálódik.⁴⁰ Az állam létének feltétele tehát az *állam egysége*, vagyis alkotórészeinek – az államalkotó népnek, mint a körülhatárolt államterületen, az egységes államhatalom alatt álló, tartósan szervezett közösségének – egészként történő összefoglalása, és ebben a formában történő fennállta. Az állam – mint entitás – tartósan csak egységes egészként létezhet. A köztársasági elnök tehát Magyarország képviselőit a magyar állam egészét és egységét perszonalizálja, inkarnálja és teszi jelenlévővé, amelyre – mint az állam ‘csúcsán’ álló monisztikus szerv – *leginkább két okból* képes. *Egyfelől* e szerepre az teszi alkalmassá, hogy bár az alkotmányos szervek azonos rangúak, mellérendeltségben állnak egymással, vagyis a köztársasági elnöknek közöttük nincs elsődleges, hierarchiaileg kiemelkedő pozíciója, de protokolláris értelemben mégis az államfő a legmagasabb tisztség az államban. *Másrészt* a köztársasági elnöknek nincs aktív politikaalakító szerepe,⁴¹ illetve amennyiben mégis van, az az ún. ‘tartalék’ funkciójával függ össze. Ezért a magyar parlamentáris kormányzati rendszerben az Országgyűléshez és a Kormányhoz – mint aktív politikaalakító erőkhöz – képest az államfő bizonyos stabilitást és az állam fennállása szempontjából bizonyos folytonosságot mutathat fel, még akkor is, ha megbízatása meghatározott időre szól.⁴² Ez feje-

³⁹ „Az állam a nép meghatározott állapota, mégpedig a politikai egység állapota. Az államforma eme egység kialakításának sajátos módja. Az állam minden fogalmi meghatározásának alanya a nép. Az állam egy állapot, mégpedig egy nép állapota.” SCHMITT i. m. 205.

⁴⁰ „... felépül az egyesekben és az egyesekből – ez az állandó folyamat jelenti az állam mint szellemi-társadalmi valóság lényegét.” R. SMEND: Az állam mint integráció. In: TAKÁCS P. (szerk.): *Államtan*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 185. Az egység fogalmára vonatkozóan lásd PETRÉTEI József: A köztársasági elnök mint a nemzet egységének kifejezője. *Jogtudományi Közlöny*, 2010/11. 543–545.

⁴¹ „A köztársasági elnök jogállásának alaptörvényi meghatározásából kitűnik, hogy az intézmény nem kormányzati tisztség; abban az értelemben nem folytat politikai tevékenységet az államfő, hogy a társadalmi prioritások, irányok kijelölése nem az ő feladata.” CSINK Lóránt: Mire jó az ellensúly? In: CSINK Lóránt – SZABÓ István (szerk.): *Az államfő jogállása*. I. kötet. Budapest, Pázmány Press, 2013. 10.

⁴² Ami azonban nem függ sem az Országgyűlés, sem pedig a Kormány megbízatásától.

zódik ki abban a jogkörében, hogy az új választásokat követően összehívja az Országgyűlés alakuló ülését, mert a parlament esetében a diszkontinuitás elve érvényesül,⁴³ amihez képest az elnök az államiság állandóságát, tartósságát juttatja kifejezésre.⁴⁴

3.4. Államképviselet vagy népképviselet (is)?

A köztársasági elnök közvetlenül nem minősül népképviseleti szervnek, mert ezt a feladat- és funkció-megjelölést az Alaptörvény az Országgyűlés számára tartja fenn. A nép reprezentációja a demokratikus államban sajátos szerv – a parlamenti népképviselet – létét feltételezi, amelyben a népszuverenitás elve valóra válik.⁴⁵ Az Alaptörvény szerint Magyarország legfőbb népképviseleti szerve az Országgyűlés,⁴⁶ azaz a népképviseletre feljogosított szervként a parlament egyértelműen a nép reprezentációjára hivatott szerv.⁴⁷ Az Országgyűlés a népképviseletet *közvetlenül* valósítja meg, mivel e szervet a nép által direkt módon választott képviselők alkotják, akiken keresztül a nép a hatalmát *közvetett* formában gyakorolja. Más szerv esetében az Alaptörvény a népképviseleti jelleget kifejezetten nem rögzíti. A liberális demokrácia-felfogás szerint azonban az alkotmányos állami szervek áttételesen szintén népképviseleti szervekként foghatók fel abban az értelemben, amennyiben a nép a hatalmát az állami szervek útján gyakorolja. Az Alaptörvény – a népszuverenitás elvének megfelelően – ugyanis kimondja, hogy a közhatalom – és így az államhatalom – forrása a

⁴³ Az egyes parlamenti ciklusok között nincs folytonosság, helyette a megszakítottság elve érvényesül: az Országgyűlés a megbízatását a választópolgároktól meghatározott időre kapja, és a választás a népszuverenitás egyik legfontosabb kifejeződése, amelyet periodikusan ismétlődve újra és újra ki kell nyilvánítani, ezáltal a parlament összetételét is megújítani, ami megfelel az időbeli hatalommegosztás elvének is.

⁴⁴ Vö. M. NETTESHEIM: Amt und Stellung des Bundespräsidenten. In: J. ISENSEE – P. KIRCHHOFF (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. III. kötet. 3. kiadás. Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2005. 1049.

⁴⁵ A reprezentáció a népszuverenitás praktikus megvalósulása az alkotmányjogilag rendezett államban. P. BADURA: *Staatsrecht*. München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1996. 234.

⁴⁶ Alaptörvény 1. cikk (1) bek.

⁴⁷ Alkotmányjogi értelemben a reprezentáció – Fraenkel klasszikus meghatározása szerint – „az uralmi funkcióknak olyan alkotmányosan átadott, a nép nevében, de a nép kötött megbízatása nélkül cselekvő állami, vagy a közhatalom egyéb hordozóinak szervei útján történő, jogilag autorizált gyakorlása, amelyek autoritásukat közvetetten vagy közvetlenül a néptől vezetik le, és azzal az igénnyel legitimálnak, hogy a nép összérdekét szolgálják, és ekként a nép valódi akaratát hajtják végre.” E. FRAENKEL: Repräsentation. In: E. FRAENKEL – K. D. BRACHE (Hrsg.): *Staat und Politik*. Frankfurt am Main, Fischer Bücherei KG, 1957. 294.

nép.⁴⁸ A nép viszont a hatalmát – a választásokon és az országos népszavazásokon kívül – közvetlenül nem képes realizálni, hanem csak a népképviselői szerv vagy más alkotmányos állami szervek útján gyakorolhatja. A nép hatalmát tehát a reprezentációját (képviselőt) megvalósító szervek teszik cselekvő és teljesítő képessé, effektívvé és ténylegesen gyakorolhatóvá,⁴⁹ vagyis a nép az állami szervek – mint hatalmának ‘delegáltjai’ – útján válik hatékonyan aktívvá. Ennek következtében a nép politikai közösségként voltaképpen a demokratikus alkotmányos állam intézményeiben és eljárásaiban ragadható meg. A reprezentáció ilyen összefüggésben a nép hatalmának átruházása, mégpedig a népakarat felelős gyakorlása és közvetítése érdekében.⁵⁰ Az idézett alaptörvényi rendelkezésből következik az államhatalom néphez kötése, vagyis az állam a hatalmát a néptől kapja, az államhatalomban – a demokrácia egyik legfontosabb fogalmi ismérvének megfelelően – a nép hatalma nyer kifejezést. Az államhatalom gyakorlójának tehát a nép hatalmát kell valóra váltania, az államhatalomban a nép hatalma nyer formát. Ebből adódik az alkotmányos demokrácia egyik fontos követelménye is, amely a hatalomgyakorlás társadalmi kötöttségét jelenti, a „népért való kormányzás” követelményét támasztja. A demokratikus alkotmányelmélet szerint a nép hatalma és az államhatalom nem állítható szembe, mert ez önkényes hatalomgyakorlást eredményezne. Mivel a közhatalom forrása a nép, vagyis az államhatalomnak a néptől kell erednie, így az államhatalom minden szervének és az államhatalom gyakorlása minden formájának az alapját a nép döntése adja. A népképviselői szerv és ennek megválasztása az állami intézmények lényegét jelenti: a választott népképviselő – és csakis ez – garantálja, hogy az államhatalom konkrétan a nép elismerésén és beleegyezésén nyugszik,⁵¹ mert az egyes hatalmi ágak és állami szervek irányába a demokratikus legitimitást közvetíti.⁵²

A köztársasági elnök állami szervként államhatalmat gyakorol, és e hatalom forrása szintén a nép. Ebben az értelemben, ha a köztársasági elnök az államot

⁴⁸ Alaptörvény B) cikk (3) bek.

⁴⁹ Vö. A. KATZ: *Staatsrecht*. 12. kiadás. Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1994. 71.

⁵⁰ A reprezentáció a nép általános, kölcsönös bizalmi bázison nyugvó, időben korlátozott képviselőlete, amely bizonyos tekintetben a nép által adott – de utasítási lehetőségektől mentes – felhatalmazást fejez ki annak érdekében, hogy helyette, de számára felelős módon cselekedjenek. Vö. KATZ i. m. 71.

⁵¹ BADURA i. m. 234.

⁵² „A legitimitáció szervezetileg és gyakorlatilag azoknak a személyeknek a megbízásában, leváltásában és kontrolljában fejeződik ki, akiket az államhatalomnak a különböző – politikai vagy bürokratikus akaratképzés és a politikai, adminisztratív vagy bírói döntések – formájában történő gyakorlása megillet.” Uo. 231.

reprezentálja, egyúttal a nép reprezentánsa is,⁵³ vagyis az államfő alkotmányjogilag az egész nép reprezentációjára kötelezett.⁵⁴ Ennek ellenére a köztársasági elnök nem – klasszikus értelemben felfogott – népképviseleti szerv, neki a magyar államot kell megjelenítenie és ezzel a nép körében *identifikációs hatást* kiváltania,⁵⁵ ami elválaszthatatlanul összekapcsolódik a nemzet egységét kifejező funkció és az integrációs funkció gyakorlásával, és átvetet az államfői képviselet tartalmához.

4. A képviselet tartalma

A *képviselet tartalma* az Alaptörvényből pontosan szintén nem állapítható meg. Általános megközelítésben a köztársasági elnöknek Magyarországot, a magyar államot – ennek egészét és egységét – kell képviselnie, láthatóvá tennie, ami azonban részben *mást jelent a külkapcsolatokban, és mást az államon belül*.

4.1. Az államfő képviseleti feladata a külkapcsolatokban

A képviselet a *külkapcsolatokban* egyfelől az Alaptörvény által rögzített elveknek és követelményeknek eleget tevő formában történhet, mivel e rendelkezések Magyarország állami szuverenitásának külső oldala szempontjából meghatározó jellegűek és kiemelkedő jelentőségűek.⁵⁶ Ezek a rendelkezések alkotmányi alapelvként, illetve *államcélként tartalmi irányt szabnak* az állam – és az állami szervek – működésének, vagyis az államfőnek Magyarország reprezentációja-

⁵³ Az elnök „a *szimbolikus politika* szereplője is: jelenlétével képviseli az államot, mint politikai közösséget, az *államszervezetet és az állam polgárait együtt*.” BRAGYOVA i. m. 60. [Kiemelés az eredeti szövegben.]

⁵⁴ Vö. NETTESHEIM i. m. 1041.

⁵⁵ Ezáltal – a smendi integrációs tan értelmében – az ún. személyes integrációt nyilvánítja ki: „Minden államfői rangnak többé-kevésbé az az értelme, hogy az állam lakosságának egységét »reprezentálja«, »megtestesítse«, vagyis hogy annak szimbóluma legyen...” SMEND i. m. 191.

⁵⁶ Az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával. Az E) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megeremtésében.” A D) cikk megállapítja, hogy „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulását, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”

kor ezeknek az előírásoknak a keretei között, ezekkel összhangban kell ellátnia képviseleti tevékenységét, és tekintettel kell lennie az Alaptörvényben rögzített hatáskörök tiszteletben tartásának elvére. *Másfelől* a képviselet tartalmát befolyásolja a kormányzati politika, ami Magyarország külpolitikájának a képviseletét jelenti, vagyis röviden: a magyar állam érdekeinek érvényesítését,⁵⁷ mégpedig abban a formában, ahogy ez az államfő esetében – az alkotmányjog és a nemzetközi jog szabályai szerint – szokásos. Ez nem függ attól, hogy a köztársasági elnök mennyiben és milyen formában vesz részt a külpolitika alakításában, mert „az állam képviseletére vonatkozó feladata tartalmában és kereteiben jogállásához igazodik.”⁵⁸

A köztársasági elnöknek – mint alkotmányos állami szervnek – a nemzetközi (különösen más államokkal való) kapcsolatokban a magyar állam reprezentálásának funkcióját kell teljesítenie, de az államfőnek a külpolitikára és a külkapcsolatok vitelére vonatkozó „jogkörét a nemzetközi jog nem szabályozza, ez utóbbit az egyes államok alkotmányai rendezik.”⁵⁹ Az elnöknek kifelé irányulóan – azaz nemzetközi jogi értelemben – bizonyos esetekben van *képviseleti hatalma*, vagyis olyan jogi hatalma, hogy a magyar állam nevében és az államnak beszámítható módon cselekedjen.⁶⁰ Ez a képviseleti hatalom jogi értelemben a nemzetközi jog alanyaival való kapcsolatban értelmezendő: kötelező jogi aktusokat foganatosíthat, amelyet az államának számítanak be. A nemzetközi jogban ugyanis az az alapelv érvényesül, hogy az államfő minden további nélkül cselekvésre felhatalmazott állami szervként léphet fel az állam külkapcsolataiban, viszont annak nincs jelentősége, hogy az államfő részt vesz-e a külpolitikai akaratképzésben vagy sem.⁶¹ Az állam képviseleti szervének feladata ugyanis nem foglalja magában azt a hatáskört, hogy a köztársasági elnök a jogilag kötelező, kifelé irányulóan kinyilvánított állami akarat kialakítását maga végezhetné, mert az állam képvisellete arra nem biztosít számára jogot, hogy önállóan – a Kormány és az Országgyűlés által meghatározott külpolitikai irányvonallal párhuzamosan vagy esetleg azzal szembe menve – alakítsa

⁵⁷ Lásd erről részletesebben PETRÉTEI József: *A „külgügyi hatalom” kérdése az alkotmányban*. In: CHRONOWSKI–PETRÉTEI i. m. 271–273.

⁵⁸ KOVÁCS i. m. 1035.

⁵⁹ NAGY Károly: *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski, 1999. 409.

⁶⁰ Uo.: „Az államfő teljes jogkörrel képviselheti államát, hivatalos ténykedései külön felhatalmazás nélkül is az állam tényeinek minősülnek, amely miatt az állam felelősséggel tartozik.”

⁶¹ „Nemzetközi jogilag azonban csak a jogi aktus deklarációja releváns, nem a létrejötte.” O. KIMMINICH: *Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*. Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1967. 66.

Magyarország külpolitikáját,⁶² vagyis az államfőnek nem lehet saját külpolitikája. A parlamentáris kormányzati rendszer logikájának megfelelően a külpolitika operatív irányítása a miniszterelnök és a Kormány kezében van,⁶³ és az államfő nincs alárendelve a parlamenti politikai felelősség elvének, így *képviselési feladata* – ebben az értelemben – *formális jellegű*, önálló külpolitikai döntést nem hozhat, és az állam egészét kell perszónifikálnia.⁶⁴ A köztársasági elnöknek *nincs jogi lehetősége* a Kormány általános politikájának meghatározásában való közreműködésre.⁶⁵ Ez azonban nem zárja ki az informális befolyás-gyakorlási lehetőségek alkalmazását, ami azonban csak a miniszterelnökhöz fűződő viszony függvényében értelmezhető. Az informális befolyásolás magától értetődően nem jelentheti, hogy az államfő nyilvános és direkt nyomást gyakoroljon a miniszterelnökre, de konfliktusszituációkban folytathat konzultációkat, adhat ösztönzéseket, élhet kezdeményezésekkel stb., azaz ilyen formában alakíthatja Magyarország külpolitikáját.

A képviselési jog az állam nevében történő, az *államközi kapcsolatokban* megjelenő hivatalos megnyilvánulást és megjelenést foglalja magában,⁶⁶ ezért az állam képviselése a köztársasági *elnöknek egyrészt a külügyi hatáskörei gyakorlásakor* valósul meg. Magyarország nemzetközi jogi képviseléséhez azok a hatáskörei sorolhatók, amelyek szerint a köztársasági elnök – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát, vagyis részt vesz a nemzetközi szerződés létrejöttében, továbbá megbízza és fogadja a nagyköveteket és a követekeket.⁶⁷ Az e hatáskörökben hozott döntései ellenjegyzéshez kötöttek, amely hivatott megakadályozni, hogy az elnöki aktusok ellentétbe kerüljenek a Kormány politikájával. Bár az Alaptörvény nem szabályozza, de ide sorolható a diplomáciai kapcsolatok felvételében, felfüggesztésében, helyreállításában és megszüntetésében, továbbá az új államok és kormányok elismerésében való részvétel, mert ezekben az ügyekben a köztársasági

⁶² Kovács i. m. 1036.

⁶³ Már ebből kifolyólag sem lehet a köztársasági elnöknek kizárólagos joga Magyarország képviselésére.

⁶⁴ „A kormányzati szervek egymáshoz való viszonya, az egyes szervek feladat- és hatásköri szabályai, a közöttük fennálló együttműködés formái, az állami akaratképzési folyamatban betöltött szerepük körvonalazza a külügyi hatalom gyakorlásának lehetőségét, módját és eszközeit.” In: CHRONOWSKI–PETRÉTEI (2010) i. m. 273.

⁶⁵ Az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdése szerint a Kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg, amibe természetesen a külpolitika irányvonal meghatározása is beleértendő. Ennek az alkotmányi rendelkezésnek a jelentéstartalmát lásd PETRÉTEI (2013) i. m. 146–147.

⁶⁶ TILK i. m. 357–358.

⁶⁷ Alaptörvény 9. cikk (4) bek.

elnök államfőként Magyarországot – mint az állam egészét és egységét – jeleníti meg, vagyis képviseleti feladata konkrét hatáskörök gyakorlásában teszi láthatóvá a magyar államot. Az itt felsorolt hatáskörök ellátásakor egyértelmű, hogy a köztársasági elnök jogi képviseletet gyakorol. Másrészt viszont az államfő a nemzetközi kapcsolatokban konkrét hatáskörgyakorlás nélkül is képviseleti feladatot lát el, vagyis Magyarország reprezentálása anélkül is megvalósul, hogy ennek részletezését az Alaptörvény vagy a törvény tartalmazná. Ide sorolható a köztársasági elnök egyéb reprezentatív tevékenysége: a hivatalos állami látogatások, fogadások, előadások, beszédek, de tágabb értelemben az interjúk és a különböző publikációk, továbbá a jókívánásokat kifejező, illetve kondoleáló levelek, az egyes külföldi állami rendezvényeken (ünnepségeken, temetéseken stb.) való részvétel. Ilyen alkalmakkor az államfő Magyarország általános képviseletét látja el, de ekkor is tiszteletben kell tartania a miniszterelnök és a Kormány által meghatározott külpolitikát, bár e tevékenységi formák nincsenek ellenjegyzéshez kötve.

4.2. Az államfő képviseleti feladata az államban

A köztársasági elnök befelé irányulóan is reprezentálja az államot, amely *egyfelől* konkrét feladat- és hatáskörei gyakorlásakor, *másfelől* két fontos funkciójának – mint a nemzet egységének kifejezője és az államszervezet demokratikus működésének őre – ellátásakor nyilvánul meg. Mindegyik esetben a képviselet tartalmát az állam egészének és egységének fennmaradása és funkcionálása határozza meg, mert ez adja az államfői képviselet lényegét és jelentőségét. Hogy a köztársasági elnök mennyiben képes ezt teljesíteni, illetve ehhez hozzájárulni, az a konkrét hatásköreinek gyakorlása, illetve integrációs funkciójának teljesítése keretében ítéltethető meg.

a) A konkrét hatáskörök gyakorlásakor megvalósuló képviselet

A köztársasági elnök konkrét hatáskörei között szinte mindegyik olyan, amely-nél a hatáskörgyakorlás szoros kapcsolatban áll a képviseleti feladat, az állam egésze és egysége reprezentációjának ellátásával. A különböző kinevezések,⁶⁸

⁶⁸ Pl. a hivatásos bírák és a Költségvetési Tanács elnökének kinevezése [Alaptörvény 9. cikk (3) bek. k) pont], az MTA és az MMA elnökeinek tisztségükben való megerősítése [9. cikk (3) bek. l) pont], a miniszterek, az MNB elnökének, alelnökeinek, az önálló szabályozó szerv vezetőjének és az egyetemi tanároknak a kinevezése [9. cikk (4) bek. c) pont].

a törvényben meghatározott kitüntetések, díjak, címek adományozása, illetve a külföldi állami kitüntetések viselésének engedélyezése,⁶⁹ az egyéni kegyelmezési jog,⁷⁰ a törvények aláírása és kihirdetése,⁷¹ az állampolgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos ügyekben hozott döntései⁷² során is Magyarországot, a magyar államot – ennek egységét – jeleníti meg: az állam nevében hozza meg a döntéseit, és aláírásával, jóváhagyásával, engedélyezésével stb. igazolja, megerősíti vagy elismeri, hogy teljesültek azok az Alaptörvényben és törvényekben meghatározott feltételek, amelyekről függ, hogy valamely döntés az állam egésze számára kötelezővé váljék. E hatáskörök ellátása tehát azt eredményezi, hogy a különböző (kinevezési, kitüntetési, kegyelmezési stb.) javaslatokban megfogalmazódott társadalmi-politikai akaratok az állam egészének akaratává, és jogilag követendővé, mindenkire kötelezővé válnak.⁷³ Különösen a törvények aláírása és kihirdetése tekinthető olyan aktusnak, amelyben az államegység leginkább kifejeződik. „A törvény kihirdetése elsősorban képviseleti (reprezentatív) tevékenység: a törvényalkotást célzó alkotmányserű tevékenység eredményeképp jelentkező törvény létrejöttének tekintélyi (autoritatív) megállapítása és kijelentése.”⁷⁴ Az államfő aláírása a törvény rangját és jelentőségét azáltal emeli ki, hogy a legmagasabb közjogi méltóság hitelesíti, mégpedig az, aki a törvényi akarat kialakításában nem vett részt, és aki a napi politikai csatározások felett áll. Ezáltal a törvény hitelesítése világossá teszi, hogy a törvényjavaslatról folyó viták befejezése után – ha a törvényt a parlament elfogadta és az Országgyűlés elnöke aláírta – a mindenkire kötelező törvényi parancs fennáll: az államfő az aláírásával „a törvényhozás tényezőinek részakarataiból összefolyó közakaratot az állam egységes akarataként kijelenti.”⁷⁵ Ennek különösen akkor van jelentősége, ha a törvény tartalma vitatott volt: az államfő igazolja, hogy a hosszú vita után, esetleg szűk, de parlamentárisan elegendő többség által elfogadott törvény az állam törvényévé vált, az állam egészének akaratát testesíti meg, ezért azt mindenkinek respektálnia kell, azok-

⁶⁹ Alaptörvény 9. cikk (4) bek. f) pont.

⁷⁰ Alaptörvény 9. cikk (4) bek. g) pont.

⁷¹ Alaptörvény 6. cikk (3) bek.

⁷² Alaptörvény 9. cikk (4) bek. i) pont.

⁷³ Még akkor is, ha e hatáskörök döntő részben ellenjegyzéshez kötöttek, amely a köztársasági elnök aktusának érvényességi kelléke.

⁷⁴ MOLNÁR Kálmán: A magyar király törvény-kihirdetési joga történeti kialakulásában (1944–1951). In: KAJTÁR István (szerk.): *Alkotmányfejlődésünk útjai. Válogatás Molnár Kálmán hátrahagyott írásaiból*. Pécs, PTE ÁJK, 2011. 33.

⁷⁵ MOLNÁR i. m. 33.

nak is, akik az elfogadását elutasították.⁷⁶ „A törvény kihirdetésének mozzanata lendíti át az akaró államot a cselekvő állam szerepébe.”⁷⁷

A *kinevezés* teljesítése a javasolt személy kiválasztásának elfogadását és megerősítését jelenti, amiben szintén megjelenik az állam egységének kifejezésre juttatása: a kinevezett – függetlenül a különböző jogviszonyától – az állam szolgálatába lépett, állami feladatokat kell ellátnia, az állam egészének fenntartásához kell hozzájárulnia. A *kitüntetések*, díjak és címek adományozásakor, illetve a külföldi állami kitüntetések viselésének engedélyezésekor az elnök szintén Magyarországot reprezentálja, mert a kitüntetett teljesítményét a magyar állam nevében nyilvánosan ismeri el, becsüli meg, teszi követendő példává, ezzel is hangsúlyozva a szuverén magyar állam kitüntetéseinek kivételes jelentőségét, valamint az elismerés erkölcsi súlyát. A kitüntetési jog nem kizárólagos államfői jogosultság,⁷⁸ de a köztársasági elnök kitüntetési jogköre a legjelentősebb, mert az Országgyűlés által alapított kitüntetések, díjak és címek adományozását jelenti. E döntései meghozatalakor nem tetszőleges szempontokat követve, hanem az Alaptörvény értékrendjét figyelembe véve kell határoznia,⁷⁹ tehát az alkotmányi értékek érvényesülését, az Alaptörvény értékrendjének képviselését – mint az állam által követendő értéktartalmat – is szükséges megvalósítania. Az *egyéni kegyelmezés* is az állam nevében történő megbocsátást fejez ki a bűncselekmény elkövetőjével szemben és nem igazságszolgáltatási tevékenység, hanem az államfő olyan közhatalmi aktusa, amely a jogellenes cselekmény elkövetője tekintetében az állam büntető igényéről való lemondást fejezi ki. A köztársasági elnök e hatáskörei során – amennyiben mérlegelési lehetőségei vannak – az állam érték- és érdepreferenciái juthatnak kifejezésre, de az elnöknek mindig szem előtt kell tartania, hogy hatáskörgyakorlásával az *állam integrációjához* kell *hozzájárulnia*, az állam egységének fennmaradását kell elősegítenie.

Magyarország képviselőjének feladata azonban nem merül ki pusztán az Alaptörvényben felsorolt hatáskörök gyakorlásában. Az Országgyűlésnek ugyanis lehetősége van arra, hogy amikor törvénnyel bővíti a köztársasági

⁷⁶ Uo.: „A bensőleg kialakult akarat-elhatározás az engedelmességre kötelezettek irányában való kijelentéssel teljessé válik ki engedelmességet követelő államakaratává, s ebben a vonatkozásban, mint a törvényhozó tevékenység záró mozzanata jelentkezik.”

⁷⁷ Uo.

⁷⁸ A Kormány, a miniszterelnök, a miniszterek, más állami szervek vezetői és az önkormányzatok is rendelkeznek kitüntetések és díjak alapításának és adományozásának jogával.

⁷⁹ Az Alaptörvény 9. cikk (7) bekezdése egyértelművé teszi, hogy e jogköre gyakorlásakor az engedélyezést megtagadja, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené.

elnök hatáskörét, akkor olyan konkrét jogosítványokat állapítson meg, amelyek az elnöknek az állam képviselőjére vonatkozó feladatkörébe is sorolhatók.⁸⁰

b) Az egyes funkciók ellátáskor megvalósuló képviselő

Az állam *befelé irányuló reprezentációja* az alaptörvényi feladat-meghatározáson túlmenően is értelmezhető. Az államfőnek tartalmi reprezentációt kell megvalósítania, aminek lényege, hogy mennyiben képes teljesíteni integrációs funkcióját, illetve milyen hatásgyakorlási képessége és ereje van ahhoz, hogy az állam egységét fenntartsa és megóvja. Az integráció sikere ugyanis nagymértékben függ hatásgyakorlásának jellegétől, erejétől és módjától. A köztársasági elnöknek – ahogyan erről már volt szó – alapvetően nincs aktív politikaalakító szerepe, ehelyett az állam egységének a megtartása a feladata, különösen ennek az egységnek a megóvása és folyamatos létrehozása, amit integrációs funkciójának gyakorlásával biztosíthat. Ehhez az integratív szerepéhez kapcsolható a nemzet egységét kifejező funkciója, illetve az államszervezet demokratikus működése feletti örökdedése.

Az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése – amely szerint a köztársasági elnök „*kifejezi a nemzet egységét*” – sajátos funkció-meghatározás. Szimbolikus kifejezésként a köztársasági elnök a *politikai nemzet* – a magyar állampolgárok közössége⁸¹ – *egységét* jelképezi, ami valójában az állam – Magyarország – egységét jelenti.⁸² A politikai nemzet egysége ugyanis az állam egysége nélkül nem értelmezhető, mert a politikai nemzet csak az állami létben, ennek intézményes keretében lehet egységes. Az Alaptörvényben szereplő ‘egység’ fogalma nem valamilyen elvont kategóriát jelöl, hanem az alkotmány által konstituált államiság létének és fennmaradásának mellőzhetetlen lényegi követelményét fejezi ki. A köztársasági elnök tehát Magyarország – mint állami egység – minőségét jeleníti meg: reprezentálja és *szimbolizálja* a magyar államot, valamint ennek *jelképeként* sajátos értéket – az állam rangját és megbecsültségét – létével és

⁸⁰ „A törvényi szabályozásnak kell azt is rendeznie, hogy az egyes konkrét hatáskörök gyakorlásakor az államfőt milyen jogosítványok illetik meg és milyen kötelezettségek terhelik; a parlament azonban ennek alakításában is nagy szabadsággal rendelkezik.” TILK i. m. 358.

⁸¹ Függetlenül attól, hogy a magyar állampolgárok – a kulturális nemzetfelfogás értelmében – melyik nemzethez tartoznak. Az Alaptörvény nemzetfogalmának többértelműségéről lásd SZENTE Zoltán: Van-e értelme a köztársasági elnöki tisztségnek a mai magyar közjogi rendszerben? In: CSINK-SZABÓ i. m. 2013. 118–121.

⁸² Lásd erről PETRÉTEI (2010) i. m. 543–544.

működésével testesíti meg és juttatja kifejezésre.⁸³ Az elnök „azzal is a nemzeti egység jelképes megvalósítója, hogy bizonyos esetekben fellép államfőként.”⁸⁴ Az államfőnek ugyanis Magyarországon az államiságot megtestesítő, sajátosan *szimbolikus hatása* van. Az állam létének és egységének megjelenítése azonban nemcsak az állam reprezentációjával, hanem állami szimbólumokkal is kifejezésre jut,⁸⁵ mivel mindkettőnek számottevő integrációs hatás tulajdonítható: fokozzák a közösségi érzést, erősítik az összetartozás élményét, és ezen keresztül átélhetővé teszik a néphez, a nemzethez – mint politikai közösséghez – tartozást. E két tényező azonban egymástól el is választható, mert a reprezentációt személyek, a szimbólumokat pedig legtöbbször tárgyak testesítik meg. Ezért az államfő ilyenként nem szimbólum, hanem állami intézmény,⁸⁶ amely azonban éppen integráló funkciója következtében szimbolikus hatások kiváltására felettebb alkalmas és képes. E képessége elsősorban attól függ, hogy egyfelől tisztsége, másfelől személye milyen autoritással rendelkezik.⁸⁷ A tisztség – mint legfőbb közjogi méltóság – autoritása az államfői intézmény tiszteletének, tekintélyének függvénye. A személyes autoritás a tisztséghez kapcsolt jogkörök gyakorlásán és funkciók ellátásán is múlik – pl. az elnöki tisztség betöltője milyen ügyek mellé áll, adott konfliktusban milyen szerepet játszik, milyen értékeket jelenít meg stb. – mivel „a tisztség mindenkor betöltője formálja, alakítja a tisztség arculatát, és ezzel a jogkörök gyakorlását és az intézmény államszervezetben ténylegesen is betöltött szerepét is befolyásolja.”⁸⁸ Ennek következtében a tisztséggyakorlásnak reflexív hatása mutatható ki, mert ezen is múlik, hogy a közvéleményben milyen vélemény és elképzelés alakul ki az államfőről. Az integrációs funkciót teljesítő államfő – az állam egészének reprezentánsaként – a népben/nemzetben összetartozás-érzést és állami öntudatot

⁸³ Az államfő a közjogi méltóságából adódóan a smendi terminológia értelmében tárgyi integrációt is képes teljesíteni. Vö. SMEND i. m. 207–208.

⁸⁴ CSINK i. m. 13.

⁸⁵ A szimbólumok olyan jelképek, amelyekkel eszméket, gondolatokat, értékeket jelenítenek meg. Krüger szerint a szimbólum „szellemi vagy lelki lényeknek érzékekkel megragadható képződményben történő megtestesülése.” H. KRÜGER: *Allgemeine Staatslehre*. Stuttgart, W. Kohlhammer Verlag, 1966. 226. Stern szerint „az állami szimbólumok az állam önkifejezésének része, különösen kiemelkedő formája, de egyidejűleg minden államiság egyik szükséges eleme is.” K. STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. I. kötet. München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1984. 282.

⁸⁶ Vö. STERN i. m. I. 277.

⁸⁷ A köztársasági elnök autoritásáról lásd PETRÉTEI József: A köztársasági elnök mint Magyarország államfője. *Jura*, 2010/2. 86–87.

⁸⁸ CSINK i. m. 16.

ébreszthet.⁸⁹ Mindezek következtében a köztársasági elnök tehát a nemzet egységének kifejezőjeként nem népképviseletet valósít meg, hanem a politikai nemzetnek az állami létben létrejött és fennálló egységét jeleníti meg és fejezi ki.

Mivel az állam egysége nem eleve adott, stabil és változatlan jelenség, ezért fenntartása folyamatos erőfeszítést és integrációt igényel. A tartós államiság megtestesítése érdekében az államfő egyik legfontosabb feladata, hogy biztosítsa az államhatalmi ágak – és az ezeket megtestesítő állami szervek – funkcionálását és együttműködését, különösen a parlamentáris kormányzati rendszer funkcióképességét.⁹⁰ Az Alaptörvény a köztársasági elnököt azzal bízta meg, hogy az államszervezet demokratikus működésének öre legyen.⁹¹ Az „örködés” feladata azt hivatott kifejezésre juttatni, hogy a köztársasági elnök *ügyel* az államszervezet demokratikus működésére: *figyelemmel kíséri* az erre vonatkozó *szabályok betartását, vigyáz* arra, hogy a működés során *ne keletkezzenek zavarok*, illetőleg ha ez mégis bekövetkezik, akkor *e zavarok elhárítása érdekében él* az Alaptörvényben és a törvényekben biztosított *jogosítványai*val. E rendelkezés ennyiben az államfő egyik alapvető, *alkotmányvédő* feladatát jelöli meg, és ennyiben *sajátos garanciát jelent* az államszervezet demokratikus működésének biztosításában. Mivel az államszervezet esetében a *jogszerű működés mellett* alapvető alkotmányi cél⁹² a *stabilitás és a funkcióképesség* is – mert ezek nélkül az állam cselekvő- és működésképtelenné válna – ezért az örködésnek erre is ki kell terjednie. Az örködési funkció gyakorlásakor a köztársasági elnöknek szintén az *állam egységét* kell képviselnie, tekintettel arra, hogy az államszervezet – mint az állam nélkülözhetetlen összetevője – demokratikus működése az állami egység fennmaradásának biztosítója. Ezért a köztársasági elnök tisztsége mindig akkor kap politikailag centrális jelentőséget, ha garantálni képes az államhatalmi ágak funkcióképességének megtartását, működését vagy válsághelyzetek legyőzését.⁹³ Az állami intézményrendszeren belül a köztársasági elnöknek az Országgyűlés és a Kormány integrációs erejét kell

⁸⁹ Vö. R. HERZOG: Staatssoberhaupt. In: *Evangelisches StaatsLexikon*. 2520.

⁹⁰ Vö. T. ÖHLINGER: *Verfassungsrecht*. Wien, WUV Universitätsverlag, 2003. (5) 216–217.

⁹¹ Erről lásd részletesebben PETRÉTEI József: A köztársasági elnök, mint az államszervezet demokratikus működésének öre. *Jogtudományi Közlöny*, 2011/3. 141–148.

⁹² Az államszervezet létrehozásának alkotmányi célja, hogy olyan szervezetrendszert alakítson ki, amely képes az államhatalom hatékony gyakorlására, az állami feladatok ellátására, az állam céljainak valóra váltására.

⁹³ Vö. ÖHLINGER i. m. 217.

támogatnia, erősítenie és kiegészítenie,⁹⁴ mert a demokráciában egyetlen személy biztosan nem képes az állami egységet garantálni,⁹⁵ de a köztársasági elnöknek az ebben való közreműködése mellőzhetetlen.⁹⁶ válság-szituációkban⁹⁷ jogkörei gyakorlásával, de ezen túlmenően a különböző egyeztetésekkel és közvetítő szerepe kifejtésével jelentős tényezővé válhat. Az állam egészének megóvása és fenntartása nem sikerülhet, ha a köztársasági elnök hatáskör- és funkciógyakorlásakor nem tartja szem előtt a politikai erőkkel kapcsolatos semlegességi kötelezettségét, amit éppen az aktív politikaalakító hatalom és a parlamenti politikai felelősség hiányában teljesíthet.⁹⁸ nem játszhat a kormányzó erőkkel szemben ellenzéki szerepet, de nem is tehet a kormányzati hatalom számára elvtelen kedvezményeket, nem válhat ennek pusztá bábójává vagy elvtelen kiszolgálójává. El kell érnie, hogy a pártok politikai konfliktusai ne vezessenek az alkotmányos berendezkedés válságához, ne kérdőjelezzék meg az állam egységének alapját, amelyet az Alaptörvény konstituált. Ennek érdekében – a jogkörei gyakorlásán túlmenően – a társadalmi-politikai konfliktusokban állást foglalhat, de mindig az alkotmányi értékek megvalósulását,⁹⁹ az Alaptörvényben megfogalmazott irányadó elveket, állami célmeghatározásokat, az alapvető jogokat, az alkotmányi tilalmakat és más értékeket, valamint az állam működési zavarainak elhárítását leginkább elősegítő megoldásokat kell szem előtt tartania. Az állásfoglalásainak kiegyenlítettnek, közvetítő jellegűnek és mértékadónak kell lennie, de nem kell szükségszerűen kompromisszumot eredményeznie.¹⁰⁰ A politikai erők közötti kiegyenlítés létrehozása és biztosítása attól is

⁹⁴ Vö. K. SCHLAICH: Die Funktionen des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge. In: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. II. kötet. (Szerk. J. ISENSEE – P. KIRCHHOF) Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1987.

⁹⁵ K. HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1977. (10) 216.

⁹⁶ A parlament pártok szerinti megosztottsága, illetve a politikailag orientált Kormány mellett a köztársasági elnök integrációs funkciója kiváltképpen felértékelődik.

⁹⁷ Az örökösés azonban nem tetelezi fel az államszervezet válságát, hanem része az államügyek szokásos menetének, és benne a köztársasági elnök saját joggyakorlásának. Az elnök bármely jogköre összefüggésbe hozható az örökösési funkcióval, következésképp az Alaptörvény egyetlen elnöki jogkörre nézve sem zárja ki azt, hogy annak keretében örökösési funkcióját gyakorolja. Vonatkozik ez azokra az elnöki jogkörökre is, amelyeket külön törvény állapít meg. 36/1992. (VI. 10.) AB határozat. ABH 1992. 207., 212–213.

⁹⁸ Vö. E. STEIN – G. FRANK: *Staatsrecht*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2002. 94.

⁹⁹ Az alkotmányi értékekről lásd ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris, 1998. 36–39.

¹⁰⁰ A köztársasági elnök nem pusztán a különböző viták moderátora, nem is csak az egyes társadalmi felek választottbírája, és nincs megbízva kompromisszumok elérésével. Vö. NETTESHEIM i. m. 1051.

függ, hogy a köztársasági elnök a sokféleségben képes-e megtalálni azt a közös nevezőt, amit kifejezésre juttathat.¹⁰¹

Összefoglalásként megállapítható, hogy a köztársasági elnök tevékenységével a magyar államot reprezentálja: az állam létét, legitimitását, legalitását és egységét testesíti meg és teszi láthatóvá. Az állam létezését – mint fennálló entitást – az állam perszónifikálásával valósítja meg. Az állam képviselőjére elsősorban, de nem kizárólagosan az államfő – mint az állam tartósságát és folytonosságát megtestesítő szerv – jogosult. Az állam legitimitását és legalitását is kifejezésre juttatja, amely a jogi előírásoknak megfelelően létező, elismert és elfogadott állam megszemélyesítése. A demokratikus állam léte nélkülözhetlenné teszi a polgárai általi elismertséget és igazoltságot. Az állami uralom a demokráciában nem tartható fenn pusztán kényszer alapján, mert ez hatalmi önkényhez és zsarnoksághoz vezet. A polgárok lojalitásának megszerzése és fenntartása érdekében a jogszerűségbe vetett bizalomnak – tágabb értelemben az állam önkényes hatalomgyakorlása tilalmának – kiemelkedő jelentőség van. E bizalom kialakításában az államfő különleges szerepet játszik, amelyet különböző jogkörei, de különösen ellenőrzési jogai gyakorlásával, és integrációt biztosító funkcióival alapozhat meg és tarthat fenn. Ezzel jelentős mértékben járulhat hozzá a társadalmi és az állami integrációhoz, és egyúttal az állam egységének megóvásához, és permanens fenntartásához.

¹⁰¹ Vö. CSINK i. m. 14. „Ebből logikailag következik, hogy a köztársasági elnöknek egyensúlynak kell lennie, az egységet, a társadalmi »közös nevezőt« kell képviselnie és kifejeznie.” Uo.

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK KEGYELMEZÉSI JOGÁRÓL*

PETRÉTEI JÓZSEF

Bevezetés

Az Alaptörvény – hasonlóan a korábbi Alkotmányhoz – a köztársasági elnök feladat- és hatáskörei között rendelkezik arról, hogy a magyar államfő gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát,¹ amelynek következtében az egyéni kegyelem továbbra is alkotmányos intézmény maradt.² E rendelkezés szoros összefüggést mutat az Alaptörvény más előírásaival is. Egyfelől az alkotmány az egyéni kegyelmezés jogát megkülönbözteti és elválasztja a közkegyelem gyakorlásától, amelyet az Országgyűlés feladat- és hatásköréként állapított meg.³ E két rendelkezésből adódóan a *kegyelem gyakorlása megosztott*: közkegyelmet a parlament, egyéni kegyelmet pedig az államfő adhat. A *közkegyelem* (amnesztia) a kegyelmezésnek az a formája, amely a bűncselekmények fajtái, a kiszabott büntetés nemei vagy mértéke szerint megjelölt nagyobb személyi csoportra vo-

* A kutatást az OTKA (K 109319.) támogatta.

¹ Alaptörvény 9. cikk (4) bek. g) pont, illetve a korábbi Alkotmány 30/A. § (1) bek. k) pont.

² Az alkotmány eredetei, 1949. évi szövegében még az szerepelt, hogy az Országgyűlés „közkegyelmet gyakorol” [Alk. 10. § (3) bek. h) pont], míg a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) „gyakorolja a kegyelmezési jogot” [Alk. 20. § (1) bek. j) pont]. Az Országgyűlés azonban az alkotmány elfogadását követően e joggal nem élt, helyette e jogkörben is a NET járt el, vagyis e szerv alkotott törvényerejű rendeletet a közkegyelemről. [Lásd erről pl. az 1950. évi 9. tvr.-t, az 1953. évi 11. tvr.-t, 1960. évi 10. tvr.-t, az 1963. évi 4. tvr.-t és az 1970. évi 7. tvr.-t.] Az alkotmánymódosításról szóló 1972. évi I. törvény e szabályozást megszüntette, és – a kialakult gyakorlatnak megfelelően – a NET feladatává tette a közkegyelem gyakorlását is. Eszerint a NET „gyakorolja a kegyelmezési jogot” [Alk. 30. § (1) bek. j) pont. Vö. az 1972. évi I. törvény 30. § (1) bekezdéséhez fűzött indokolásával. Az ezt követő közkegyemről lásd pl. az 1975. évi 7. tvr.-t, az 1985. évi 3. tvr.-t, az 1988. évi 20. tvr.-t.] Az alkotmánymódosításról szóló 1989. évi XXXI. törvény – a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénynek megfelelően [12. § (1) bek.] – visszaállította a kegyelmezési jog közkegyelemre és egyéni kegyelemre való felosztását, és a közkegyelem gyakorlását az Országgyűlés [4. § (1) bek.], az egyéni kegyelemét pedig a köztársasági elnök [16. §] hatásköréként állapította meg. Az Alaptörvény ezen a megoldáson nem változtatott.

³ Alaptörvény 1. cikk (2) bek. j) pont.

natkozó általános szabályozás, és amelyet az Országgyűlés absztrakt-általános módon, törvénnyel – mint közhatalmi aktussal – rendel el, így szabad belátása alapján gyakorol:⁴ a jogellenes cselekmények elkövetőinek meghatározott körében az állam büntető igényéről való lemondást fejezi ki.⁵ Ezzel szemben az *egyéni kegyelem egyetlen*, konkrétan meghatározott természetes személy pontosan meghatározott ügyében, egyedi esetre szólóan adható meg, amely *kizárólagos* államfői feladat- és hatáskör, de ellenjegyzéshez kötött, mert az Alaptörvény e döntéshez a Kormány tagjának ellenjegyzését kifejezetten megköveteli.⁶

A köztársasági elnök kegyelmezési jogát az alkotmányjog-tudomány viszonylag visszafogottan tárgyalja, lévén az egyéni kegyelem a büntetésekhez kapcsolódik, és így a kegyelem intézményének vizsgálatával a büntetőjog-tudományok is foglalkoznak. E sajátossága ellenére azonban indokolt a kegyelmezési jog *szabályozását*, a kegyelem és a kegyelmezési jog *fogalmát, alapját, célját, tartalmát, következményeit*, e jog *kérelmezésének alanyait, terjedelmét*, és a kegyelem *gyakorlási módját* alkotmányjogi szempontból is elemezni, mert „az egyéni kegyelmezés alapvetően alkotmányjogi kategória, s csupán másodlagosan tartozik a büntető eljárásjog szabályozási körébe.”⁷

1. A kegyelmezési jog szabályozása

A kegyelmezési jogkörrel az Alkotmánybíróság – még a korábbi alkotmányi rendelkezésekből kiindulva – több határozatában foglalkozott. Megállapította egyfelől, hogy a *közkegyelem gyakorlására nincsenek alkotmányos előírások*, mert az Alkotmány erre sem feltételeket, sem korlátozó rendelkezéseket nem tartalmaz.⁸ E megállapítás továbbra is helytálló, mert ilyen előírásokat az új Alaptörvény sem foglal magában, pusztán hatásköri szabályként definiálja a kegyelmezési jogot. Másfelől a testület azt is megállapította, hogy „[a] közkegyelem a jogellenes cselekmények elkövetőinek meghatározott köre tekintetében lemondás az állam büntető igényéről. Történetileg a római jogra is visszavezethető kegyelmezési jog lényegében korlátlan, köre, mértéke és feltételei tekintetében a kegyelmezési jog gyakorlójának céljától és elhatározásától függ.”⁹ Ez

⁴ Vö. a 40/B/1990/3. AB határozattal. ABH 1990. 209, 210.

⁵ 39/1991. (VII. 3.) AB határozat. ABH 1991. 163, 164.

⁶ Alaptörvény 9. cikk (5) bek.

⁷ KILÉNYI Géza: Az egyéni kegyelmezési jogkör az alkotmányfejlődés tükrében. In: *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. (Szerk.: PETRÉTEI József) Studia Iuridica Auctoritate Universitatis, Pécs, Publicata 126. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2000. 117.

⁸ Vö. a 40/B/1990/3. AB határozattal. ABH 1990. 209, 210.

⁹ 39/1991. (VII. 3.) AB határozat. ABH 1991. 163, 164.

tehát azt jelenti, hogy az *Országgyűlés maga döntheti el* a közkegyelem alkalmait és feltételeit, vagyis lényegében maga határoz arról, hogy mikor, mely jog sértéseknél, milyen személyi körre, milyen típusú és milyen tartalmú kegyelmet alkalmaz.¹⁰ Ennek következtében e jogkör gyakorlására a parlament *nem kötelezhető*,¹¹ e tárgykörben országos népszavazás sem tartható,¹² és a közkegyelemre *senkinek sincs alanyi joga*.¹³ A közkegyelem gyakorlásának *törvényi formájából*¹⁴ az is következik, hogy az *mindenkire kötelező*,¹⁵ így *vissza sem utasítható*. Mivel a parlamentnek a közkegyelemről törvényt kell alkotnia, ezért alkotmányi kötöttségként csak annyi állapítható meg, hogy e *törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel*.¹⁶

Az Alkotmánybíróság azonban – egyik határozatának indokolásában – az Országgyűlés kegyelmezési jogának *elvi korlátlanságát* a köztársasági elnök *egyéni kegyelmezési jogára is* kiterjesztette.¹⁷ Ez az „elvi korlátlanság” azonban *nem jelentheti* azt, hogy az egyéni kegyelem intézményére *ne lehetne törvényi szabályozást* megállapítani. Az Alaptörvény ugyanis az egyéni kegyelmezési jognál csak magát a hatáskört állapítja meg a köztársasági elnök számára,¹⁸ és

¹⁰ Szente Zoltán szerint – mivel az alkotmány a közkegyelem gyakorlását nem szabályozza – „nem korlátozza a törvényalkotót sem az érintett eljárások körének, sem azokon belül az egyes eljárási cselekmények meghatározásában.” Az Országgyűlés más jogellenes cselekményekre, illetve eljárásokra is „alkotmányosan kiterjesztheti a közkegyelmet és viszont: azt meghatározott eljárásokra (például csak bizonyos büntetőeljárásokra) is korlátozhatja.” SZENTE Zoltán: Az Országgyűlés. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 627.

¹¹ SZENTE i. m. 627.

¹² Vö. az Alaptörvény 8. cikk (3) bek. j) pontjával.

¹³ 40/B/1990/3. AB határozat. ABH 1990. 209, 210.

¹⁴ Az Alaptörvény nem rendelkezik a közkegyelemről szóló parlamenti döntés formájáról, mivel azonban a közkegyelem alapvető jogokat érint, ezért – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében – ez feltétlenül törvényi formát igényel. Vö. SZENTE i. m. 629.

¹⁵ A törvény mindenkire kötelező [vö. az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésével]. Az Alaptörvényben az Országgyűlésnek adott törvényalkotási felhatalmazás univerzális, a törvényben szabályozható jogalkotási tárgyakra nem állít fel korlátokat. [Vö. 46/2006. (X. 5.) AB határozattal. ABH 2006. 567, 572.]

¹⁶ Ha az Országgyűlés elhatározza a közkegyelem gyakorlását, nem járhat el önkényesen a kegyelemben részesített személycsoportok meghatározásánál. Vö. SZENTE i. m. 628. Ezt az Alkotmánybíróság is kimondta, amikor úgy fogalmazott, hogy „[a] közkegyelem feltételeinek megállapításánál azonban a törvényalkotó nem sértheti meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében] meghatározott hátrányos megkülönböztetés tilalmát.” 40/B/1990/3. AB határozat. ABH 1990. 209, 210.

¹⁷ „Az Országgyűlés és a köztársasági elnök kegyelmezési joga elvileg korlátlan.” 1624/B/1991. AB határozat. ABH 1992. 509, 513. „A köztársasági elnök Alkotmányban biztosított kegyelmezési jogköre pedig nem korlátozható.” 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 94. Ezt ismétli meg a 31/1991. (IV. 16.) AB határozat [ABH 1997. 154, 155.], illetve a 47/2007. (VII. 3.) AB határozat is. ABH 2007. 620, 642.

¹⁸ Kilenyi Géza szerint ez annyit jelent, hogy „az alaptörvény csupán keretfogalmat használ,

ennek gyakorlását köti ellenjegyzéshez, de azt nem szabályozza, hogy az egyéni kegyelemnek milyen típusai vannak,¹⁹ továbbá az államfő e hatáskörét mikor, kikre nézve, milyen terjedelemben (milyen következményekkel), mely feltételek esetén (hivatalból vagy kérelemre) és milyen módon (milyen eljárás során) gyakorolhatja. Az „*elvi korlátlan-ságból*” az következne, hogy a köztársasági elnök bárkit, bármilyen esetben, kizárólag saját elhatározása alapján, kérés és mindenféle következmény nélkül kegyelemben részesíthetne. Ilyen értelemben azonban a köztársasági elnök az egyéni kegyelmezés során nem lehet „*elvi-leg korlátlan*”: nem tehet meg bármit, mert jogállamban a kegyelem gyakorlása sem lehet teljesen tetszőleges. A jogállam elvének érvényesülése egyfelől megköveteli az elkövetett jogsértések megállapítását és a jogsértők felelősségre vonását, másfelől a kegyelem alkotmányos intézményének a jogállamiság elvével összhangban történő konkretizálását.²⁰ Az államfői kegyelmezési jogkör gyakorlása érdekében tehát *szükség van törvényi konkretizálásra*, amely pontosan meghatározza az egyéni kegyelem gyakorlásának módját. Az eljárás legfontosabb szabályait a büntetőeljárásról szóló törvény²¹ tartalmazza, de az egyéni kegyelmezéssel összefüggésben fontos rendelkezéseket állapít meg a Büntető Törvénykönyv²² és a büntetések végrehajtásáról szóló törvény²³ is. A konkretizálás így elsősorban a *kegyelmezés eljárási kérdéseinek meghatározását* jelenti, de az eljárási szabályok egyúttal bizonyos *korlátozást is* jelentenek az államfő kegyelmezési jogának gyakorlására. A törvényi rendelkezések ugyanis – többek között – meghatározzák, hogy ki fordulhat kegyelemért a köztársasági elnökhöz, vagyis eljárásjogi szempontból biztosítanak lehetőséget, illetve jogsultságot arra, hogy az államfő kegyelmezési jogát mely *alanyi kör kezdeményezésére* gyakorolhatja. Az elnök tehát csak ezekben a konkrét kezdeményezésekben járhat el, nem általában adhat kegyelmet, vagyis nem részesíthet senkit sem kegyelemben, ha erre vonatkozó kezdeményezés nincs, viszont bárkinek

amelynek konkrét tartalommal való kitöltését azonban »kihajózza« az alkotmányjog köréből, s rábízta a büntetőjogra, illetőleg a büntető eljárásjogra.” KILÉNYI i. m. 124.

¹⁹ A korábbi Alkotmányból – áttételesen – kiderült, hogy van végrehajtási kegyelem, illetve más kegyelmi típus is. Az Alkotmány 29/E. § (1) bekezdése szerint ugyanis az államfőt helyettesítő Országgyűlés elnöke a „kegyelmezés jogával csak a jogerősen elítéltek javára” élhetett. Ebből pedig az következett, hogy a végrehajtási kegyelem mellett léteznie kellett a kegyelmezés más – legalább még egy – típusának. Az Alaptörvény azonban ilyen rendelkezést nem tartalmaz, mert a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke – helyettesítés esetén – teljeskörűen gyakorolhatja. Vö. az Alaptörvény 14. cikk (1) bekezdésével.

²⁰ Ez abból az alaptörvényi rendelkezésből is levezethető, hogy a Kormány köteles az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni. Alaptörvény záró- és vegyes rendelkezései 4. pont.

²¹ Lásd az 1998. évi XIX. törvény (Be.) XXX. fejezetének III. címét.

²² 2012. évi C. törvény (Btk.)

²³ Lásd a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról 2013. évi CCXL. törvényt (Bvtv.). E törvény 2015. január 1-jétől hatályos.

kegyelmet adhat, aki a kezdeményezés feltételeinek megfelelően kegyelmet kér, vagy akinek eszerint kegyelmet kérnek.²⁴ Törvényi szabályok állapítják meg továbbá, hogy mely ügyekben kérhető kegyelem, vagyis az államfő kegyelmezési jogát *tárgyi értelemben* is körülhatárolják.²⁵ Rögzítik azt is, hogy a kegyelemnek milyen jogkövetkezményei vannak, ennek folytán a kegyelem terjedelmét, tartalmát és joghatását körvonalazzák.²⁶ Ebben a megközelítésben következésképpen a köztársasági elnök egyéni kegyelmezési joga nem lehet korlátlan. Az „elvi korlátlanság” legfeljebb azt jelentheti, hogy az államfő a törvény által megállapított kegyelmi típusok mindegyikét gyakorolhatja, továbbá más szerv egyéni kegyelmet nem gyakorolhat, valamint kegyelmi döntésének meghozatalánál a mérlegelés szempontjaira nézve nem állhat fenn törvényi korlát. A törvényi konkretizálás azonban nem jelenti azt, hogy a köztársasági elnök számára – az Alaptörvény mellett – új kegyelmezési jogot létesítene,²⁷ és az államfő e jogának tartalmát nem is korlátozhatja. A törvények tudniillik az Alaptörvény alatt állnak, és a kegyelmezés alkotmányos intézménye gyakorlásának lehetőségeit kell definiálniuk, nem pedig ennek a jogkörnek a megakadályozását. A köztársasági elnök kegyelmezési joga az alaptörvényi rendelkezés kötelező jellegéből közvetlenül adódik. Ebből az is következik, hogy a törvényi szabályozás nem eredményezheti a köztársasági elnök kegyelmezési jogának olyan korlátozását, amely ennek az intézménynek az ellehetetlenítéséhez vagy alkalmazhatatlanságához vezet. A törvényi szabályozás számára az Alaptörvény egyéni kegyelemre vonatkozó rendelkezésének *értelmezése jelenti a mércét* annak megítéléséhez, hogy az általa adott jogi megoldás összhangban áll-e az alkotmánnyal. Az olyan törvényi konkretizálás tehát, amely az államfőnek a kegyelem gyakorlására irányuló diszkrecionális jogát csorbítja, alaptörvény-ellenesnek minősül.

²⁴ Ennek részleteit lásd a IV. 1. és 2. pontban.

²⁵ Pl. bizonyos intézkedések esetében a köztársasági elnök sem adhat kegyelmet. Lásd a IV. 1. b) pontot.

²⁶ Kilényi Géza szerint ez azt eredményezi, hogy „az egyéni kegyelmezési jogkör tartalmát egyszerű törvények segítségével alkotmánymódosítás nélkül lehet tágítani vagy szűkíteni.” KILÉNYI i. m. 124.

²⁷ A kegyelmezési jog mellett azonban a törvény a köztársasági elnök számára megállapíthat olyan méltányossági jogkört, amelyet bizonyos joghátrányok esetében gyakorolhat, de ez nem minősül egyéni kegyelmezési jognak. Lásd pl. a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 147. § (4) bekezdését. Eszerint „[h]a az elkövetővel szemben a bíróság szabálysértési elzárás büntetést, közérdekű munkát vagy pénzbírságot szabott ki – ide nem értve a pénzbírság helyébe lépő szabálysértési elzárást –, a méltányossági jogkört a köztársasági elnök gyakorolja.”

2. A kegyelem és a kegyelmezési jog fogalma

a) A kegyelem – *általános értelemben* – a megtorlás elengedését, a büntetés enyhítését jelenti,²⁸ tehát olyan kedvezményben részesítést, amely *megbocsátást* fejez ki, vagyis azt, hogy az elkövetett bűnt, az okozott sérelmet nem róják fel többé.²⁹ *Tágabb értelemben*, a kegyelemben irgalom, illetve könyörület fejeződik ki, következésképpen szájalom és részvét, mert a kegyelem a jóakaratra – mint a morális cselekvés kritériumára – alapozódik: olyan tudatos és szándékos cselekvés, amelyre méltánylást érdemlő okból kerül sor. Ebből következően a kegyelmezésnek – mint megbocsátásnak – morális vonatkozása van.

b) A kegyelem *szűkebb értelemben* – állami aktusként való felfogása szerint – a bűncselekmények elkövetőjének javára történő *államhatalmi beavatkozás kivételes eszköze*, amelynek alkalmazására méltányossági és célszerűségi okokból kerül sor.³⁰ A kegyelem tehát *nem bármilyen jogsértésnél* jöhet szóba, hanem csak a *büntető cselekményekhez kapcsolódóan*, és nem bármilyen joghátrány esetén adható kegyelem, hanem csak a büntetőjogi felelősség megállapításával összefüggő egyes joghátrányokhoz (büntetésekhez vagy intézkedésekhez, illetve ezek jogkövetkezményéhez) fűződően, de ekkor sem biztos, hogy teljes körűen. A *kegyelem* olyan *hatalmi aktus*, amely *jogi formát* ölt. A kegyelmezési jognak államhatalmi eszközként – a történelmi tradíciók és az egyes államok szabályozását figyelembe véve – általában *három típusát* szokás megkülönböztetni: az *eljárési kegyelmet* (abolíció vagy pertörlés), a *végrehajtási kegyelmet* (adgratiatio), illetve a büntetett előélethez fűződő hátrányok alóli *mentesítést* (rehabilitáció).³¹ Az *eljárési kegyelem* a büntetőeljárás megindításának, illetve lefolytatásának *akadályát* jelenti, és következésképpen *büntethetőséget megszüntető* ok. A *végrehajtási kegyelem* a jogerősen kiszabott *büntetés alkalmazását zárja ki* vagy *változtatja meg*, amely történhet a büntetés elengedésével, mérséklésével, enyhébb büntetésre való átváltoztatásával vagy pedig a végrehajtás (esetleg feltételhez kötött) felfüggesztésével.³² A *mentesítés* a jogerős *büntetéshez* fűződő hátrányos jogkövetkezmények *meghatározott joghatá-*

²⁸ Vö. *Magyar Értelmező Kéziszótár*.2. kiadás. (Főszerkesztő PUSZTAI Ferenc) Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003. 637.

²⁹ Ennek alapja lehet a megbánás, amikor a bűnt elkövető saját maga ismeri fel korábbi cselekedetének helytelenségét.

³⁰ Vö. *Jogi lexikon*. (Főszerk.: LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos) Budapest, KJK-Kerszöv, 1999. 328.

³¹ ÁDÁM Antal: *A Népköztársaság Elnöki Tanácsa*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1959. 259.

³² Vö. KILÉNYI i. m. 123.

sait megszüntető tényező.³³ A kegyelmezési jog egyes típusai rendszerint mind közkegyelem, mind egyéni kegyelem formájában gyakorolhatók, és mindkét kegyelem lehet *teljes vagy részleges*, amelynek eldöntése rendszerint a kegyelmezési jog gyakorlójának mérlegelésétől függ.

A kegyelmi típusok léte, alkalmazási lehetősége és formája az *adott állam alkotmányi*, illetve jogi *szabályozásától függ*. Az egyes európai köztársaságok alaptörvényei vegyes képet mutatnak:³⁴ van, ahol az alkotmány csak a kegyelmezés jogáról rendelkezik,³⁵ és található olyan alkotmány is, amely pontosítja a kegyelem tartalmát vagy feltételeit.³⁶ Létezik olyan alkotmány, amelyik csak a végrehajtási kegyelmet ismeri,³⁷ és olyan is, ahol csupán az eljárás kegyelem nem alkalmazható.³⁸ Abban is különbség mutatható ki, hogy a kegyelmezésnek csak a közkegyelem formájában való gyakorlása lehetséges,³⁹ egyéni kegyelem nem adható, illetve a kegyelmezés jogát mely szerv látja el,⁴⁰ valamint ha az államfőt kegyelmezési jog illeti meg, ez ellenjegyzéshez kötött-e, vagy sem.⁴¹

³³ A Btk. 104. § (1) bekezdése szerint '[a] kegyelmi jogkör gyakorlója az elítéltet kegyelemből mentesítésben részesítheti akkor is, ha e törvény szerint ennek egyébként nincs helye.'

³⁴ Vö. KILÉNYI i. m. 124–126.

³⁵ Pl. a szlovén alkotmány 107. cikk (1) bekezdés f) pontja szerint a köztársasági elnök „kegyelmet ad”. A lengyel alkotmány 144. cikk (3) bekezdés r) pontja rögzíti, hogy a köztársasági elnök „egyéni kegyelmet gyakorol”.

³⁶ Pl. az észt alkotmány 78. cikk 19. pontja azt mondja ki, hogy a köztársasági elnök „kegyelmet gyakorol az elítéltek kérelmére, az elítéltek szabadon bocsátásával vagy a büntetés csökkentésével”. A litván alkotmány 84. cikk w) pontja alapján a köztársasági elnök „elítélt személyeknek kegyelmet ad”. A máltai alkotmány részletes szabályozást tartalmaz. A 93. cikk (1) bekezdése szerint „A köztársasági elnök hatáskörébe tartozik: a) a bűncselekmény elkövetése miatt elítélt személyek számára az egyéni kegyelem gyakorlása, akár feltétel nélkül, akár törvényes feltételek mellett; b) a büntetések végrehajtásának elhalasztása, akár határozatlan, akár meghatározott időre; c) a büntetések csökkentése, bármilyen bűncselekmény esetén; d) büntetések teljes vagy részleges elengedése bármilyen bűncselekmény vagy kihágás esetén, az állam nevében.”

³⁷ Pl. a lett alkotmány 45. cikke úgy rendelkezik, hogy „[a] Köztársasági Elnök jogosult egyéni kegyelemben részesíteni a szabadságvesztésüket töltő bűnözőket. A kegyelmi jogkör nem vonatkozik olyan esetekre, amelyekben külön törvény más kegyelmi módot határoz meg. A közkegyelmet a Parlament gyakorolja.”

³⁸ A német alkotmány alapján kizárt az eljárás kegyelem. C. H. ULE: Gnadenate. In: *Evangelisches StaatsLexikon*. (Hrsg.: H. KUNST – R. HERZOG – W. SCHNEEMELCHER) Stuttgart – Berlin, Kreuz Verlag, 1975. 905.

³⁹ Pl. a cseh alkotmány 63. cikk (1) bekezdés j) pontja szerint a köztársasági elnök közkegyelmet gyakorol.

⁴⁰ Pl. a szlovák alkotmány 102. cikk (1) bekezdés j) pontja szerint a köztársasági elnök „mérészkli és enyhíti a büntetőbíróságok büntetőeljárás során kiszabott ítéleteit, és egyéni vagy közkegyelem formájában elengedi a büntetéseket.”

⁴¹ Szükséges az államfői döntés ellenjegyzése pl. a cseh, a szlovák, a német és az olasz alkotmány szerint, és nincs ellenjegyzés pl. a lengyel és litván alkotmány alapján. A portugál alkotmány azt írja elő, hogy a Köztársaság elnökének személyes hatáskörébe tartozik a „kegyelmezés vagy ítélet megváltoztatása a kormány véleményének kikérését követően”.

c) Az egyéni kegyelmezés *állami aktusként általában* – de nem kizárólagosan⁴² – az *államfőt* megillető jogosítvány,⁴³ amelynek eredete az *abszolút monarchia* időszakáig nyúlik vissza. A kegyelmezés az abszolút monarcha felségjoga volt, aki egyúttal a legfőbb bírónak is minősült.⁴⁴ Az *alkotmányos monarchiában* a bírászkodás teljessége a független bíróságok feladatává vált, az uralkodónál csak a kegyelmezési jog különböző formái – az amnesztia, az egyéni kegyelmezés és a pertörlés – maradtak meg,⁴⁵ mint államfői prerogativa. E megoldás szolgált mintául a köztársaságok államfői számára is.

Magyarországon⁴⁶ az alkotmányos monarchia korában a kegyelmezési jog – a magyar közjog szerint – a királyt megillető és általa gyakorolt felségjog volt, amelynek alapján a büntetendő cselekmények büntetőjogi következményeit megszüntethette, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok által jogerősen kiszabott büntetéseket egészben vagy részben elengedhette, enyhíthette és átváltoztathatta.⁴⁷ A királyt tehát a kegyelmezési jog teljessége – a közkegyelem és az egyéni kegyelem – is megillette.⁴⁸

⁴² Ritka kivételként a végrehajtó hatalom csúciszervét is megillette, mint pl. Svédországban. KILÉNYI i. m. 117. A svéd alkotmány tizenegyedik fejezet 13. cikke szerint kegyelmet a kormány adhat.

⁴³ Az 1946. évi I. törvény 12. § (1) bekezdése is úgy fogalmazott, hogy „[a] köztársasági elnököt megilleti az államfő kegyelmezési joga...”, vagyis e hatáskör az államfői tisztséghez kapcsolódik.

⁴⁴ Günther WINKLER: *Begnadigung und Gegenzeichnung*. Wien–New York, Springer Verlag, 2005. 83.

⁴⁵ Vö. Winkler: i. m. 83.

⁴⁶ „Az intézmény valószínűleg már korán kialakult: az 1298. évi LII. tc. mindenestre már említette a király jogaként. Kegyelmet a 17. század végéig nemcsak az uralkodó, hanem az országgyűlés, a helytartó (tőle az 1485. évi X. tc. átmenetileg megtagadta a lehetőséget), a nádor, a vármegyei és városi törvényszékek, valamint a 17. század közepéig (lásd 1655. évi XXXVIII. tc. 5. §) a pallosjoggal bíró földesúr is gyakorolhatott (gyakorlatilag tehát mindazok, akik önálló bírói jurisdícióval rendelkeztek. Lényeges változást hozott az intézmény történetében az 1715. évi XLVIII. tc., amely kimondta, hogy a kegyelmezés joga kizárólag a királyt illeti meg (3. §).” POMOGYI László: *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyv*. Budapest, Mérték Kiadó, 2008. 541. Az intézmény történetéről lásd még REINER Ignác: *Kegyelmezési jog*. In: *Magyar Jogi Lexikon*. IV. kötet. (Szerk.: MÁRKUS Dezső) Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., 1903. 603–604.

⁴⁷ REINER i. m. 602. „A magyar királyt megillető kegyelmezési felségjog megfelel a kegyelmezési jog legszélesebb körű fogalmának, amely szerint a kegyelmezési jog az egyes államok közjoga szerint megfelelő közegnek, nálunk a királynak, azon ténye, mely által nemcsak az ítélettel kiszabott büntetés teljesen vagy részlegesen elengedtetik, ill. átváltoztatatik (szűkebb értelemben vett megkegyelmezés), hanem mely által vmely törvényszegés miatt megindítandó, v. már megindított, de ítélettel be nem fejezett bünvizsgálat beszüntetetik: pertörlés (abolitio) és végre, mely által többek (bizonyos nemű büntettekben bűnösök csoportja, nagyobb számú egyén által elkövetett s bizonyos körülményeknél fogva egymással összefüggésben lévő büntettek) tekintetében a kegyelmi ténynek most említett mindkét formája gyakoroltatik (amnestia).” Uo.

⁴⁸ „A kegyelmezés joga a második világháború végéig az egyéni kegyelmezést és a közkegyel-

d) A magyar köztársasági elnök – az alaptörvényi rendelkezések következtében – közkegyelmet nem gyakorolhat, e hatáskörében az Országgyűlést nem helyettesítheti, de az *egyéni kegyelmezési jog kizárólag* a köztársasági elnököt illeti meg – más szerv tehát egyéni kegyelmet nem adhat –, és az Alaptörvényben biztosított kegyelmezési *jogköre nem átruházható*, de e jogkör gyakorlásában *korlátozás nélkül helyettesíthető*.⁴⁹ Az államfő kegyelmezési joga szoros összefüggésben áll az Alaptörvénynek azzal a rendelkezésével, amely a köztársasági elnöki tisztség jellegét Magyarország államfőjeként határozza meg.⁵⁰ Mivel az egyéni kegyelmezést a köztársasági elnök az *állam nevében* gyakorolja, így a kegyelmezési jog – bizonyos értelemben – összefüggésbe hozható az államfő Magyarországot képviselő jogával,⁵¹ illetve a nemzet egységét kifejező jellegével. Az *előbbi* esetben a köztársasági elnök az *állam képviselőjeként* nyilvánul meg,⁵² *hatásköreinek gyakorlásakor az államot képviselve* jár el.⁵³ Az *utóbbi* esetben pedig a kegyelmezési jog gyakorlásával az államfőnek hozzá kell járulnia a nemzet és az állam egységéhez, vagyis e jogkör gyakorlásakor tekintettel kell lenni a köztársasági elnök integrációs funkciójára, vagyis arra, hogy a kegyelmezési jog gyakorlásával az *állam integrációját* kell *lehetővé tennie*, az állam egységének fennmaradását kell elősegítenie.⁵⁴

e) Az Alaptörvény az egyéni kegyelem *alkotmányos jellegét* sem határozza meg, de a köztársasági elnök e hatáskörének gyakorlása alkotmányon alapuló *közvetlen állami és jogi aktus*, mert jogi hatás kiváltására alkalmas. Jogi formája következtében *kötelező döntés*, amely az államfő kifelé irányuló akarategyüttesítése: az ellenjegyzés teljesítésével kötelezővé válik mind az érintettre, mind az állami szervekre nézve. A döntés *pozitív vagy negatív* tartalmú lehet: *megadja vagy elutasítja* a kegyelmi kérvényt. Mindkét döntésnek saját *joghatása* van:

met (amnesztia) egyaránt lefedte (Horthy Miklós kormányzó esetében is, akitől ugyan az 1920. évi I. tc. 13. §-a a közkegyelmezés jogát megvonta, de alig néhány hónap múlva az 1920. évi XVII. tc. 3. §-a mégis megadta neki ezt a jogosítványt).” POMOGYI i. m. 542.

⁴⁹ A korábbi Alkotmány 29./E. § (1) bekezdése szerint a köztársasági elnököt helyettesítő Országgyűlés elnöke kegyelmezési jogával csak a jogerős elítéltek javára élhetett.

⁵⁰ Alaptörvény 9. cikk (1) bek.

⁵¹ Alaptörvény 9. cikk (3) bek. a) pont.

⁵² Vö. TILK Péter: Gondolatok a köztársasági elnök feladat- és hatásköreiről. In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, PTE ÁJK, 2010. 357.

⁵³ CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2008. 129.

⁵⁴ Az államfő kegyelmi jogkörével kapcsolatban joggal állapította meg Kukorelli István, hogy a köztársasági elnök jogkörét érintő alkotmányértelmezésnek a köztársasági elnök jogállásából kell kiindulnia. Vö. Kukorelli István alkotmánybírónak a 47/2007. (VII. 3.) AB határozathoz fűzött különvéleményével. ABH 2007. 620, 650.

a pozitív döntés változtat az egyén helyzetén, a negatív döntés következtében az egyén fennálló helyzete változatlan marad. Az egyéni kegyelmezési jog a köztársasági elnök önálló, kizárólagos döntési jogaként *szubjektív mérlegelési lehetőséget* tartalmaz, mert „[d]öntésében kifejezésre juttathat méltányossági, humanitárius és saját értékrendjéből fakadó erkölcsi szempontokat is”.⁵⁵ Az államfői kegyelem tehát az államfő személyes, egyedi megfontoláson alapuló, általa olyan különös méltánylást érdemlő okra tekintettel meghozott döntése, amelynek súlya meghaladja a büntetés kiszabásához, vagy a kiszabott büntetés letöltéséhez fűződő állami és társadalmi érdeket.⁵⁶ Mivel az államfői hatáskörben adott egyéni kegyelem egyedi megfontolásokon alapul, ezért az egyéni kegyelemre sincs senkinek alanyi joga. Az államfői kegyelem azonban *ellenjegyzéshez kötött*, amely e döntés *érvényességi feltétele*: ennek hiányában az államfő pozitív kegyelmi határozata nem alkalmas a joghatás kiváltására. Az ellenjegyzés tehát nem a kegyelmi döntés része, hanem a döntésből következő joghatás tényleges bekövetkezését teszi lehetővé, vagy ellenjegyzés hiányában ezt akadályozza meg, mert az államfő döntése az ellenjegyzés nélkül nem lesz alkalmas a kegyelemhez fűződő jogi hatás bekövetkezhetőségének elérésére. A kontraszignáló minisztert az ellenjegyzés vagy annak megtagadása tekintetében illeti meg valódi döntési jog, mert *nem kötelezhető* arra, hogy a köztársasági elnök kegyelmi döntéséről szóló határozatát automatikusan ellenjegyezze.⁵⁷ A minisztert ennek folytán az ellenjegyzés vagy annak megtagadása kérdésében érdemi – politikai mérlegelésén alapuló – döntési jog illeti meg, azaz a politikailag nem vállalható esetekben az ellenjegyzést megtagadhatja. A köztársasági elnök kegyelmezési joga jöllehet saját szabad mérlegelésén alapul, de *nem minősül önálló politikai döntésnek*.

3. Az egyéni kegyelem alkotóelemei

3.1. A kegyelem alapja

Az egyéni kegyelem valójában *nem jogra alapozódik*, mert *jogilag nem szabályozott mérlegelés alapján* születik meg. A *kegyelmi döntés tartalmi feltételeit* – vagyis azt, hogy mi szolgáltat alapot az egyéni kegyelem megadásához – *nem jogszabály* állapítja meg. Így az egyéni kegyelem a jogrendszer által elismert eszköz,⁵⁸ jogi döntés, de a *tartalmi mércéje nem jogi*, hanem más – jo-

⁵⁵ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 642.

⁵⁶ Vö. a 24/2013. (X. 4.) AB határozattal. Indokolás [77].

⁵⁷ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 643.

⁵⁸ Az egyéni kegyelmezés jogát az Alaptörvény biztosítja, amely „Magyarország jogrendszerének alapja.” Alaptörvény R) cikk (1) bek.

gilag nem meghatározott – okok és körülmények államfő általi szubjektív megítélésén alapul, azaz döntő mértékben a köztársasági elnöki tisztséget betöltő személy mindenkori erkölcsi és értékfelfogásától, nem pedig jogi szabályozástól függ. A kegyelem fogalmilag sem tűnik normalizálható kategóriának, mert a kegyelemben megnyilvánuló megbocsátás – mint kivételes méltánylást érdemlő eset – alapjául erkölcsi, igazságossági, emberiességi stb. szempontok szolgálhatnak,⁵⁹ így ilyen értelemben a kegyelem megelőzi a jogot.⁶⁰ Ebben ragadható meg a kegyelem *korrekciós, kompenzációs és komplementer funkciója* is,⁶¹ amely azonban csak kivételes eszköz lehet, és összhangban kell állnia a társadalmi igazságérzettel és értékrenddel, továbbá a jogállamiság és a hatalommegosztás elvével.⁶² E nélkül ugyanis a kegyelem ellenkező hatást válthat ki, és alkalmazása önkényesnek, igazságtalannak minősülhet: a kegyelem ugyanis az állam büntetőjogi igényével és a kiszabott büntetések érvényesíthetőségével szemben áll, ezért gyakorlása csak különleges indokok alapján, szűk körben és ritka alkalmakkor igazolható. Az államfői szubjektív megítélésnek ezért tekintettel kell lennie az egyéni kegyelem céljára is, mert *igazoltságát csak az e célokkal való konzonancia biztosíthatja.*

3.2. A kegyelem célja

Az Alaptörvény sem a kegyelem célját, sem annak tartalmát nem határozza meg. A kegyelem *általános célja jogpolitikai* természetű, ezen belül is elsősorban a büntetőpolitikával áll szoros összefüggésben. Így a kegyelmezési jog gyakorlását befolyásolja a büntetőpolitika, különösen a bűnözés helyzete, a bűncselekmények gyakorisága, jellege és társadalmi megítélése, továbbá a társadalom életviszonyainak védelme, illetve a társadalom biztonságérzete, valamint az igazságszolgáltatás érdeke a büntetőpolitika – rá eső részének – megvalósításában. E szempontoknak elsősorban a közkegyelem esetében van kiemelkedő jelentőségük,⁶³ de az egyéni kegyelmezésnél is szerepet játszanak. Az egyéni ke-

⁵⁹ Egyet kell érteni Kilényi Gézával, aki szerint a kegyelmezés nyomós indokait nem lehet taxatív meghatározni, mert az államfőt „nem szabad abba a megalázó helyzetbe hozni, hogy igazságérzete azt sugalmazza: meg kellene adni a kegyelmet, ámde ezt mégsem teheti, mert a konkrét ügyben felmerülő nyomós ok nem szerepel a taxációban.” KILÉNYI i. m. 126.

⁶⁰ Vö. WINKLER i. m. 84.

⁶¹ E funkciók egyaránt lehetőséget adnak mind a jogszabály atipikus esetekben történő alkalmazásának méltányossági szempontú megítélésére, mind az elkövető egyéni helyzetének – pl. gyógyíthatatlan betegség, rokkantság, magas életkor vagy családi körülményei stb. – figyelembevételére.

⁶² Az egyéni kegyelmezés nem keltheti annak látszatát, hogy a köztársasági elnök e döntésével a bírói ítéleteket bírálná felül. Lásd erről a III. 3. pontot.

⁶³ Az Országgyűlés a közkegyelmet elsősorban politikai megfontolások alapján (kivételes ese-

gyelmi döntésnek ezért nem pusztán jogi következménye van, hanem jogpolitikai jelentősége is kimutatható. Mivel a *jog- és büntetőpolitika alakítása* a Kormányt és az Országgyűlést illeti meg, ez indokolja az ellenjegyzés intézményének alkalmazását is: *egyfelől az ellenjegyzéssel* az Országgyűlés az ellenjegyző kormánytagon kérheti számon a köztársasági elnök aktusának politikai célszerűségét és helyességét, mivel az ellenjegyzés következtében a kormánytag számára parlamenti politikai felelősség keletkezik. *Másfelől az ellenjegyzés biztosítja* a köztársasági elnök *kegyelmezési aktusainak* a Kormány jog- és büntetőpolitikájával való *összhangját*,⁶⁴ vagyis azt, hogy az államfői aktus ne kerüljön ellentétbe a Kormány politikai törekvéseivel. Az ellenjegyzés ennek folytán alkalmas eszköz arra, hogy befolyásolja az államfő kegyelmezési gyakorlatát, és megakadályozhatja e hatáskör indokolatlan vagy túl gyakori felhasználását, illetve a politikailag – különösen a közvélemény előtt – nem vállalható kegyelmi döntések érvényesíthetőségét.

A kegyelem *egyedi célja* a konkrét személy esetében az általános törvényi rendelkezések alkalmazásának következtében beálló jogkövetkezmények hatásának megszüntetése, amely – az egyén körülményeire tekintettel – *megbocsátást* fejez ki, *méltányosság gyakorlására* – és így morális szempontok figyelembevételére – ad lehetőséget. A *végrehajtási kegyelmet* általában akkor alkalmazzák, ha a kérelmező (illetve családja) személyi körülményeiben bekövetkezett, valóban súlyos, méltánylást érdemlő, speciális körülmények merülnek fel, amelyek legtöbbször a jogerős *bírói döntés meghozatalát követően* álltak elő, vagyis amelyeket a bíróság a büntetés kiszabása során még nem értékelhetett. Ebből a szempontból az *eljárési kegyelem* más megítélés alá esik. Ilyenkor a büntető-eljárás megindítását vagy lefolytatását elsősorban a terhelt – szintén különösen méltányolandó, kivételes – helyzetére tekintettel nem tartják szükségesnek, vagyis a kegyelem megadásával magától az eljárástól tekintenek el. Az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alóli *mentesítésnek* pedig az a célja, hogy

tekben) gyakorolja, mert ennek legfőképp „szimbolikus jelentősége van, amit mutat, hogy arra általában valamely kiemelkedő esemény alkalmából, a megbocsátás ünnepélyes aktusaként, esetleg a köztársaság egyes értékei iránti elkötelezettség erősítése érdekében kerül sor,” de „másik klasszikus célja az, hogy a törvényalkotó korrigálja a jogpolitikai szempontból tévesnek bizonyult korábbi jogalkotói aktusokat vagy jogalkalmazói gyakorlatot.” SZENTE i. m. 626. A közkegyelem a politikai akarat és a jogi szempontok közvetítését egyidejűleg szolgáló hagyományos eszköz, mert „[a] közkegyelem hatókörét a törvényhozás lényegében a politikai szándékra, az általa lényegesnek tartott értéktartományra utalással, szinte korlátozástól mentesen állapíthatja meg, ideértve a hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesülést is.” Lévay Miklós alkotmánybírónak a 24/2013. (X. 4.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. Indokolás [107]

⁶⁴ Az Alaptörvény egyértelművé teszi, hogy a Kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg. Alaptörvény 18. cikk (1) bek. Lásd erről részletesebben PETRÉTEI: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 146–147.

bár a törvényi⁶⁵ vagy a bírói⁶⁶ mentesítés feltételei nem állnak fenn, az elítélttel szemben – szintén méltányolandó okból – a büntetett előlethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények egy részét mégis megszüntethessék, mert a kegyelmi mentesítésnek nincs törvény által megállapított feltétele.

3.3. A kegyelem tartalma

A kegyelmezés *szoros összefüggést* mutat az *állam büntető hatalmával*. A büntető hatalom az állam – alkotmányosan korlátozott – közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek büntetőjogi felelősségre vonására.⁶⁷ A bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik, így a bűncselekmény elkövetésekor az államnak és nem a sértettnek keletkezik büntető igénye az elkövető megbüntetésére.⁶⁸ A büntetés jogát az állam gyakorolja, ez a jog kizárólag az államot – mint közhatalmat – illeti. A büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumból a büntető igény érvényesítésének kötelezettsége következik.⁶⁹ A büntető igény késedelem nélküli érvényesítése az államnak a társadalommal szembeni alkotmányos kötelessége, a jogállamiság normatív tartalmából és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogból levezetett alkotmányos követelmény. *A büntető igény érvényesítésének a kockázata az államot terheli*, a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát az állam viseli. Az államot illeti meg – az előbb említett keretek között – *a büntető igény feletti rendelkezés*, illetve az *erről való lemondás is*, amelynek egyik formája a köztársasági elnök

⁶⁵ A törvényi mentesítés a Btk.-ban meghatározott feltételek meglétével ex lege, meghatározott időpontban automatikusan bekövetkezik. Vö. a Btk. 100. §-ával.

⁶⁶ A bíróság az elítéltet utólagos vagy előzetes mentesítésben részesítheti. A bíróság az elítéltet kérelemre akkor részesítheti utólagos mentesítésben, ha erre érdemes, és a szabadságvesztés kitöltésétől vagy végrehajthatósága megszűnésétől a Btk. 100. § (1) bekezdés f)-i) pontjaiban meghatározott idő fele már eltelt. Btk. 101. § (1) bek. A bíróság a mentesítésnél e feltételektől nem tekinthet el. Előzetes mentesítésben a bíróság a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztése esetén részesítheti az elítéltet, ha arra érdemes. Btk. 102. § (1) bek.

⁶⁷ Az Alkotmánybíróság több határozatában fogalmazta meg az államnak a büntető hatalommal összefüggő jogait és kötelezettségeit. Lásd különösen a 40/1993. (VI. 30.) AB határozatot [ABH 2003. 288, 289], a 49/1998. (XI. 27.) AB határozatot [ABH 1998. 372, 376-377], az 5/1999. (III. 31) AB határozatot [ABH 1999. 75, 83-84], a 26/1999. (IX. 8.) AB határozatot [ABH 1999. 265, 271], a 13/2001. (V. 14.) AB határozatot [ABH 2001. 177, 186-187], a 41/2003. (VII. 2.) AB határozatot [ABH 2003. 430, 439], a 14/2004. (V. 7.) AB határozatot [ABH 2004. 241, 253-255], a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatot [ABH 2005. 504, 517-518].

⁶⁸ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat. ABH 2005. 504, 522.

⁶⁹ „Az állam büntető hatalma legmarkánsabban a büntetés végrehajtásának menetében nyilvánul meg, ott válik valóságosan érzékelhetővé. A megbüntetés jogalapját a büntetőeljárásban megszülető jogerős bírósági határozat tartalmazza, a megbüntetés tényleges jogelvonó, jogkorlátozó hatása a büntetés-végrehajtásban érvényesül.” 31/1997. (V. 16.) AB határozat. ABH 1997. 154, 158.

kegyelmezési joga. Az *államfő* a kegyelmezéssel *nem az állam büntető hatalmát gyakorolja*, hanem az állam nevében az erről való lemondásról,⁷⁰ illetve ennek következményeiről dönt. A kegyelem tehát az állam büntetőhatalmának érvényesíthetőségét, illetve e hatalomgyakorlás következményét jelentő joghatások megszüntetését vagy megváltoztatását eredményezi.

A köztársasági elnök *nem igazságszolgáltató tevékenységet végez*, így nem dönthet a bűnösségről, mert ez a bíróságok feladata.⁷¹ Az igazságszolgáltatás ugyanis a bírói hatalom gyakorlását jelenti. A bírói hatalom az Alaptörvény által konstituált államhatalom, amely – az államhatalmi ágak elválasztásának az alkotmány által intézményesített rendszerében – funkcióját tekintve elvileg különbözik a többi hatalmi ágtól: az állami hatalomnak az az összetevője, amely az erre rendelt szervezet – a bíróság⁷² – útján a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt.⁷³ A bírói hatalom általános vonása tehát a jogalkalmazás,⁷⁴ különös sajátossága az egyedi jogvita eldöntése,⁷⁵ vagyis a bűncselekmény elkövetéséről szóló ítélet meghozatala. A *köztársasági elnök* a kegyelmezéssel *nem egyedi jogvitát dönt el*: célja nem az igazságszolgáltatás,⁷⁶ hanem a megbocsátás. A kegyelmezési jog gyakorlásakor – a kegyelem megadásával – *nem a bíróság döntését szünteti meg* vagy törli el, mert a bíróság döntése továbbra is fennmarad, hanem csak a jogkövetkezményt, pontosabban ennek hatását küszöbölheti ki. A kegyelem megadása kizárólag meghatározott szankcióval fenyegetett jogsértés jogkövetkezményét érinti, a jogsértésre – mint ilyenre – a kegyelem gyakorlása nem hat ki, mert az elkövető nem válik felmentetté. A kegyelem *nem a bírói ítélet helyesbítése*,⁷⁷ hanem az ezzel összekapcsolt szankció korrekciója, eltörlése

⁷⁰ Az Alkotmánybíróság szerint „[a] köztársasági elnök az egyéni kegyelem gyakorlásakor az állam büntető igényéről mond le. A büntetőjogi felelősség jogerős megállapítása után ez fogalmilag a kiszabott büntetés, illetve a büntetés helyébe lépő intézkedés végrehajtásáról való lemondást jelenti.” 878/B/1992. AB határozat. ABH 1994. 552.

⁷¹ Alaptörvény 25. cikk (1) bek. 1. mondat.

⁷² A bíróság az az állami szerv, amely az egyes bírói tisztségekből (hivatásos és laikus bírákból) áll, amelyek feladata az igazságszolgáltatás – mint állami speciális jogalkalmazó alaptevékenység – ellátása. A bíróságok – mint állami szervek – rendszert alkotnak és összességükben a bírósági szervezetet jelentik.

⁷³ 53/1991. (X. 31.) AB határozat. ABH 1991. 231.

⁷⁴ A jogszabály ugyanis többnyire absztrakt módon keret szabályozást nyújt, a jogszabályt alkalmazó bíróság feladata a jogszabály egyéniesítése. 995/B/1990. AB határozat. ABH 1993. 515, 518.

⁷⁵ Ebbe beleértendő a büntetőítélet is, mivel az is egyfajta jogvitát dönt el. 38/1993. (VI. 11.) AB határozat. ABH 1993. 256, 278.

⁷⁶ Nem állapít meg büntetőjogi értelemben tényállást, más szempontok szerint dönt.

⁷⁷ Kovács Virág szerint „[a] köztársasági elnök nem adhat kegyelmet azon az alapon, hogy a bíróság döntése jogilag megalapozatlan volt.” Kovács Virág: A köztársasági elnök. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* Budapest, Századvég, 2009. 1049. Kovács

vagy enyhítése. A kegyelmezési jog annak elismerése, hogy a büntetőhatalom gyakorlásával összefüggésben lehetnek olyan körülmények, amelyek ennek elmaradását vagy a szankció végrehajtásának megváltoztatását indokolják. A kegyelmezési tevékenység tehát nem igazságszolgáltatás: bár van hatása az igazságszolgáltatásra, illetve e tevékenység következményeinek megváltoztatására, de a kegyelmi ügyekben hozandó döntés tartalmát nem írja elő kötelezően semmilyen anyagi jogszabály, a kegyelemben részesítés az erre alkotmányosan feljogosított szerv saját belátásától, önálló elhatározásától függ.⁷⁸ A kegyelem továbbá nem igazságszolgáltatási aktus azért, mert sem a kegyelem megadása, sem a kegyelem megtagadása „nem jelent semmiféle értékítéletet a jogerős ítéletről, azaz nem értelmezhető a bíróság álláspontjának felülbírálataként, de épp úgy az azzal való azonosulásként sem.”⁷⁹ A kegyelmi eljárás nem bírálja felül a jogerős bírósági döntéssel megállapított tényállás és a bűnösség kérdését, mert nem ebben dönt, ezért „[a] köztársasági elnök kegyelmezési hatásköre nem fellebbezési fórumot biztosít a kegyelmet kérő (vagy kegyelemre előterjesztett) számára.”⁸⁰

Mivel az egyéni kegyelmezési jog az Alaptörvény által megállapított önálló, nevesített hatáskör, ezért *nem minősül államfői diszpenzációs jognak*,⁸¹ jóllehet tartalma ehhez hasonló. A kegyelmezési jog azonban nem pusztán meghatározott jogszabály által megállapított felmentés vagy kivétel lehetősége. A kegyelem alkotmányjogi intézményként az állami szuverenitás gyakorlásának körébe sorolható, *sajátos felségjog*: olyan alaptörvényi kategória, amely a köztársasági elnök jogaként arra ad lehetőséget, hogy saját belátása szerint hozzon hatalmi döntést a kegyelem megadásáról vagy elutasításáról: „nem kötelezhető arra, hogy kegyelmet gyakoroljon, illetve azt megtagadja, diszkrecionális jogkörben, előterjesztéshez nem kötve gyakorolja e jogkörét.”⁸² A kegyelmezés tehát *diszkrecionális jogkör*,⁸³ mert erről az államfő *teljesen szabad belátása* szerint, az

Virág ezt a kegyelmi döntéssel szemben korlátként határozza meg, ami elvileg elfogadható volna, de mivel a kegyelmezés szempontjai jogilag nincsenek szabályozva, így ez a lehetőség sem zárható ki. Ettől azonban a kegyelmezés még nem igazságszolgáltatás, mert a bírói döntés továbbra is fennmarad.

⁷⁸ ÁDÁM i. m. 256.

⁷⁹ KILÉNYI i. m. 127. „Azaz a kegyelmi elhatározás révén az államfő nem csupán nem válik az igazságszolgáltatás részévé (egyfajta szuperbíróvá), de a kegyelmi aktus nem is tekinthető az ítélet érdemi felülvizsgálatának, vagyis minőségileg különbözik attól az esettől, amikor az ítéletet valamely felettes bírósági fórum semmisítette meg.” Uo. 124.

⁸⁰ KOVÁCS i. m. 1049.

⁸¹ „A diszpenzációs jog általában azt jelenti, hogy valamely meghatározott jogszabály általános rendelkezései alól ugyanabban a jogszabályban megjelölt, felhatalmazott szerv felmentést adhat, kivételt tehet.” ÁDÁM i. m. 282–283.

⁸² 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. ABH 2007. 620, 642.

⁸³ Vö. IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban* Budapest–

ügy érdemében *mérlegelve, tartalmilag jogi kötöttség nélkül*, egyedi döntést hozhat, vagyis kizárólag saját megítélésétől függ, hogy részesíti-e kegyelemben – és milyen mértékben – az érintettet. Döntésénél nem áll fenn indokolási kötelezettség, és e határozatával szemben nincs jogorvoslati lehetőség sem. Ez utóbbi abból is következik, hogy a kegyelem feltételei jogilag nem szabályozottak, így a kegyelem elutasítását jogi úton fogalmilag kizárt megtámadni.

A köztársasági elnök kegyelmezési joga – személyi hatókörét tekintve – *általános*, mert *nincsenek* ez alól jogszabály által *kivont személyek*.⁸⁴ A köztársasági elnök önálló alkotmányos szerv, nem része egyik hatalmi ágának sem, ezért nem indokolt meghatározott személyi kör kivétele a kegyelmezési joga alól arra tekintettel, hogy a kegyelmezéssel összefüggésben *összeférhetetlenségi kifogás* volna felvethető.⁸⁵

3.4. A kegyelem következménye

Az egyéni kegyelem következménye a *kegyelem egyes típusaitól függ*, vagyis attól, hogy a kegyelem a büntetőeljárás melyik szakaszát érinti. Az *eljárási kegyelem következménye*, hogy *büntetőeljárás nem indítható*,⁸⁶ vagy a folyamatban levő eljárást *meg kell szüntetni*.⁸⁷ Ennek következtében az eljárási kegyelem *büntethetőséget megszüntető* ok.⁸⁸ A *végrehajtási kegyelemnél* a következmény a büntetés vagy intézkedés foganatosítását zárja ki, mert a kegyelmi rendelkezésként elengedett büntetés vagy intézkedés, illetve mérséklés esetén a büntetés

Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2013. 19–20.

⁸⁴ Az 1848. évi III. törvénycikk 35. §-a szerint az elmarasztalt miniszternek a király nem adhattott egyéni kegyelmet. A miniszterekre nézve a királyi kegyelmezési jog csak „általános közbocsánat” (vagyis közkegyelem) esetében volt gyakorolható. A kivételekről lásd REINER i. m. 604. és POMOGYI i. m. 541. Reiner szerint pl. „különös szigorú igénylő esetek alkalmazásával hozott egyes törvényekben, a királyi kegyelem némileg megszorított, így a Dózsa-lázadás leverése után hozott 1514: XIV. t. cz.-ben kimondatik, hogy a lázadók tisztjei és a lázítók, továbbá a gyilkosok és az erőszakot elkövetők kegyelemben ne részesíttessenek.” REINER i. m. 604.

⁸⁵ A köztársasági elnök saját ügyében nem járhat el, mert egyfelől az Alaptörvény 13. cikk (1) bekezdése szerint ellene büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani, vagyis akkor, ha már nem tölti be az államfői tisztséget, másfelől ha közjogi felelősségét [Alaptörvény 13. cikk (2)-(6) bek.] megállapították, megfoszthatják tisztségétől, és így már szintén nem minősül köztársasági elnöknek.

⁸⁶ Az ügyész a tudomására jutott feljelentést három napon belül határozattal elutasítja, ha magából a feljelentésből megállapítható, hogy eljárás kegyelem folytán nem indítható [Be. 174. § (1) bek. d) pont].

⁸⁷ Az ügyész a nyomozást határozattal megszünteti kegyelem miatt [Be. 191. § (1) bek. e) pont]. A bíróság az eljárást megszünteti kegyelem miatt [Be. 267. § c) pont].

⁸⁸ Btk. 25. § c) pont.

vagy intézkedés az elengedett rész tekintetében *nem hajtható végre*.⁸⁹ A *kegyelmi mentesítésnél* a következmény az, hogy a mentesítésben részesített személy a *büntetőjogon kívüli* hátrányos jogkövetkezmények szempontjából *büntetlen előéletűnek* tekintendő.⁹⁰ Az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények ugyanis részben a büntetőjogon belül, részben azon kívül érvényesülnek.⁹¹ A mentesítés azonban nem terjed ki azokra a büntetőjogi jogkövetkezményekre, amelyeket újabb bűncselekmény elkövetése esetén a büntető törvény a korábbi elítéléshez fűz,⁹² ezért a kegyelmi mentesítés *nem jelenti a bűnügyi nyilvántartásból való törlést*.⁹³ Erre nézve tehát a köztársasági elnök sem adhat kegyelmet, mert a mentesítés a magyar jog szerint nem eredményezi az ítélet kegyelmi úton történő megsemmisítését.⁹⁴

A kegyelem következményeként számolni kell azzal is, hogy a kegyelemről való – akár pozitív, akár negatív – döntés a *média számára is ismertté* válhat, és így a *közvéleményt* számottevően *befolyásolhatja*. Ennek mértéke természetesen függ az érintett személyétől, az általa elkövetett cselekménytől, a konkrét eset közvélemény általi megítélésétől, és magától a kegyelmi döntés tartalmától.⁹⁵ E tartalom találkozhat a közvélemény helyeslésével, de erőteljes kritikát is kiválthat, így *politikai értékelést* kaphat, amely felveti a politikai felelősség

⁸⁹ Bvtv. 30. § (1) bek. 2. mondat.

⁹⁰ Btk. 104. § (2) bek.

⁹¹ KILÉNYI i. m.: „a hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesítés túlmutat a büntetőjog és a büntető eljárásjog szabályozási körén, kiterjed ugyanis azokra a jogkövetkezményekre is, amelyeket alkotmányjogi (pl. választójogi), közigazgatási jogi vagy más jogágba tartozó normák fűznek a jogerős elítélés tényéhez.” 123.

⁹² Vö. a Btk. 98. § (3) bekezdésével. A mentesített személy tehát mindig a jövőre nézve válik büntetlen előéletűvé, nem pedig az elítélésre visszamenő hatállyal. Vö. a Btk. 98. §-hoz fűzött indokolásával.

⁹³ A bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendszertani biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény (Bnytv.) ugyanis – a büntetettek nyilvántartása mellett – a hátrányos jogkövetkezmények alatt álló, büntetlen előéletű személyek nyilvántartását is előírja. Vö. a Bnytv. 14-20. §-aival.

⁹⁴ Az osztrák alkotmány 65. cikk (2) bekezdés c) pontja – többek között – lehetőséget ad a köztársasági elnöknek arra is, hogy az ítéleteket kegyelmi úton megsemmisítse. E megoldás Kilenyi Géza szerint nem azonos az ítélethez kapcsolódó jogkövetkezmények alóli mentesítéssel, hanem annál több: „az ekként kegyelemben részesített személyt ugyanis mindenféle vonatkozásban akként kell kezelni, mintha el sem ítélték volna, mi több, mintha nem is indult volna elene büntető eljárás. Gyakorlatilag tehát az elnöki kegyelem mintegy visszamenőleges hatályú olyan helyzetbe hozza az elkövetőt, mint akkor lenne, ha eljárási kegyelem folytán eleve nem indították volna meg ellene a büntető eljárást. Azaz: nem csupán az ítélethez fűződő hátrányos jogkövetkezményeket nem szabad vele szemben alkalmazni és nem köteles számot adni elítélésének tényéről, hanem az ítéletet nem létezőnek kell tekinteni, az semmiféle nyilvántartásban nem szerepelhet és senki sem hivatkozhat a kegyelemben részesített személy »rovott múltúságára.«” KILÉNYI i. m. 124.

⁹⁵ Az elutasított kegyelmi kérvénynek általában – de nem mindig – kisebb hírértéke van.

kérdését is. Az ellenjegyzéssel a miniszter vállalja a politikai felelősséget elsősorban az Országgyűlés – de bizonyos értelemben a közvélemény – előtt is, de magát az államfői döntést szintén véleményezheti és értékelheti a média és a közvélemény.

4. A kegyelmi eljárás

Az Alaptörvény – ahogy erről már volt szó – a kegyelmi eljárásról nem rendelkezik. A törvényi szabályozás szerint a *kegyelmi eljárás előterjesztésre* indul, amely – a *kezdeményezés jellegének és alanyának* megfelelően – történhet *hivatalból vagy kérelemre*.

4.1. A hivatalból induló kegyelmezési eljárás

A hivatalból történő előterjesztés lehetőségének indokát törvény nem jelöli meg, erre a kegyelmezésre okot adó általános szempontok lehetnek irányadók. *A hivatalból történő előterjesztés* konkrétan meghatározott állami szerv hatásköréként fogható fel. E hatáskör alanya a *legfőbb ügyész és az igazságügyért felelős miniszter* lehet, de hatáskörük az *egyéni kegyelem típusától is függ*.

a) *A legfőbb ügyész általi kezdeményezés*

A legfőbb ügyész csak eljárási – a büntetőeljárás megszüntetésére irányuló – kegyelem esetében, és csak a *vádirat benyújtásáig* élhet e jogával.⁹⁶ A legfőbb ügyész kegyelem iránti előterjesztésére az *ügyész tesz hivatalból javaslatot* akkor, ha a vádirat benyújtásáig olyan „kivételes, méltánylást érdemlő körülmények” merülnek fel, amelyekre tekintettel kegyelem gyakorlását látja indokoltnak.⁹⁷ A „kivételes, méltánylást érdemlő körülmények” közelebbi tartalma jogilag ebben az esetben sincs meghatározva, tehát az ügyész mérlegelésétől függ, hogy mit tekint ilyen körülménynek. Az ügyész javaslata a megállapítható bűncselekmény rövid tényállását, annak bizonyítékait, a cselekmény törvényi minősítését és a kegyelemre ajánlás indokait tartalmazza.⁹⁸ Az ügyész javaslatát a *függő ügyész* – véleményes jelentésével – terjeszti fel a legfőbb ügyész-

⁹⁶ Be. 597. § (1) bek.

⁹⁷ Lásd erről a vádelőkészítéssel, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádemeléssel kapcsolatos ügyészi feladatokról szóló 11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás (a továbbiakban LÜ utasítás) 95. § (1) bekezdését.

⁹⁸ LÜ utasítás 95. § (2) bek.

hez, de csak akkor, ha a *javaslattal egyetért*. Ha nem ért egyet, a felterjesztést mellőzi, és erről az iratok visszaküldésével és indokainak közlésével az előterjesztő ügyészt értesíti.⁹⁹ Ha tehát a legfőbb ügyészhez az ügyésztől nem érkezik javaslat, a köztársasági elnökhöz a legfőbb ügyész hivatalból nem nyújt be előterjesztést. Ha viszont érkezik javaslat, a legfőbb ügyész még mindig dönthet úgy, hogy hivatalból nem kezdeményez kegyelmet. A kezdeményezés joga ugyanis kizárólag őt illeti meg, nem köti az ügyész javaslata, sem a főügyész véleménye. Ha a legfőbb ügyész által hivatalból kezdeményezett *eljárási kegyelmet a köztársasági elnök megadja, az ügyész a nyomozást határozattal megszünteti*, de a gyanúsított a nyomozást megszüntető határozat közlésétől számított nyolc napon belül kérheti a nyomozás folytatását, és ebben az esetben a nyomozást folytatni kell.¹⁰⁰

b) Az igazságügyért felelős miniszter általi kezdeményezés

A kegyelemre *hivatalból* történő előterjesztést *minden más esetben csak az igazságügyért felelős miniszter* tehet, mégpedig az egyes kegyelmezési típusoknak megfelelően. Az *eljárási kegyelem* esetében ez a *vádirat benyújtásától az eljárás befejezéséig, azaz a jogerős ügydöntő határozattal történő lezárásáig* illeti meg. A *végrehajtási kegyelemnél* a még végre nem hajtott büntetés,¹⁰¹ a próbára bocsátás, a jóvátételi munka és a javítóintézeti nevelés elengedése vagy mérséklésére irányulhat a hivatalból történő előterjesztés.¹⁰² Mivel a törvény szerint a fel nem sorolt intézkedés mérséklése vagy elengedése,¹⁰³ valamint a már végrehajtott büntetés vagy intézkedés utólagos elengedése iránt kegyelmi kérelem nem nyújtható be,¹⁰⁴ így erre a miniszter nem is tehet előterjesztést.¹⁰⁵

⁹⁹ LÜ utasítás 95. § (3) bek.

¹⁰⁰ Be. 197. § (1) bek. E megoldás lehetőséget ad arra, hogy a büntetőeljárás ne kegyelmi határozattal, hanem a más okból szűnjön meg. Vö. továbbá a Be. 598. § (6) bekezdésével.

¹⁰¹ A Btk. 33. § (1) bekezdése szerint a büntetések a szabadságvesztés, az elzárás, a közérdekű munka, a pénzbüntetés, a foglalkozástól eltiltás, a járművezetéstől eltiltás, a kitiltás, a sportrendezvények látogatásától való eltiltás, és a kiutasítás. A (2) bekezdés szerint mellékbüntetés a közügyektől eltiltás.

¹⁰² Be. 597. § (1) bek. és Bvtv. 45. § (1) bek. Az egyes büntetéseket és az itt felsorolt intézkedéseket a Btk. részletezi. Így kegyelmi előterjesztés nem tehető a megrovás, a pártfogó felügyelet, az elkobzás, a vagyonelkobzás, az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele, a kényszergyógykezelés, és a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló törvény szerinti intézkedésekre. Vö. a Btk. 63. § (1) bekezdésével.

¹⁰³ Így pl. a kegyelmi kérelem nem terjed ki az eljárási jellegű joghátrányokra.

¹⁰⁴ Be. 597. § (2) bek. és Bvtv. 30. § (1) és (2) bek., illetve 45. § (2) bek.

¹⁰⁵ A kegyelmezési jogkör nem terjed ki az államot illető bűnügyi költség és a rendbíróság megfizetésének elengedésére sem, mert ezek a joghátrányok nem büntetések, így megfizetésüket – különös méltánylást érdemlő okból – egészben vagy részben az igazságügyért felelős

A *mentesítési kegyelemnél* – a büntetett előlélethez fűződő hátrányok alóli mentesség biztosítása érdekében – a miniszter akkor is előterjesztést tehet, ha ennek a büntető törvénykönyv szerint egyébként nem volna helye.¹⁰⁶ A törvényi szabályozásból azonban nem derül ki egyértelműen, hogy a miniszter *honnan szerez tudomást* arról, hogy *hivatalból tegyen előterjesztést* a kegyelem megadására.¹⁰⁷

4.2. A kérelemre induló kegyelmezési eljárás

A kérelemre induló egyéni kegyelmezési eljárás szintén nem szerepel az Alaptörvényben, de a kérelem gyökere az *általános petíciós jogra vezethető vissza*. Ez elvileg azt jelenti, hogy a *kérelem előterjesztését emberi jogként* lehetne felfogni. Az Alaptörvény ugyanis lehetővé teszi, hogy *bárki*, írásban kérelemmel forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.¹⁰⁸ E jog alapján a kérelem „valamely olyan írásban benyújtott igény, amely bármely, tehát nem csak a kérelem címzettjeként megjelölt állami szerv valamely, akár konkrétan, akár általánosságban megfogalmazott igény teljesítésére, a kérelmet tartalmazó iratban foglalt kívánalomnak megfelelő intézkedés megtételére irányuló elvárást jelenít meg.”¹⁰⁹ A kérelmezési jognak ezt az általános meghatározását a kegyelmi kérvény esetében a *törvényi szabályozás konkretizálja*.¹¹⁰ meghatározza a kérelem *alanyait, formáját, címzettjét és tartalmát*. A kegyelmi kérvény *alanyi köre* konkrétan meghatározott: eszerint kegyelmi kérelmet a *terhelt*,¹¹¹

miniszter engedheti el. Vö. a Be. 599. § (1) bekezdésével.

¹⁰⁶ Ez következik a Btk. 104. § (1) bekezdéséből, amely szerint „[a] kegyelmi jogkör gyakorlója az elítéltet kegyelemből mentesítésben részesítheti akkor is, ha e törvény szerint ennek egyébként nincs helye.]

¹⁰⁷ Elvileg szóba jöhet a Be. 63/A. § (2) bekezdésének az a fordulata, hogy „[h]a a bíróság, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság az eljárása során olyan tényt állapít meg, vagy körülményt észlel, amely miatt hivatalból (...) más eljárás kezdeményezésének vagy lefolytatásának van helye, e célból az eljárás kezdeményezésére, illetve lefolytatására jogosult szervet tájékoztatja.” E tájékoztatás szolgálhat alapul ahhoz, hogy a miniszter hivatalból kezdeményezzen kegyelmi eljárást, ha azt indokoltnak látja, de ez nem jelent számára kötelezettséget.

¹⁰⁸ Az Alaptörvény XXV. cikke szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”

¹⁰⁹ TILK Péter: A petíciós jog. In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2006. 445.

¹¹⁰ Be. 597. §

¹¹¹ „A terhelt az, akivel szemben büntetőeljárást folytatnak. A terhelt a nyomozás során gyanúsított, a bírósági eljárásban vádlott, a büntetés jogerős kiszabása, illetve a megrovás, próbára bocsátás, jóvátételi munka végzésének előírása vagy javítóintézeti nevelés jogerős alkalmazása után elítélt.” Be. 43. § (1) bek.

a védő, a *fiatalkorú törvényes képviselője*, valamint a *terhelt hozzátartozója*¹¹² nyújthat be,¹¹³ vagyis másnak ilyen kérelem előterjesztésére nincs jogi lehetősége. E szabályozás megfelel az egyéni kegyelmezési jog lényegének, vagyis annak, hogy az egyéni kegyelem *egyetlen*, konkrétan meghatározott természetes *személy* pontosan meghatározott *ügyében*, egyedi esetre szólóan adható. Ez nem zárja ki azt, hogy bárki – egyedül vagy másokkal együtt – írásban ne fordulhatna akár közvetlenül a köztársasági elnökhöz a kegyelmi jog gyakorlása érdekében, de ez nem minősül kegyelmi kérvénynek, az államfő ennek alapján kegyelmet nem adhat.¹¹⁴ A kérelemnek tehát a törvényben meghatározott jogosultaktól kell származnia.

A kegyelmi kérelem formájára nézve nincs külön törvényi előírás, de az eljárási szabályokból következően – értelemszerűen – ezt *írásban* kell benyújtani.¹¹⁵

A kegyelmi kérelem *címzettje* – a kegyelmezési jog gyakorlójaként – a *köztársasági elnök*, de ez *nem jelenti* azt, hogy a *kérelmet közvetlenül az államfőhöz* kell benyújtani. A kegyelmi döntés meghozatalához nem mellőzhető a kegyelmi ügy, illetve az ezzel összefüggő adatok, tények, körülmények ismerete, amelyek segítséget nyújtanak a köztársasági elnöknek a kérelem tárgyszerű megítéléséhez. A törvényi szabályozás olyan eljárást alakított ki, amely biztosítja az államfő számára a szükséges információk megszerzését, ezért a köztársasági elnökhöz *közvetlenül benyújtott kérelmeket át kell tennie* ahhoz a szervhez, amelynél a kérelmet – a törvény szerint – elő kellett volna terjeszteni, és amely szerv ezeket az információkat biztosítani tudja. A törvényi szabályozás úgy rendelkezik, hogy *eljárási kegyelem* esetén – a büntetőeljárás megszüntetése iránt – a kegyelmi kérelmet annál az *ügyésznél*, illetve *biróságnál* kell benyújtani, amely előtt az eljárás folyik.¹¹⁶ A kérelmet tehát a *vádirat benyújtásáig az ügyészhez* kell betervezni, aki a terheltnek a kegyelmi döntéshez szükséges személyes adatait beszerzi és kezeli, majd ezt követően a döntéshez szükséges adatokat tartalmazó iratokat, valamint a kegyelmi kérelmet a legfőbb ügyészhez terjeszti fel.¹¹⁷ Ha a kegyelmi kérelem *nem jogosulttól* száрма-

¹¹² A hozzátartozó fogalmát a Btk. határozza meg. Eszerint a hozzátartozó: az egyeneságbeli rokon és ennek házastársa vagy élettársa, az örökbefogadó és a nevelőszülő (ideértve az együtt élő mostoha szülőt is), az örökbe fogadott és a nevelt gyermek (ideértve az együtt élő mostohagyermeket is), a testvér és a testvér házastársa vagy élettársa, továbbá a házastárs, az élettárs, valamint a házastárs vagy az élettárs egyeneságbeli rokona és testvére. Btk. 459. § 14. pont

¹¹³ Be. 597. § (3) bek. és Bvtv. 45. § (3) bek.

¹¹⁴ A petíciós jog alapján azonban az államfőnek reagálási, tájékoztatási kötelezettsége állapítható meg, de ez semmiképpen sem jelenthet érdemi intézési kötelezettséget. Vö. Tilk: *A petíciós jog*. In: DRINÓCZI (szerk., 2006) i. m. 445–446.

¹¹⁵ Ez a petíciós jog alaptörvényi szabályozásából is következik.

¹¹⁶ Be. 597. § (4) bek.

¹¹⁷ Be. 598. § (1) bek. A LÜ utasítás 95. § (4) bekezdése szerint „[h]a a kegyelem iránti előter-

zik, az ügyész a kérelmezőt erről tájékoztatja és a további intézkedések megtételét mellőzi.¹¹⁸ Az eljárási kegyelem iránti kérelmet a *vádirat benyújtását követően* pedig a *bíróságnál* kell beterjeszteni, és a terheltnek a kegyelmi döntéshez szükséges személyes adatait e szerv szerzi be és kezeli.¹¹⁹ Ha a bíróságnál előterjesztett kegyelmi kérelem tartalma nem egyértelmű, a bíróság – a szükséges felvilágosítást megadva – a kérelmezőt ennek tisztázása érdekében nyilatkozattételre hívja fel.¹²⁰ A bíróság a kérelmet *oron kívül*, de legkésőbb harminc napon belül terjeszti fel a *miniszterhez*. A kérelemhez kizárólag a büntetőügyben keletkezett azokat az iratokat kell csatolni, amelyek a kegyelmi kérelem elintézéséhez szükségesek. *Végrehajtási kegyelmet* – a még végre nem hajtott büntetés és intézkedés elengedése vagy mérséklése érdekében –, illetve a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli *mentesítés iránti* kegyelmi kérelmet az *első fokon eljáró bíróságnál* kell benyújtani,¹²¹ és a bíróság e kérelmet – az eljárási kegyelemnél ismertetett szabályok szerint eljárva – szintén az igazságügyért felelős miniszterhez terjeszti fel.¹²²

A kegyelmi kérelem *tartalma* az egyéni kegyelem típusától függ, de erre vonatkozóan is léteznek bizonyos *korlátok*: a törvényben meghatározott – ún. fel nem sorolt – intézkedések mérséklése vagy elengedése, valamint a már végrehajtott büntetés vagy intézkedés utólagos elengedése iránt kegyelmi kérelem nem nyújtható be.¹²³ A *kegyelmi kérelemnek* az eljárás folytatására *nincs hatalmazó hatálya*,¹²⁴ vagyis az eljárást folytatni kell, de a büntetés elengedése vagy mérséklése iránti kérelem, illetőleg előterjesztés esetén az igazságügyért felelős

jesztést a terhelt, a védő vagy a terhelt hozzátartozója kéri, az ügyész intézkedik a kérelemben megjelölt, de az eljárásban addig nem igazolt körülményekre vonatkozó bizonyítékok, illetve adatok beszerzéséről. A kérelmet a főügyész véleményes jelentésével ezután terjeszti fel a Legfőbb Ügyészséghez.”

¹¹⁸ LÜ utasítás 95. § (5) bek.

¹¹⁹ Ilyennek minősül pl. a környezettanulmány, a pártfogó felügyelői vélemény, a munkahelyi vélemény, az erkölcsi bizonyítvány, a rendelkezésre álló egészségügyi dokumentumok stb. Vö. a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról szóló 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet (a továbbiakban IM rendelet) 105. § (2) bekezdésével.

¹²⁰ Lásd IM rendelet 105. § (1) bekezdését.

¹²¹ Be. 597. § (4) bek. és Bvtv. 45. § (4) bek.

¹²² A Bvtv. 45. § (5) bekezdése szerint „[a]z első fokon eljáró bíróság tanácsának elnöke a kegyelmi eljárás során az elítéltnak a kegyelmi döntéshez szükséges személyes adatait beszerzi.” A (6) bekezdés írja elő, hogy „[a] döntéshez szükséges adatokat tartalmazó iratokat, valamint a kegyelmi kérelmet a tanács elnöke az igazságügyért felelős miniszterhez felterjeszti.”

¹²³ Ezek tehát megegyeznek a hivatalból induló kegyelmezési eljárásnál ismertettekkel. Vö. Be. 597. § (1) bekezdésével, illetve a Bvtv. 45. § (2) bekezdésével.

¹²⁴ Be. 598. § (1) bek.

miniszter elrendelheti a büntetés, illetőleg intézkedés végrehajtásának a köztársasági elnök döntéséig történő elhalasztását vagy félbeszakítását.¹²⁵

A jogosulttól származó *kegyelmi kérelmet* a legfőbb ügyésznek, illetőleg az igazságügyért felelős miniszternek a köztársasági elnökhöz *akkor is fel kell terjesztenie, ha a kegyelem gyakorlása iránt nem tesz előterjesztést.*¹²⁶ Ebből a szempontból tehát *lényeges különbség van a hivatalból, illetve a kérelemre induló kegyelmezési eljárás között.* E garanciális rendelkezés ugyanis arra szolgál, hogy a legfőbb ügyész vagy a miniszter ne akadályozhassa meg a kérelem köztársasági elnök elé kerülését akkor sem, ha egyébként a kérelemben foglaltakkal nem értenek egyet, vagyis minden kérelmet továbbítaniuk kell az államfő számára. A kérelmek előzetes elbírálása és szelektálása ugyanis megakadályozhatná a köztársasági elnököt az őt kizárólagosan megillető kegyelmezési joga gyakorlásában.¹²⁷ A köztársasági elnök döntési jogát az előterjesztés hiánya sem korlátozhatja, mert az államfő kegyelmezési joga közvetlenül az Alaptörvény által intézményesített diszkrecionális hatáskör, amelyet nem lehet sem előzetes vizsgálattal korlátozni, sem pedig megakadályozni, így az előterjesztés csak az államfői döntés megalapozottságához és alátámasztásához járulhat hozzá. Az érdemi döntés meghozatala kizárólag a köztársasági elnököt illeti meg, vagyis az előterjesztés hiánya sem eredményezheti azt, hogy az államfő hatáskörét korlátozzák. Az előterjesztés értelemszerűen nem a kegyelem kérdésében való döntést jelenti, hanem ehhez nyújt az államfő számára információkat és orientálja határozata meghozatalában.

A jogosulttól származó kérelem továbbítására a *kérelmezőnek eljárásjogi jogosultsága van* arra, hogy kérelmét a törvényi előírásoknak megfelelően kezeljék, és ennek a legfőbb ügyész és a miniszter köteles eleget tenni. Ezért a kérelem továbbításának *megakadályozása jogsértésnek* minősül, és ezzel szemben jogorvoslat vehető igénybe.¹²⁸ Mivel a kegyelmi kérelem visszavezethető a petíciós alapjogra, ezért a kérelem továbbításának megakadályozása sértheti a tisztességes eljáráshoz való jogot is.¹²⁹

¹²⁵ Be. 598. § (2) bek. Az igazságügyért felelős miniszter az előterjesztés előkészítése során – a büntetés végrehajtásának megkezdésére halasztó hatállyal – elrendelheti az elítéltnak a büntetés-végrehajtás központi kórházában történő szakorvosi vizsgálatát. Uo., illetve Bvtv. 46. § (1) és (2) bek. E megoldás lehetővé teszi, hogy a terhelt egészségi állapotáról alapos állásfoglalás születhessen, amely a kegyelem megadásának egyik indoka lehet.

¹²⁶ Vö. a Be. 598. § (3) bekezdésével, illetve a Bvtv. 46. § (3) bekezdésével.

¹²⁷ Vö. Kovács: i.m. 1048. o.

¹²⁸ A jogorvoslat igénybevételének lehetősége azonban a hatályos szabályozás alapján nem kellően tisztázott, mert nem világos, hogy ez milyen eljárás során érvényesíthető.

¹²⁹ Vö. Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével. Emiatt – bizonyos esetben – akár alkotmányjogi panasz is benyújtható volna az Alkotmánybírósághoz. Erre azonban kizárólag az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 27. §-ában biztosított valódi alkotmányjogi panasz jöhet szóba, de csak akkor, ha a bíróság a kérelem továbbításának megakadályozása

4.3. A köztársasági elnök döntése

A köztársasági elnök a hozzá – akár hivatalból, akár kérelem útján – beérkező egyéni kegyelmi kezdeményezésről határoz, ennek hiányában kegyelmi döntést nem hozhat: *csak a kérelemben vagy az előterjesztésben megjelölt konkrét egyén pontosan meghatározott típusú* – eljárási, végrehajtási vagy mentesítési – kegyelmi ügyében dönthet, következésképpen a kezdeményezésen nem terjeszkedhet túl. Ezért mind a hivatalból, mind a kérelemre induló eljárás esetén pontosan meg kell jelölni, hogy az indítvány *melyik típusú kegyelem megadására* irányul, mert az államfő nem általában ad kegyelmet. Az indítványnak tehát határozottan meg kell jelölnie, hogy az államfő mely esetekben és milyen kegyelmet adjon, azaz minden kegyelmi igényre nézve külön indítvány szükséges. Mivel a végrehajtási kegyelem nem foglalja magában automatikusan a mentesítést is, ezért ezekre külön-külön szükséges indítványt benyújtani.

A köztársasági elnöknek – mivel az egyéni kegyelmezési jog a feladat- és hatáskörébe tartozik, amelyet gyakorolni köteles – a hozzá beérkezett, a törvényi előírásoknak megfelelő indítványról döntést kell hoznia, de ez nem jelenti automatikusan a kegyelem megadását, mert döntésének tartalmára nézve szabad mérlegelési joga van. Az államfő az indítvány, illetve az ahhoz csatolt *dokumentumok alapján határoz*: nem folytat le bizonyítási eljárást, nem hallgatja meg az érintetteket, ezért a kérelmezőnek vagy az érintettnek a személyes meghallgatásra nincs joga sem.

A köztársasági elnöknek *minden egyes esetben önálló határozatot* kell hoznia, de sem a pozitív, sem a negatív döntése esetén nincs indokolási kötelezettsége. Végrehajtási kegyelem megadása esetén azonban – amikor a büntetés megváltoztatásáról, vagy a végrehajtás felfüggesztéséről, illetve a büntetés részben vagy egészben történő elengedéséről határoz – figyelembe kell vennie, hogy nem járhat el tetszőlegesen: csak olyan büntetőjogi jogkövetkezményt alkalmazhat, amelyet a büntető törvény tartalmaz, mert – a nulla poena sine lege elvének megfelelően – a büntetőjogi jogkövetkezmények nem alakíthatók szokásjogi úton vagy analógia igénybevételével.¹³⁰

A kegyelmi döntéssel szemben – ahogy erről már volt szó – *nincs lehetőség jogorvoslatra* és a döntés tartalma az államfőn nem kérhető számon, mert ameddig a kegyelmi határozat jogilag nem szabályozott mérlegelés alapján születik meg – azaz ebben az értelemben tartalma nem jogon alapul –, addig erre nézve bírói felülvizsgálat sem alkalmazható. Ha a köztársasági elnök a kegyelmi indítványt elutasította, nincs akadálya annak, hogy az arra jogosult új indítványt terjesszen elő, vagyis a negatív kegyelmi döntés nem akadálya az indít-

kapcsán nem állapítja meg a jogsértést. Ez viszont valószínűleg csak rendkívül kivételes esetben fordulhat elő. Vö. a 7/2013. (III. 1.) AB határozattal. Indokolás [24] pont.

¹³⁰ Vö. a Btk. 1. §-ához fűzött indokolásával.

vány újbóli betérjesztésének, amelynek alapján a köztársasági elnök új döntés meghozatalára jogosult, azaz a korábbi, a kegyelmi indítványt elutasító döntése nem köti.

A köztársasági elnök kegyelmi határozatát *meg kell küldeni az igazságügyért felelős miniszternek*, mivel e szerv az ellenjegyzési jog gyakorlója, de az államfő nem köteles olyan tartalmú határozatot hozni, amely az ellenjegyző előzetes elvárásának megfelel. Ha az államfő pozitív tartalmú kegyelmi döntését a miniszter ellenjegyzzi, az államfői határozat a joghatások kiváltására alkalmasná válik, ezért erről az érintetteket értesíteni kell. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jogszabályban kell előírni, hogy mely szervezet, milyen eljárásban, milyen alakítás mellett közölje a kegyelmi elhatározást.¹³¹

A kegyelmezési eljárás *nem nyilvános*, és a köztársasági elnöknek a folyamatban lévő ügyekről nincs formális tájékoztatási kötelezettsége sem, és ilyen – a nem nyilvános eljárás következtében – a miniszter esetében sem állapítható meg. Annak azonban nincs akadálya, hogy az érintett a kegyelmi döntés tartalmát nyilvánosságra hozza. Az ismertté vált döntésért az ellenjegyzés következtében elsősorban a miniszter tartozik számadással.

4.4. A kegyelmi döntés közlése

Az *ellenjegyző miniszternek* a kegyelmi határozatot annak megfelelően kell az érintettel *közölnie*, hogy milyen kegyelmi típusról van szó.¹³² A törvényi szabályozás szerint *eljárasi kegyelem* esetén a kegyelmi döntésről szóló határozatot a terheltnek és a kegyelmi kérelem előterjesztőjének az a bíróság, illetőleg ügyész kézbesíti, amely előtt az eljárás folyik.¹³³ *Végrehajtási és mentesítési kegyelem* esetén, ha a kegyelmi kérelmet a határozat jogerőre emelkedését követően terjesztették elő, a kegyelmi döntésről szóló határozatot az ügyben első fokon eljáró bíróság tanácsának elnöke kézbesíti az elítéltnak, és a kegyelmi kérelem előterjesztőjének.¹³⁴ Ha az elítélt a szabadságvesztését, illetve a javítóintézeti nevelését tölti, részére a kegyelmi döntésről szóló határozatot az igazságügyért

¹³¹ „Garanciális követelmény, hogy az állam büntető hatalmát konkrét esetben gyakorló bíróság és büntetés-végrehajtási szervezet a kegyelmi elhatározást hitelesen és utólag ellenőrizhetően közölje az elítéltnel. Ellenkezik a jogbiztonsággal, ha az elítélt bizonytalanságban marad büntető felelősségre vonásának alakulásáról, illetve, ha a bíróság és a büntetés-végrehajtási szervezet eljárása utólag nem ellenőrizhető.” 31/1997. (V. 16.) AB határozat. ABH 1997. 154, 156-157.

¹³² A köztársasági elnök pozitív döntésének részletes végrehajtási szabályait a 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet 107-109. §-ai tartalmazzák.

¹³³ Be. 598. § (4) bek.

¹³⁴ Bvtv. 46. § (4) bek.

felelős miniszter közvetlenül a büntetés-végrehajtási intézet, illetve a javítóintézet útján kézbesíti, egyben értesíti az első fokon eljáró bíróságot.¹³⁵

A törvényi szabályozás szerint az értesítés tartalmazza a kegyelmi határozat számát, a határozathozatal idejét, az igazságügyért felelős miniszter ellenjegyzésének keltét, a kegyelmi döntéssel érintett határozatokat hozó bíróság vagy ügyész megnevezését, az érintett határozatok számát és azok meghozatalának idejét, és a kegyelmi döntés tartalmát. Ha a köztársasági elnök kegyelmet gyakorolt, az értesítés tartalmazza a kegyelemhez fűződő jogkövetkezményekről szóló tájékoztatást is.¹³⁶

Garanciális szabály – amely összefügg az Alaptörvényben rögzített, a bírósági eljáráshoz való alapvető joggal¹³⁷ –, hogy ha a büntetőeljárás kegyelemből történő megszüntetését a bíróság vagy az ügyész *hivatalból* kezdeményezte, a terhelt az eljárást *megszüntető* határozat kézbesítésétől számított nyolc napon belül kérheti az eljárás folytatását.¹³⁸ E megoldás a hivatalból kezdeményezett eljárás kegyelem megadása esetén biztosítja, hogy a terhelt bíróság előtt tisztázhassa magát, vagyis az ellene emelt vádról bíróság döntsön. A szabályozásból az is következik, hogy ha az eljárás kegyelem megadása kérelemre történt, akkor nincs lehetőség az eljárás folytatására.¹³⁹

Összefoglalásként megállapítható, hogy a köztársasági elnök egyéni kegyelmezési jogát az Alaptörvény konstituálta, de részletesen nem szabályozta. Az egyéni kegyelem megadása az államfő mérlegelésen alapuló diszkrécionális joga, amely azonban ellenjegyzéshez kötött. Az egyes kegyelmi típusokat és a kegyelmezés eljárási szabályait a törvényhozó jogosult megállapítani, és ezek az államfőre is kötelezőek: az államfő az egyéni kegyelmezés során kötve van az Alaptörvényhez és a törvényi rendelkezésekhez. A törvényhozó azonban olyan előírásokat nem állapíthat meg, amelyek a köztársasági elnök kegyelmezési jogát korlátozzák vagy akadályozzák, és ennek következtében e feladat- és hatáskörét kiüresítik.

¹³⁵ Be. 598. § (4) bek. és Bvtv. 46. § (5) bek.

¹³⁶ Be. 598. § (5) bek. és Bvtv. 46. § (6) bek.

¹³⁷ Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” Be. 3. § (1) bekezdése szintén rögzíti, hogy „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádról bíróság döntsön.”

¹³⁸ Be. 598. § (6) bek.

¹³⁹ Vö. a Be. 598. §-ához fűzött indokolással.

A PREZIDENCIÁLIS KORMÁNYRENDSZER ÁLLAMFŐJE ÉS ÁLLAMFŐVÁLTÁSAI LATIN-AMERIKÁBAN

SZENTPÉTERI NAGY Richard

1. Elnökváltás Dél-Amerika nagyobb köztársaságaiban

Az amerikai kontinens államfőváltásai változatos képet mutatnak. Ez annál is meglepőbb, minthogy a hatalmas térség politikai berendezkedései egyértelműen magukon viselik az Amerikai Egyesült Államok sűrűn változó hatásának számos területen felfedezhető nyomát. E hatás azonban önmagában is vegyes és sokszínű, továbbá sok más befolyás – elsősorban a spanyol, a portugál, a francia és a brit gyarmatosítók öröksége – ugyancsak kimutatható a választott politikai rendszereken. Az utóbbi néhány évtized ráadásul mindezen körülményeken túl annak a nosztalgiának a jeleit is elhozta, amely a térség eredeti, ősi kultúrájának újrafelfedezésével összhangban a politikai intézmények fazonigazításán is megfigyelhető volt. És akkor még nem is szóltunk az egyes országok sajátos, *sui generis* intézményválasztási divatjairól, és arról a kétségtelenül kimutatható hatásról, amelyet a nemzetközi alkotmány- és politikatudomány elméleti diskurzusainak konkrét megoldásokban megnyilvánuló, meglepően egyértelmű befolyása okozott.

Azt hihetnők, hogy néhány országot leszámítva a kormányforma tekintetében mindazonáltal meglehetősen egységességet tapasztalhatnánk, de a helyzet még ebben az egy tekintetben sem magától értetődő. A prezidenciális kormányformának az Egyesült Államokban megteremtett prototípusa kétség kívül óriási vonzóerőt gyakorolt a térség államaira, és az USA alkotmánya – hasonlóan a világ számos térségéhez – a latin-amerikai övezetben is elsőrangúan követendő példának számított, de az egyes országok sajátos, vegyes, sőt érdekes intézményi megoldásai sok vonatkozásban elhajlanak a hivatkozott mintától.

A klasszikustól eltérő intézményválasztásnak jó példája Argentína, amely ezért nem csupán az ábécé-sorrend alapján kerülhet latin-amerikai körképünk élére. Alkotmányjogi szempontból ugyanis kétség kívül a térség egyik legjelentősebb állama, Argentína az egyik legérdekesebb eset. Ez az ország az utóbbi években az amerikai kontinens – és saját maga – hagyományaival szembemelve ma már ‘félíg félelnöki’ berendezkedésűnek mondható.

A kormányforma illetően megnevezése nem elírás. A történelme során mindig is elnöki berendezkedésű ország néhány éve inkább volt mondható félelnökinek, mint ma, amikor visszatálatálni látszik az elnöki rendszerű megoldások konkrét gyakorlatához.

A nagy részben ma is hatályos első argentin alkotmány szövegét 1853-ban fektette le az e célra összehívott Alkotmányozó Gyűlés Santa Fe városában. A mű szerkezetének alapjául természetesen az Egyesült Államok alkotmánya szolgált. Azóta több változtatáson ment keresztül (1860, 1866, 1898, 1949, 1957), a jelenlegi változat az 1994-es módosítást követően jött létre.¹

Az alkotmány preambulumból az derül ki, hogy a tartalom megfogalmazásakor az Alkotmányozó Gyűlés legfőbb céljai magasztosak és szokásosak egyaránt voltak.² Az alkotmány első fejezetének legelső bekezdése ugyanakkor az államalkatot, továbbá az állam- és kormányformát föderatív elnöki köztársaságként deklarálja. Argentína államformája tehát köztársaság,³ államalkata föderális, kormányformája pedig első látásra elnökinézetű, mert Argentína rendelkezik az elnöki rendszer *Giovanni Sartori* által felállított három ismérvével, legalábbis látszólag, a latin-amerikai különlegességekhez kevésbé hozzászokott megfigyelő szemében.⁴

Az egyik kritérium szerint az elnöki rendszerben az elnök egy személyben kormányfő is, de legalábbis ő elnököli vagy ő irányítja az általa kinevezett kormányokat.⁵ Az argentin alkotmány 99. cikkének első pontja kimondja, hogy az elnök kormányfő is egyben, tehát Argentína esetében (*Sartori* megfogalmazá-

¹ <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.shtml?pagina=396> (letöltve: 2010. 10. 31.)

² Preambulumoknál megszokott módon az alkotmány azért fogalmazódott meg, „(...) hogy nemzeti egységet hozzunk létre, garantáljuk a békét, az állam- és közbiztonságot, biztosítsuk az általános jólétet és a szabadság összes áldását önmagunk és utódaink számára egyaránt.” Lásd: Argentína alkotmánya, vagyis a 24.430. számú törvény (1994): Az Argentin Nemzet Alkotmánya – Preambulum. <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpol.php> (letöltve: 2012. 11. 25.)

³ 24.430. számú törvény (1994): Az Argentin Nemzet Alkotmánya, 1. cikk.

⁴ Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség*. Fordította Soltész Erzsébet. Budapest, Akadémiai, 2003. 105–107.

⁵ Uo. 107.

sával élve)⁶tiszta elnöki rendszerről beszélhetünk. Igen ám, de az 1994-es alkotmányreform bevezeti a kormányfő vagy kabinetfőnök vagy kabinetvezető tisztségét, azaz a miniszteri kabinet vezetőjének vagy főnökének (*jefe de gabinete de ministros*) intézményét, amivel látszólag félprezidenciális rendszert épít ki, gyengítve ezzel az elnöki hatalmat.⁷ Ám gyengülést vagy megosztott végrehajtó hatalmat formálisan mégsem eredeztet az alkotmány, hiszen túl azon a természetesnek számító momentumon, hogy a kormányfőt vagy kabinetvezetőt saját hatáskörben az elnök nevezi ki és váltja le csakúgy, mint a többi minisztert,⁸a kabinetvezető nem rendelkezik semmilyen, az elnöktől független autonómiával funkcióinak ellátását tekintve. Az alaptörvény ráadásul azt is egyértelműen kimondja,⁹hogy a végrehajtó hatalom oszthatatlan, hiszen „a Nemzet végrehajtó hatalmát egyetlen állampolgár gyakorolja, akinek megnevezése: az Argentín Nemzet Elnöke”.¹⁰

A kormányfő tehát a végrehajtó hatalom gyakorlásában az államfőelnök alá van rendelve, átszármaztatott és leadott hatásköröket gyakorol, de sajátos elnevezése ellenére (a miniszterek kabinetjének feje) nem egyszerűen valamiféle kabinetfőnökként funkcionál gyakorlatias, technokrata, szervezetirányító jelleggel, hanem politikai funkciót lát el, politikai felelősséggel. Ez utóbbi karaktere parlamentáris zsánert kölcsönöz e tisztségnek.

Egy elnöki rendszer beteljesültéhez szükséges másik kritérium ugyanis az – mint erről többször volt már szó –, hogy a végrehajtó hatalom fejét a törvényhozó hatalom bizalmatlansági szavazással nem foszthatja meg mandátumától. Tágabban értelmezve ez az ismérv azt is jelenti, hogy a kormányt nem a törvényhozás iktatja be és váltja le, tagjait az elnök saját hatáskörben, elvileg a törvényhozási arányokra tekintet nélkül nevezi ki és bocsájta el.¹¹ Ez utóbbi vonás sem teljesül tökéletesen az argentin politikai berendezkedésben. Az alkotmányreform ugyanis bevezetett egy parlamentáris vonást a rendszerbe, mégpedig a bizalmatlanság intézményét (*moción de censura*) a kormányfővel,

⁶ Uo. 106.

⁷ Alberto MONTBRUN – Edgardo VALENZUELA – Liliana PORRAS: *Apuntes sobre la reforma constitucional de 1994*. Material de estudio de los cursos de Equivalencia del Instituto Universitario de Seguridad Pública p. 18. http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/reforma_constitucional_de_1994.pdf (letöltve: 2012. 11. 25.)

⁸ 24.430. számú törvény (1994) 99. cikk 7. pont.

⁹ 24.430. számú törvény (1994) 87. cikk.

¹⁰ 24.430. számú törvény (1994) 87. cikk: *El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de „Presidente de la Nación Argentina”*. Vagyis az ország végrehajtó hatalma az Argentín Nemzet Elnöke címmel felruházott polgár által gyakoroltatik.

¹¹ SARTORI i. m. 106.

vagyis a kabinetfőnökkel szemben. Az alkotmány kimondja,¹² hogy a Nemzeti Kongresszus (*Congreso Nacional*) bármelyik háza¹³ az összes képviselő többségével bizalmatlanságát fejezheti ki a kormányfővel szemben, s ezzel elmozdíthatja őt a posztjáról. Mindez természetesen nem érinti az elnök, vagy az alnök személyét, illetve hatalmát.

Futólag kell megemlíteni a Kongresszusnak egy olyan jogát az elnökkel szemben, amely sem az elnöki, sem a parlamentáris rendszertől nem idegen, de nemigen alkalmazandó általában.¹⁴ Az alkotmány szerint¹⁵ a Képviselőházat megilleti az a jog, hogy a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával vádat emeljen az elnökkel és az alelnökkel szemben. Igen ám, de a Kongresszusnak ez a joga más személyek vonatkozásában is megilleti a testületet, hiszen a törvényhozás megvádolhatja a kormányfőt, a többi minisztert és a Legfelső Bíróság tagjait is a Szenátus előtt kötelességszegés, hivatali hatalommal való visszaélés, illetve egyéb közönséges bűncselekmények elkövetésével.¹⁶ Ebben az esetben a Szenátus kompetenciája elítélni nyilvános tárgyaláson az elnököt és más tisztviselőt. Az eljárást a Legfelső Bíróság elnöke vezeti, aki ebben az esetben átveszi a Szenátus elnöki székét az alelnöktől.¹⁷ A Szenátus a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával bűnösnek ítélni az elnököt. A döntés következménye az elnök hivatalvesztése,¹⁸ ami nem jelenti azt, hogy a jogszabályoknak megfelelően az elnök kibújhatnék a rendes bírósági eljárás alól, hiszen bűncselekmény esetén az a szenátusi tárgyalástól függetlenül folyik le. Ez olyan gyakorlatot előíró rendelkezés, amely a történelem eseményei miatt került be az ar-

¹² 24.430. számú törvény (1994) 101. cikk.

¹³ A 24.430. számú törvény (1994) 2. rész, 1. cím, 1. szakaszában leírtak szerint Argentínában kétkamarás törvényhozás működik, vagyis a Nemzeti Kongresszust a Képviselőház (*Cámara de Diputados*) és a tartományi alapon felálló Szenátus (*Senado*) alkotja.

¹⁴ Legalábbis a Sartori által lefektetett kritériumok szerint. Lásd SARTORI i. m. 105–107.

¹⁵ 24.430. számú törvény (1994) 53., 58., 59., 60. cikk.

¹⁶ Az alkotmány nem fogalmaz világosan azzal kapcsolatban, hogy a Kongresszus hogyan szerez tudomást illetve bizonyosságot az elnök által elkövetett bűncselekményről. Az 53. cikkben csak azt mondja, hogy „*después de haber conocido de ellos*” vagyis az elnök megvádolása azután indul el, miután a Kongresszus tudomást szerzett ezekről a bűncselekményekről. az alkotmány nem szól arról, hogy az elnök elleni rendes bírói eljárás megléte feltétele-e, vagy nem a vele szembeni fellépésnek a Kongresszusban.

¹⁷ Az eredeti alkotmányszöveg szerint „ *juzgar en juicio público*”, ami az alkotmány angol fordításában így jelenik meg: „*to judge in public trial*” (Section 59.) <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/english.php> (letöltve: 2012. 11. 26.) Eszerint az alkotmány értelmében a Szenátus egyfajta bírósággá alakul a Legfelső Bíróság elnökének vezetésével, és nyilvános tárgyalás keretében ítéletet mond.

¹⁸ Eredeti spanyol szó: *destitución*. Az alkotmány hivatalos angol fordításában ez található (Section 60.): „*to remove the accused person from office*”.

gentin és más latin-amerikai országok alkotmányába,¹⁹ az attól való félelem hatására, hogy egy elnök visszaélhet hatalmával, és diktatúrát építhet ki.

Az utolsó kritérium az említett rendszerben az államfő közvetlen, vagy kvázi-közvetlen választása meghatározott időtartamra,²⁰ vagyis dolgozatunk közelebbi tárgya. A hatályos argentin alkotmány 2. fejezetében foglalkozik az argentin elnök és alelnök²¹ megválasztásának kérdésével. A 94. cikk kimondja,²² hogy az elnököt közvetlenül a nép választja²³ kétfordulós választással. Megbízatásának időtartama négy évre szól, és közvetlenül újraválasztható még egy ciklusra.²⁴ Ha viszont ez megtörténik, csak egy ciklus kihagyásával választható meg újra.²⁵

Ezek alapján elmondható, hogy az 1994-es alkotmányreformmal a végrehajtó hatalom megbízatásának időtartamára vonatkozó alkotmányos szabályozás jelentős változást hozott, hiszen az első argentin alkotmány, amely 1853-ban született,²⁶ hatéves mandátumot szabott az elnöknek, és megtiltotta közvetlen újraválasztását.²⁷ Ez a rendszer az ország történelme során többször módosult vagy sérült, hiszen számos államcsíny, illetve egyéb nem alkotmányos politikai gesztus módosította, hatályon kívül helyezte vagy felfüggesztette az 1853-ban

¹⁹ Például Paraguay alkotmányában is megtalálhatók hasonló rendelkezések, és ott volt is példa arra, hogy a törvényhozás megfosztotta ilyen módon az elnököt a hatalmától. Azt az esetet több ország, köztük Argentína is elítélte és antidemokratikusnak nevezte. <http://www.diarioelargentino.com.ar/noticias/109100/el-congreso-paraguayo-destituyo-al-presidente-fernando-lugo> és <http://www.telam.com.ar/nota/29321/> (letöltve: 2012. 11. 26.)

²⁰ SARTORI i. m. 106.

²¹ Argentínában az elnökjelöltek alelnökjelöltjükkel együtt indulnak a választáson. Az elnök megválasztása automatikusan az alelnökének megválasztását is jelenti. Az alkotmány mindkettejükről szól a 2. fejezetben.

²² 24.430. számú törvény (1994) 94. cikk.

²³ Az első alkotmány alapján az elnököt közvetlenül választották Argentínában, mégpedig úgy, hogy a tartományok és a főváros által delegált elektori testület (*Colegio Electoral*) döntött az elnök személyéről. Ha egyik jelölt sem szerzte meg az abszolút többséget, a Kongresszus döntött a két legtöbb szavazatot kapott jelölt közül. (Az Argentin Konföderáció Alkotmánya, 1853. május 1, 78-80. cikk) <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/lat/argentina/constitucion%20confederacion%20argentina%201853.pdf> (letöltve: 2012. 11. 25.)

²⁴ 24.430. számú törvény (1994) 90. cikk.

²⁵ Argentína jelenlegi elnöke Cristina Fernández de Kirchner, aki második elnöki ciklusát tölti, hiszen először 2007-ben választották meg, majd a 2011-es választásokon ismét bizalmat kapott. Így a 2015-ös elnökválasztáson az alkotmány értelmében már nem indulhat. Lásd: <http://www.casarosada.gov.ar/la-presidenta/biografia> (letöltve: 2012. 11. 25.)

²⁶ Az Argentin Konföderáció Alkotmánya, 1853. május 1.

²⁷ Az Argentin Konföderáció Alkotmánya, 1853. május 1., 74. cikk.

felállított szisztémát.²⁸ Csak az 1980-as években stabilizálódott újra az alkotmányon nyugvó demokratikus politikai rendszer, aminek eredményeképpen elfogadták az 1994-es alkotmánymódosításokat.²⁹

Az alkotmány megállapítja, hogy az elnök mandátuma napra pontosan a beiktatása után négy évvel szűnik meg, és semmilyen esemény, ami miatt a ciklus közben fel kellett függesztenie hatalmának gyakorlását, nem lehet ok arra, hogy tovább maradjon az elnöki székben.³⁰ Az elnök betegsége, halála, távolléte, lemondása vagy hivatalvesztése³¹ esetén az alelnök lesz a végrehajtó hatalom feje. Ha hasonló okok miatt az alelnök sem képes betölteni a posztot, a Kongresszus fogja meghatározni, melyik állami tisztviselő (képviselő vagy szenátor) tölti be az elnökséget átmenetileg, illetve amíg új elnök megválasztására sor nem kerül.³²

2001 decemberében³³ először fordult elő az ország 1980-as évekbeli demokratizálódása és az 1994-es alkotmányreform óta, hogy egy elnök nem töltötte ki négyéves mandátumát. Az 1999 óta kormányzó Fernando de la Rúa elnök két nappal a szükségállapot kihirdetése után, december 21-én kénytelen volt lemondani.³⁴ Mivel alelnöke, Carlos Álvarez egy évvel korábban tette meg ezt, a végrehajtó hatalom feje Ramón Puerta lett, aki mint a Szenátus ideiglenes elnöke gyakorolta az elnöki hatalmat. Az alkotmány 88. cikke³⁵ és a 20.972. számú törvény³⁶ 1. és 2. cikke értelmében Ramón Puerta 48 órán belül összehívta a Kongresszus két házából alakult Nemzetgyűlést (*Asamblea Legislativa*), hogy az jelöljön valakit, aki betölti majd az elnöki tisztséget a következő választáso-

²⁸ KOVÁCSY Tibor: Az argentin puccs végtelen története. *Beszélő*, III. évf., 1998/7–8. [http://c3.hu/scripta/\(letoltve:2012.11.25.\)](http://c3.hu/scripta/(letoltve:2012.11.25.))

²⁹ SARTORI i. m. 117.

³⁰ 24.430. számú törvény (1994) 91. cikk.

³¹ Lásd az erről fentebb mondottakat.

³² 24.430. számú törvény (1994) 88. cikk.

³³ 001 decemberében Argentína gyakorlatilag anarchiába süllyedt mind politikai, mind gazdasági, mind társadalmi szinten. A pénzügyi válság hatására bekövetkező államcsőd olyan társadalmi feszültségekhez vezetett, hogy az akkori elnöknek, Fernando de la Rúának szükségállapotot kellett kihirdetnie az alkotmány 99. cikkének, 16. pontja értelmében. (Marcelo J. DE LOS REYES: *Historia y situación política actual de Argentina*. Buenos Aires, Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, Documentos de trabajo n°10, 2002.)

³⁴ DE LOS REYES i. m. (http://www.ceid.edu.ar/serie/2010/ceid_serie_dt_10_marcelo_javier_de_los_reyes_historia_y_situacion_politica_actual_de_la_argentina.pdf (letöltve: 2012. 11. 25.))

³⁵ 24.430. számú törvény (1994) 88. cikk.

³⁶ 20.972. számú törvény (1975): Tisztviselő, aki elnökhiany esetén betölti a Nemzet Elnökének tisztségét (*Funcionario que desempeñará la Presidencia de la Nación en caso de acefalia*)

kig. A Nemzetgyűlés Adolfo Rodríguez Saát jelölte a feladatra, aki összesen hét napot ült az elnöki székben. December 30-án lemondott, ám néhány órával a lemondása előtt Ramón Puerta,³⁷ akire visszaszállt volna az elnöki tisztség, szintén benyújtotta lemondását, ezért a törvény 1. cikkében meghatározott utódlási láncban³⁸következő képviselőházi elnök, Eduardo Camaño lett az ország feje. 48 órán belül újra összeült a Nemzetgyűlés, és megválasztották Eduardo Duhalde-t, aki mint „*presidente interino*”, azaz ideiglenes elnök működött a következő választásokig, vagyis 2003-ig.³⁹

A tankönyvekbe is bekerült, sajátosan turbulens gazdasági és társadalmi helyzet valamelyes stabilizálódása után a politikai stabilitás is helyreállt. 2003-ban Néstor Carlos Kirchner nyerte az elnökválasztást, aki kitöltötte négyéves mandátumát. Argentína jelenlegi elnöke Cristina Elisabet Fernández de Kirchner, az előző elnök felesége, az ország első női elnöke, az alelnök posztját pedig Julio Cobos tölti be. A 2007-es elnökválasztáson Cristina Kirchner a szavazatok 45%-át megszerezve nyerte meg az első fordulót. A második helyezett a keresztényszocialista jelölt lett (23%-kal), nagyjából feleannyi szavazatot kapva, a harmadik helyet a korábbi gazdasági miniszter szerezte meg 17%-kal. Az elnök ugyanakkor immár nemcsak Argentína első női elnöke, hiszen 2011-ben 54 százalékos támogatottsággal választották újra, ezzel Latin-Amerika első újraválasztott női elnökévé vált (ellenfele mindössze 16 százalékot kapott).

Az elnök népszerűsége az elmúlt években sokat hullámzott ugyan, de a magunk részéről arra emlékezünk, hogy az ország leghíresebb és leginkább vitatott örökségű elnöke, a korszakot meghatározó Juan Domingo Perón 1946-ban 56 százalékos eredménnyel lett elnök, majd 1951-ben újraválasztották, még hozzá immár 62 százalékos többséggel, végül az 1955-ös katonai puccsot követően, tizennyolc éves száműzetése után, 1973-ban, 77 évesen harmadszorra is sikerült nyernie. Népszerűségét a peronizmus névadójának, az 1952-ben elhunyt, Evita Perón néven ismertté lett feleségének köszönhette, és ugyancsak

³⁷ *Acefalia presidencial en Argentina* (http://es.wikipedia.org/wiki/Acefal%C3%ADa_presidencial_en_Argentina (letöltve: 2012. 11. 25.))

³⁸ A 20.972. számú törvény (1975) 1. cikke megállapít egy utódlási sorrendet, miszerint, ha valamilyen okból nincs elnök, se alelnök, a végrehajtó hatalmat elsősorban a Szenátus Ideiglenes Elnöke, másodsorban a Képviselőház Elnöke, ezek hiányában pedig a Legfelső Bíróság Elnöke tölti be, amíg az Alkotmány 88. cikkének értelmében a Kongresszus Nemzetgyűléssé alakulva (mindkét házat tömörítve) ki nem nevez egy tisztviselőt. Ezt a törvényt 2002-ben módosították (25.716. számú törvény), mivel az 1975-ös törvény még a régi alkotmányra hivatkozva rendelkezett az elnökhiany esetéről.

³⁹ *Crisis de diciembre de 2001 en Argentina*. (http://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_de_diciembre_de_2001_en_Argentina (letöltve: 2012. 11. 25.))

beszédes, hogy 1974-ben bekövetkezett halála után harmadik felesége, Isabel Martinez de Perón lett az utódja.

Az elnök hatásköréről az alkotmány II. fejezetének 3. részéből tájékozódhatunk. Ez alapján az elnök az állam és a kormány egyedüli feje, és ő felelős az ország általános vezetéséért. Utasításokat ad és olyan normákat alkot, amelyek az ország törvényeinek megerősítéséhez szükségesek. Része a törvényalkotásnak, amennyiben kihirdeti és megjelenti a törvényeket. Ő nevezi ki a Legfelső Bíróság tagjait a Szenátus jelenlévő tagjainak 2/3-os egyetértésével. Közkegyelmet gyakorolhat. Kinevezi, illetve visszahívja a nagyköveteket (továbbá a követségi „minisztereket” és a kereskedelmi attasékat) a Szenátussal való egyetértésben. Saját jogán nevezi ki és hívja vissza a miniszteri kabinetfőnököt, a minisztereket, saját titkárságának hivatalnokait, a konzuli ügynököket és minden olyan kormánytisztviselőt, akiknek más általi kinevezését nem határozza meg az alkotmány. Minden évben részt vesz a törvényhozás első ülésén, ahol mindkét ház jelen van. Az ország összes fegyveres erőinek parancsnoka. Ő nyilvánítja ki a háború, illetve a béke állapotát a Kongresszus egyetértésével és támogatásával.⁴⁰

Ahhoz, hogy valaki elnökké, illetve alelnökké választható legyen, különböző, az alkotmányban meghatározott kritériumoknak kell megfelelnie. Születési helyének Argentínában kell lennie, vagy amennyiben külföldön született, szüleinek argentin állampolgársággal kell vagy kellett rendelkezniük. Ezen kívül minden olyan feltétellel bírnia kell, amely szenátorrá választáshoz szükséges.⁴¹

Mint jeleztük, az elnök és az alelnök négyéves ciklust töltenek be. Személyük újrválasztható, valamint egy alkalommal két egymást követő ciklust is betölthetnek. Amennyiben két egymást követő ciklusra már megválasztották őket, onnantól kezdve legalább egy ciklust ki kell hagyniuk, míg újból választhatókká válnak. A következő néhány sorban ugyanakkor érdemes részletesebben is áttekinteni az elnök és az alelnök megválasztásának eljárási rendjét, az alkotmány erre vonatkozó rendelkezései alapján.

„Az elnök és az alelnök közvetlenül a nép által választatik meg (kétfordulós, titkos szavazás útján)”.⁴² „A választást két hónappal az aktuális elnök mandátu-

⁴⁰ Argentína alkotmánya, II. fejezet, 3. rész, 99. bekezdés, 1-20. cikkely.

⁴¹ Argentína alkotmánya, II. fejezet, 55. bekezdés: „A szenátorrá választhatóság feltételei a következők: legalább 30 éves életkor betöltése, legalább 6 éve rendelkezés argentin állampolgársággal, 2 ezer peso évi jövedelem, valamint az illető legyen annak a tartománynak az állampolgára, amelyben megválasztják őt.”

⁴² Argentína alkotmánya, II. fejezet 2. rész 94. bekezdés.

mának lejárta előtt tartják meg.⁴³ „A második fordulót az elsőt követő 30 napon belül rendezik meg.”⁴⁴

„Abban az esetben, ha az első fordulóban a legtöbb szavazatot kapott személy a szavazatok több mint 45%-át megszerzi, nem tartanak második fordulót.⁴⁵” Jelezzük, hogy ez a szabály érvényesült a jelenlegi argentin elnök, Cristina Fernández de Kirchner esetében is, aki 2007 óta tölti be tisztségét, és 2011-es újraválasztásakor ugyancsak meggyőző eredményt ért el.⁴⁶ Mindkét megválasztásánál érvényesült az alkotmány egy újabb szakasza is, mely szerint „amennyiben az első fordulóban egy személy megszerzi a szavazatok legalább 40%-át, és legalább 10%-kal megelőzi a sorban utána következőt, ez szintén elégséges ahhoz, hogy már az első forduló után az adott személy elnökké vagy alelnökké lépjen elő.”⁴⁷

Az alkotmányban ugyanakkor természetesen arra vonatkozóan is találunk rendelkezéseket, ha az elnök valami oknál fogva nem tudja ellátni feladatait. A II. fejezet 1. része kimondja, hogy legyen szó betegségről, a fővárostól való távollétről vagy lemondásról, amelyek miatt az elnök feladatainak nem képes eleget tenni, helyette az alelnök járhat el. Abban az esetben, ha sem az elnök, sem az alelnök nem képes feladatainak ellátására, halál, illetve a fent említett okok valamelyike következtében, a Kongresszus jelöli ki azt a személyt, aki ideiglenesen gyakorolja az elnökséget az új elnök megválasztásáig.

Az elnök megbízatása azon a napon szűnik meg, amelyen négyéves ciklusa lejárt.

Az elnök és az alelnök honoráriumát az államkincstártól kapják, s az összeg nem módosítható hivataluk ideje alatt. Ez alatt a periódus alatt semmilyen más hivatalt nem tölthetnek be, és nem kaphatnak más állami fizetést.

Hivatalba lépésekor az elnök és az alelnök esküt tesz a Szenátus elnöke és az összehívott Kongresszus előtt. Az eskü szövege tiszteletben tartja mindkettejük vallásbeli meggyőződését: az esküt tevő megfogadja, hogy hűségesen és hazafiasan látja el az elnöki vagy alelnöki tisztséget, hithűen őrködik az alkotmány felett, és gondoskodik annak betartásáról.

Mindez – mint érzékelhető – nagyon kellemesen és szépen hangzik, és az elnöki jogköröket illető vizsgálódásaink végét is jelentené, de nem hagyhatjuk el

⁴³ Argentína alkotmánya, II. fejezet 2. rész 95. bekezdés.

⁴⁴ Argentína alkotmánya, II. fejezet 2. rész 96. bekezdés.

⁴⁵ Argentína alkotmánya, II. fejezet 2. rész 97. bekezdés.

⁴⁶ Argentína hivatalos weboldala: <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=1470> (letöltve: 2010. 11. 06.)

⁴⁷ Argentína alkotmánya, II. fejezet, 2. rész, 98. bekezdés.

Argentínát anélkül, hogy néhány szóban vissza ne terelnénk gondolatainkat a kabinetfőnök vagy miniszterelnök tisztségére, ez ugyanis olyan sajátos intézmény, amely további magyarázatokat, vagy legalábbis vizsgálódásokat igényel. A történeti visszatekintés kezdőpontjának az 1983-as évet kell választanunk, amikor az első demokratikusan választott elnök, Raul Alfonsin felállította az alkotmányjogászokból és politológusokból álló, a Demokrácia Konzolidációjáért Felelős Tanácsnak nevezett testületet, melynek feladata a politikai, gazdasági és kulturális intézmények modernizálásának előkészítése volt.

A Tanács jelentéseket készített az elnöki rendszer előnyeiről és hátrányairól a túl jelentősnek ítélt elnöki hatalomkoncentráció korlátozása érdekében, hiszen az elnök hatalmát politikai válság esetén túl rugalmatlannak tartották. Megoldásként a francia V. Köztársaság mintájára ‘vegyes elnöki rendszert’ akartak létrehozni. Az új rendszerben a kabinetfőnök (‘miniszteri kabinet főnöke’) vállalt volna át egyes elnöki feladatokat, és politikai válságok esetén mintegy biztosítékként funkcionált volna az elnöki mandátum folyamatosságának garantálására.

A következő választásokon győztes Menem elnök ugyanakkor tárgyalásokat folytatott Alfonsinnal – aki akkor már a legjelentősebb ellenzéki párt vezetője volt –, s e tárgyalások eredményeképpen megszületett az úgynevezett ‘*Olivos*-paktum’, mely meghatározta a jövőbeni alkotmányos reform főbb elemeit. A megegyezésbe a Demokrácia Konzolidációjáért Felelős Tanács több ajánlása is bekerült, beleértve a kabinetfőnökre vonatkozó rendelkezéseket is.

Ennek ellenére az 1994-es alkotmánymódosítással bevezetett reform az igazat megvallva meglehetősen sikertelennek bizonyult mind a végrehajtó hatalmon belüli elnöki túlhatalom, mind az elnök törvényhozó hatalmának korlátozása tekintetében.

A kabinetfőnök intézményének az 1994-es alkotmányreformmal való bevezetése lényegében a kormánypárt és az ellenzék korábbi alkudozásának eredménye lett. Míg Menem csak az alkotmánynak az elnök újraválasztását tiltó 7. cikkét szerette volna módosítani, Alfonsin átfogó demokráciareformra törekedett. Olyan hibrid szövet kívánt létrehozni, „amely zökkenőmentesebbé teszi a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti kapcsolatokat azáltal, hogy a Kongresszusnak lehetőséget biztosít a nemzeti kormány megalakításában való részvételre.” Az eredeti elképzeléseket ugyanakkor a jelek szerint nem sikerült megvalósítani.

A reform szükségességét kimondó korábbi, 24.309. számú törvény (2. cikk, Aa.1.) szerint a kabinetfőnök *felelős* az ország általános igazgatásáért, ezzel szemben az 1994-es alkotmányszöveg 100. cikkének értelmében a „kabinetfőnök *végzi* az ország általános igazgatását”.

Az elnöki feladatokat felsoroló 99. cikk értelmében az elnök a nemzet legfőbb vezetője, a kormány feje, az ország általános igazgatásának politikai felelőse. Az alkotmány ezáltal a hatáskörök delegálását, nem pedig dekoncentrációját valósítja meg.

A 99. cikk (7) bekezdése szerint a kabinetfőnököt és a minisztereket az elnök nevezi ki, és – főként – hívja vissza, ily módon a kabinetfőnök nem részesül a miniszterelnököket, többek között (ma már) a francia miniszterelnöket is megillető intézményi védelemben.

A kabinetfőnök felelős ugyan a Kongresszus előtt, a Kongresszus általi visszahívhatóságának komplexitása azonban ezt a felelősséget formálissá teszi. Ezen felül, tekintve, hogy nem a kabinetfőnök határozza meg a kormány politikáját, visszahívása pusztán személycserét jelent, és alapvetően nem érinti a kormány működését. Az ellene betervezett bizalmatlansági indítvány ugyanakkor esetleg éppenséggel értelmezhető az elnök elleni közvetett bizalmatlansági indítványként is (hasonlóképpen a Pompidou elleni 1962-es bizalmatlansági indítványhoz, amely – mint emlékeztet – valójában de Gaulle ellen irányult).

A 99. cikk (10) és (17) bekezdései megerősítik az elnök ‘felettesi’ funkcióját, mivel kimondják, hogy az elnök ellenőrzi a kabinetfőnök és a kormány adópolitikáját, illetve adókiegészítési gyakorlatát, továbbá a beszedett adók felhasználását.

A kabinetfőnök az elnök kérésére bármely témában köteles jelentést készíteni az elnöknek, ami világosan utal az elnök és a kabinetfőnök közötti alá-fölérendeltségi viszonyra, és a kabinetfőnök szerepét valójában az elnöki utasítások végrehajtására korlátozza.

Mindez azonban spekulációnak is számíthatna, ha nem állna rendelkezésre az alkotmányreform elfogadását követően éppen az alkotmány végrehajtására született 1995-ös törvény, amely valóságosan is eligazít minket a végrehajtó hatalmon belüli erőviszonyokról.

Az elnök és a kabinetfőnök közötti kapcsolatokról szóló 977/1995 törvény 1. cikke szerint ugyanis „az argentin állam elnökét feladatai ellátásában a miniszteri kabinet főnöke *segíti*.”

Ezzel a dolog nem vált ugyan teljesen egyértelművé, de legalább valamelyest tisztult a kép, melyet az egyes politikai főszereplők szándékainak részbeni megvalósulása okozott. Ez pedig abból a körülményből fakadt, hogy Argentína történelme éppen úgy alakult, ahogyan ismert, és ahogyan részben fentebb láthatuk is.

Ezért aztán a lényegében folyamatos alkotmányozási helyzet évtizedei Argentína hatályos alkotmányára éppúgy rányomták bélyegüket, mint a térség számos más államának alkotmányára, hiszen Latin-Amerika világviszonylat-

ban is elől jár az alkotmányok gyakori cserélésének versenyében, a dél-amerikai alkotmányok stabilitásáról ugyanis legendás, és legendásan közhelyes megállapítások egyaránt tehetők, illetve éppenséggel olvashatók is az ezzel foglalkozó szépszámú szakirodalomban.⁴⁸

Argentínánál ugyanakkor mindenképpen egyszerűbb eset a térség legnagyobb állama, Brazília, amelynek kormányformája egyértelműen elnöki-nek mondható, bár korábban – mint erről hamarosan szólunk – határozottan és sokszor kacérokodott a félelnöki kormányzat bevezetésével. Mai állapotában Brazília közjogi megítélését legfeljebb az nehezítheti, hogy az alkotmány az elnöknek csupán egyszeri újraválaszthatóságát teszi lehetővé, de egy ciklus kihagyása után megengedi a visszatérését. Lényegében ennek köszönhető, hogy Brazíliának jelenleg – Argentínához (és jónéhány latin-amerikai országhoz) hasonlóan – női elnöke van.

Brazília hivatalos neve Brazil Szövetségi Köztársaság (*República Federativa do Brasil*).⁴⁹ Az ország államalkata föderatív, és huszonhét szövetségi egységből áll, amelyek a huszonhat tagállamot és a Szövetségi Kerületet (Brazíliaváros is itt található) foglalják magukban.⁵⁰ Ezért Brazília szövetségi köztársaság.⁵¹ Az országot alkotó szövetségi államoknak saját alkotmányuk van, amelyeknek illeszkedniük kell a szövetségi alkotmányhoz. Az államok élén a kormányzók állnak, akiket négyéves ciklusokra választanak meg.⁵² A kormányzat elnöki rendszerben működik, a végrehajtó hatalom élén az elnök és a miniszterek állnak.⁵³

„Az elnök, valamint az alelnök megválasztása – az éppen aktuális elnöki megbízatás végét jelentő évet megelőző évben – párhuzamosan történik. Az első fordulót október első vasárnapján, az esetleges második fordulót október utolsó vasárnapján tartják. A szövetségi elnök megválasztásával egyidejűleg a vele együtt induló alelnököt is megválasztják.”⁵⁴

„Amennyiben tíz nap eltelik az elnök vagy az alelnök beiktatására kiírt dá-

⁴⁸ A kabinetfőnök intézményéről részletesen számol be a *Droit Constitutionnel* éppen a különleges elnöki és a félelnöki rendszerek magyarázatára szánt különszáma, amelyből a fentiekben idéztünk. Lásd különösen: Augustín A. CÁRDENES: Le régime présidentiel argentin: des discours sur l'atténuation de la présidentialisation à la réalité de sa consécration définitive. *Revue française du droit constitutionnel*, 93. 2013. 11–36.

⁴⁹ <http://pt.wikipedia.org/wiki/Brasil> (letöltve: 2012.11.23.)

⁵⁰ <http://pt.wikipedia.org/wiki/Brasil#Subdivis.C3.B5es> (letöltve: 2012.11.23.)

⁵¹ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 1. cím, 1. bekezdés. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (letöltve: 2012. 11. 23.)

⁵² A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 28. cikk.

⁵³ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 76. cikk.

⁵⁴ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 77. cikk.

tumtól számítva, és ez idő alatt nem töltik be pozíciójukat, új választást írnak ki, kivéve, ha vis major következik be.”⁵⁵

„Az elnök vagy az alelnök akadályoztatása vagy a pozíciók üresen maradása esetén a Képviselőház elnökét, a Szövetségi Szenátus elnökét vagy a Szövetségi Bíróság elnökét kéri fel az elnöki feladatok ellátására.”⁵⁶ „Amennyiben az elnöki vagy alelnöki szék megüresedése a ciklus utolsó két évében történik, a választásra mindkét esetben harminc nappal a pozíció megüresedése után kerül sor kongresszusi törvény alapján. A megválasztottak kitöltik az elődeik ciklusát.”⁵⁷

„Az elnök mandátuma négy évre szól, és a megválasztását követő év január elsején kezdődik.”⁵⁸ Az elnök, vagy aki a ciklusa közben az ő helyébe lépett, újráválasztható egy soron következő elnökségi ciklusra. Ahhoz, hogy az elnök más pozíció betöltéséért versenybe szállhasson, legalább hat hónappal előtte le kell mondania tisztségéről.⁵⁹

Mindezen érdekes passzusokat természetesen az alkotmányból idéztük, és először azt a rendelkezést tarjuk kiemelendőnek, mely szerint az elnökválasztás mindig ugyanazon a napon történik (az amerikai minta szerint a választás napját az alkotmány nem naptári napban, hanem „az első októberi vasárnap”, illetve „október utolsó vasárnapja” módon adja meg), és az elnöki rendszer hagyományai szerint a ciklusok rendkívüli események esetén is kitöltődnek. A hivatali idő ugyanakkor mindig újév napján kezdődik és végződik, és a két újévi nap között négy év telik el, kivéve, ha rendkívüli esemény elnökváltást indokol, mert ebben az esetben a hivatali idő kezdete természetesen a rendkívüli eseményhez igazodik, de a vége ez esetben is újév napjának hajnala, hiszen a ciklusok amerikai hagyomány szerint kitöltődnek.

Brazília esetében mindenesetre az is megvizsgálandó, hogyan veszítheti el hatalmát az elnök, hiszen politikai okból való hivatalvesztést egy elnöki rendszer általában nem enged meg.

Sartori szerint, mint ismert, és mint már jeleztük, egy rendszer akkor nevezhető „elnökinek”, ha az elnököt a törvényhozás „bizalmatlansági szavazás útján nem foszthatja meg a mandátumától.”⁶⁰ Nos, ilyesmi természetesen Brazíliában sem történhet meg. Jogi felelősségre vonás, afféle *impeachment* azonban ter-

⁵⁵ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 78. cikk, önálló bekezdés.

⁵⁶ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 80. cikk.

⁵⁷ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 81. cikk, 1. és 2. bekezdés.

⁵⁸ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 82. cikk.

⁵⁹ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 14. cikk.

⁶⁰ SARTORI i. m. 107.

mészetesen itt is előfordulhat, a Képviselőház kétharmada eljárást indíthat az elnök, az alelnök és a miniszterek ellen.⁶¹ Hasonlóképpen a szenátus is pert indíthat, valamint elítélheti az elnököt és az alelnököt, amennyiben azok kötelezettségzegést követnek el.⁶²

Példa erre Fernando Afonso Collor de Mello volt elnök esete (1990 és 1992 között töltötte be az elnöki tisztséget), aki ellen a Képviselőház indított eljárást kötelezettségzegés miatt, és végül lemondásra kényszerítette. Helyette Itamar Franco alelnök ült az elnöki székbe az – akkor még – ötéves ciklus végéig, 1995-ig.⁶³

A brazil alkotmány alapján néhány különleges esetben felmenthetik az elnököt. Ilyen a cselekvésképtelenség, bírósági ítélethozatal eredményeként fennálló korlátozás, mindenki számára betartandó kötelezettségnek való megfelelés megtagadása, valamint a közigazgatási kötelezettségzegés.⁶⁴

Az elnök akkor követ el kötelezettségzegést, ha nem a szövetségi alkotmánynak megfelelően jár el. Különösen, ha a köztársaság egységét, a törvényhozó vagy a bírói hatalmat veszélyezteti; a politikai, egyéni és szociális jogok gyakorlását akadályozza; a belső biztonságot kockáztatja, ha nem veszi figyelembe a költségvetési törvényt, valamint ha nem tartja be a törvényeket és a bírósági ítéleteket. Ezen bűncselekmények külön törvényben foglaltatnak, amelyekben megtalálhatók az eljárás és az ítélezés szabályai is. Amennyiben a Képviselőház kétharmada elfogadja a vádat, az elnök ellen szövetségi legfelsőbb bírósági eljárás indul általános törvényszegés esetén vagy szenátusi eljárás – kötelezettségzegés esetén.⁶⁵

Az elnököt felmentik feladatköréből, ha a Szövetségi Legfelső Bíróság eljárást indít ellene általános törvényszegés esetén, vagy ha a Szövetségi Szenátus indítja az eljárást kötelezettségzegés esetén. Amennyiben száznolcvan nap elteltével nem születik ítélet, az elnöki megbízatás alól való felmentés megszűnik.⁶⁶

A szövetségi tagállamok szintjén a kormányzók és az alkormányzók állnak a végrehajtó hatalom élén. A kormányzókat az elnökhöz hasonlóan négyéves ciklusra választják, és egyszer indulhatnak újra a választásokon a kormányzói po-

⁶¹ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 51. cikk.

⁶² A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 52. cikk.

⁶³ <http://educacao.uol.com.br/biografias/fernando-afonso-collor-de-mello.jhtm> (letöltve: 2012. 11. 24.)

⁶⁴ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 15. cikk.

⁶⁵ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 85. cikk.

⁶⁶ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 86. cikk.

zúcióért a mandátumukat követő ciklusban.⁶⁷ A kormányzók elleni esetleges eljárás megindítása és az ügyben való ítékezés a tagállami legfelső bíróságok hatáskörébe tartozik.⁶⁸ Érdekességként utalunk rá, hogy a települések szintjén a végrehajtó hatalom a polgármesterek kezében van, akiket szintén négy évre választanak,⁶⁹ és egyszeri azonnali ciklusismétlésre van lehetőségük.⁷⁰

A minisztereket az elnök nevezi ki, illetve hívja vissza.⁷¹ A Képviselőház kétharmada kezdeményezhet eljárást személyük ellen,⁷² a Szenátus ugyanakkor pert indíthat és ítélezhet felettük⁷³ úgy, mint az elnök esetében. Általános törvénysértés és kötelezettségzegés esetén a legfelső bíróság kezdeményezhet eljárást, illetve ítélezhet a miniszterek felett.⁷⁴ A minisztereknek természetesen nincsen garantált ciklusuk.

Sartori – mint erről már volt szó – arra a következtetésre jut, hogy egy elnöki rendszer jobban működik két politikai párttal vagy pólussal, mint többel.⁷⁵ Véleménye szerint Brazília épp a kívánatos állapottal ellenkezőleg rendezkedett be, és virágozik a pártfegyelem elutasítása.⁷⁶ Az erős elnöki hatalom csak részben valósul meg Brazíliában, hiszen a törvényhozó hatalom által az elnök – más elnöki rendszerekhez képest – viszonylag könnyebben leváltható, valamint nem jellemző a csupán elnöki pozícióért versengő pártok jelenléte – *Sartori* feltételrendszere szerint.⁷⁷ Egy jelentősebb elnöki szerepkör vagy egy félelnöki rendszerre való átállás feltehetően biztosabb alapot adna egy teljes elnöki ciklus politikailag erős kitöltéséhez – mondja a jeles szerző és állítja a reform hívei, de a magunk részéről a már eddig is legendásan sok politikai reformot megélt Brazília esetében inkább a stabilitás erőnyeit hangsúlyoznánk.

Alfred Stepan és *Ezra N. Suleiman* a félfélelnökielnöki rendszerekről írott közös tanulmányukban ugyanis arra mutattak rá, hogy amikor Brazíliában 1993 áprilisában népszavazást terveztek az elnökötől eltérő kormányzás bevezetéséről, a kezdeményezők többféle modellben gondolkodtak. Ha a választók

⁶⁷ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 28. cikk.

⁶⁸ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 105. cikk.

⁶⁹ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 29. cikk.

⁷⁰ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 14. cikk.

⁷¹ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 84. cikk.

⁷² A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 51. cikk.

⁷³ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 52. cikk.

⁷⁴ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988. évi Alkotmánya – 102. cikk.

⁷⁵ SARTORI i. m. 212.

⁷⁶ Uo. 122.

⁷⁷ Uo. 212.

a parlamenti kormányzás mellett tették volna le a voksukat, a brazil törvényhozás különböző főelőnöki és parlamenti kormányzási forgatókönyveket vizsgált volna meg. Számos olyan brazil törvényhozási képviselő volt ismert, aki a francia ötödik köztársaság modelljéhez közeli megoldást részesítette előnyben.⁷⁸

Stepan és *Suleiman* világosan kifejtették, hogy – szemben azzal, ahogyan *Sartori* látja ennek a modellnek a jótéteményeit – a szemprezidenciális kormányzat nem kecsegtetett volna sok előnnyel Brazília számára, mint ahogyan a többi latin-amerikai ország számára sem lett volna előnyös, vagy bizonyult hasznosnak ott, ahol bevezették. Tudnivaló, hogy – mint a szerzők kimutatták – a világ fiatal demokratikus rendszerű országai közül az 1990-es években egyedül Lengyelországban volt magasabb a pártindex, mint Brazíliában (ez utóbbiban 8,5), és a brazil pártok még a lengyel pártoknál is fegyelmetlenebbek voltak.⁷⁹

Nyilvánvaló, hogy Brazília esetében azzal, ha megváltoztatnák a választási törvényt, tehát ‘nyílt’ lista helyett ‘zárt’ listát alkalmaznának, növelhető lenne a pártfegyelem. Azt is elő lehetne írni, hogy a pártoknak el kellene érni az országosan leadott szavazatok minimum 5%-át ahhoz, hogy a szövetségi törvényhozásba bejussanak, és az is jótékony hatást gyakorolna, ha vegyesen alkalmaznák az arányos képviselői és a többségi elvű egyéni választókerületi elveket. Ezekkel az intézkedésekkel csökkenthető lenne a pártok száma. A jelen szabályozás szerint a pártoknak csupán annyi a feladatuk, hogy egy bizonyos választási hányadost érjenek el (a szavazatok száma elosztva a mandátumok számával).⁸⁰

⁷⁸ Lásd: Alfred STEPAN – Ezra SULEIMAN: The French Fifth Republic: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil. In: Alfred STEPAN: *Arguing Comparative Politics*. Oxford – New York, Oxford University Press, 2001. 276–294.

⁷⁹ A politikai pártok tevékenységét szabályozó brazil jogszabályok lehetővé teszik, hogy egyes politikai vállalkozók (*political entrepreneurs*) anyagi haszonszerzésre használják politikai tevékenységüket (*rent-seeking behaviour*): olyan minipártokat hozzanak létre, melyek bevételre tesznek szert azáltal, hogy pártjuk logóját, jelképeit bérbe adják egyes televíziós műsorok részére. A brazil választási törvények számos racionális ösztönzőt tartalmaztak abba az irányba, hogy az emberek ne válasszanak egyáltalán pártot. Ennek a pártellenes magatartásnak eklatáns példája, hogy 1987 és 1990 között a brazil törvényhozásban az 559 képviselőnek csaknem egyharmada pártot váltott (az 1986 novemberében tartott választások után). STEPAN–SULEIMAN i. m. 276–294.

⁸⁰ Jelenleg a választások előtt koalícióra lépő pártok számára elegendő, ha a szövetségi törvényhozásban mindössze a szavazatok 0.04%-át érik el. Ahhoz, hogy elkerülhető legyen Brazíliában, hogy az adott szövetségi állam kormányzójának követőiből álló párt sok szavazatot kapjon (de csak az adott szövetségi államban), lehet, hogy elő kellene írni azt, hogy egy pártnak a parlamentbe való kerüléshez legalább 1%-ot el kellene elérnie három szövetségi államban is. További intézkedés kellene ahhoz, hogy kevesebb párt legyen, és fegyelmetesebb pártok legyenek; növelni lehetne azoknak a parlamenti mandátumoknak a számát, amelyeket egy-egy pártnak meg kell szerezni ahhoz, hogy frakciót alakíthasson (a frakciók a hozzászó-

Következtetésként elmondható – *Stepan és Suleiman* itt egyetértenek *Juan Linz* álláspontjával –, hogy a félelnöki rendszer a szerzők szerint több kockázatot rejt magában, mint egy modern parlamentáris kormányzati rendszer, legalább is – Franciaországot leszámítva – a II. világháború óta ez az európai tapasztalat. Ennek oka, hogy függetlenül attól, hogy egy adott országban milyenek a választási és párttörvények, a közvetlenül választott elnök esetén a televízió óriási szerepe miatt fennáll a veszélye, hogy egy populista, a pártok szerepét lebecsülő jelölt kerül hatalomra. Ilyen volt például Brazíliában Fernando Collor, Peruban Alberto Fujimori, Lengyelországban Stanisław Tyimiński vagy az Egyesült Államokban Ross Perot. Ugyanakkor az olyan parlamentáris rendszerben, amely pártkoalíción nyugvó kormányokkal működik, ilyen személyiségek nem kerülhetnek a hatalom közelébe.

Ráadásul egy félelnöki rendszerben mindig ott van a veszélye annak – vélik szerzőink –, hogy patthelyzet alakul ki a kormányzati munkában, és alkotmányos konfliktusok állnak elő a végrehajtó hatalom két vezető személyisége között, amennyiben egyik párt sem szerez többséget. Ha pedig alkotmányos konfliktus alakul ki a végrehajtó hatalom két vezetője között, az a tény, hogy az elnök és a miniszterelnök megosztva vezeti a fegyveres erőket, létrehozhat olyan helyzetet, amelyben a katonaság mérlegelési helyzetbe kerül, ami viszont egyáltalán nem kedvező egy törékeny demokrácia számára.

Kockázatos az olyan helyzet is – jelzik a szerzők –, amikor a miniszterelnök a parlamentben többséget élvező pártnak a vezetője, és konfliktusba kerül egy olyan elnökkel, akinek rendkívüli jogosítványai vannak, és különlegesen jó kapcsolatot tart fenn a fegyveres erőkkal. Tegyük hozzá, hogy a félelnöki rendszerekben a köztársasági elnökök hivatali ideje határozott, így aztán attól függetlenül, hogy esetleg alkalmatlanok a hivatalt magas szinten betölteni, esetleg büntetőjogilag is elmarasztaló magatartást tanúsítanak, vagy alkotmányellenesen cselekszenek, csak akkor mozdíthatók el, ha vád alá helyezik őket, ami pedig – mint volt alkalmunk látni – igen nehézkes és számos veszélyt magában rejtő folyamat.⁸¹

lások tekintetében előjogokkal rendelkeznek, és a parlamenti bizottságba való delegálás jogait illetően is, továbbá a tekintetben, hogy a televíziós műsorokban milyen mértékben kapnak ingyen megszólalási lehetőséget. STEPAN–SULEIMAN i. m. 276–294.

⁸¹ *Stepan* és alkotótársa megjegyzi, hogy további vizsgálatot igényel, ha össze kívánjuk hasonlítani a harmadik és a negyedik francia köztársaság parlamentáris kormányzatának rossz hatékonyságát az ötödik köztársaság fél-elnöki rendszerének hatékonyságával. 1877 és 1958 között gyakran előfordult, hogy a parlament megdöntötte a kormányokat, de kormányok szinte soha nem idézték elő a parlamentek feloszlását. E jelentős aszimmetriára hivatkozva számos közelmúltbeli elemző arra a következtetésre jutott, hogy a francia harmadik és negyedik köztársas-

Márpedig az elnök felelősségre vonására a brazil történelemben bőséggel lett volna indok. Az 1891-es első köztársasági alkotmány, mely szövetségi államot hozott létre, erős, az elnök kezében összpontosuló hatalmat állított fel. Az egymást gyorsan követő kormányok egy ideig képesek voltak elősegíteni az ország gazdasági fejlődését, de az 1929-ben kirobbant gazdasági világválsággal már nem tudtak mit kezdeni.

1930-ban Getúlio Vargas szerezte meg a hatalmat. Az új elnök kiterjesztette az állam hatalmát, és beavatkozott a gazdaságba. Ekkor vezették be a hivatalos munkaidő és a minimálbér intézményét. Uralma diktatúrába torkollott 1937 és 1945 között. Ezután 1964-ig különböző demokratikus kormányok kerültek hatalomra, melyeknek súlyos gazdasági krízisekkel és inflációval kellett szembenézniük. 1951-ben Getúlio Vargas néhány évre ismét elnök lett. 1956 és 1960 között Juscelino Kubitschek elnöksége idején nagyszabású iparosítás folyt, ekkor épült fel az új főváros, Brazíliaváros is.

1964-ben Braziliában ismét katonai puccs zajlott le, és katonák maradtak hatalmon egészen 1985 márciusáig. Bukásuk oka a katonák és a brazil elit hatalmi harca volt. 1967-ben az ország neve Brazil Szövetségi Köztársaságra változott. 1985. január 15-én a 600 fős elnökválasztó testület újra civil elnököt választott, Tancredo de Almeida Neves személyében, aki még beiktatása előtt váratlanul meghalt. Így megválasztott alelnöke, José Sarney lett a köztársasági elnök. A demokrácia 1988-ban állt helyre, amikor hatályba lépett a ma is érvényes alkotmány.

Az 1989-ben már közvetlenül megválasztott Fernando Collor de Mello elnök nem tölthette ki hivatali idejét, mert a Nemzeti Kongresszus korrupció vádjával eljárást indított ellene, és megfosztotta elnöki mandátumától. Utódja az addigi alelnök, Itamar Franco lett, aki erőskezű pénzügyminisztere, Fernando Henrique Cardoso révén megfékezte a több száz százalékos inflációt, és több korábbi sikertelen kísérletet követően *real* néven stabil valutát vezetett be az országban. Cardosót 1994-ben elnökké választották, majd 1998-ban újraválasztották. Az alkotmány által engedélyezett két elnöki ciklusát ugyanúgy kitöl-

ság nem nevezhető szokásos parlamenti kormányzatnak, hanem ún. nemzetgyűlési rezsimnek (*assembly regime*). Valójában a Braziliához hasonló országok számára nem az a valódi dilemma, hogy a harmadik és negyedik köztársaság ún. nemzetgyűlési rezsimje és a félelnöki rendszer között válasszanak; a valós választási dilemma az, hogy a modern francia félelnöki rendszer vagy a modern német parlamentáris kormányzati rendszer között válasszanak. Utóbbi rendszer vonásai között a szerzők – egyébként *Sartori*hoz hasonlóan – kiemelik a konstruktív bizalmatlanság intézményét, a vegyes választási rendszert, amely vegyíti az egyéni választókerületi mandátumokat az arányos képviseletben megszerezhető mandátumokkal, továbbá azt, hogy magas a parlamenti küszöb.

tötte, mint utóda, a szakszervezeti vezetőből nemzetközi hírű politikussá vált Lula, vagyis Luiz Inácio Lula da Silva.

A demokrácia különböző intézményei időnként nehézkesen vagy egyáltalán nem működnek Braziliában, de a demokrácia legfőbb intézménye, a választás mindig sikeresnek bizonyul, hiszen a választásokon való részvétel kötelező.

E „kötelezőség” érdekes módon nem vonatkozik mindenkire, akinek választójoga van, hiszen a Brazil Szövetségi Alkotmány furcsa módon előírja, hogy 18 és 70 éves kor között a szavazás egyértelműen kötelező, mind férfiaknak, mind nőknek, de a 16–18 év közötti fiatalok, illetve a 70 év feletti idősök, továbbá az analfabéták részvétele a választáson nem kötelező, ők maguk dönthetik el, élnek-e választójogukkal. A nők 1932 óta, az írástudatlanok pedig 1988 óta szavazhatnak.

A Braziliában – folyamatos kitekintők és megfontolások után, a csábítások ellenére – meghonosodott elnöki rendszer megfelelő működéséhez ugyanakkor sok más együttható színvonalas és összehangolt működésére, a fékek és egyensúlyok elnöki rendszerben hasznosítható tapasztalatainak levonására, a szisztéma szisztematikus kiépítésére van szükség, csakúgy, mint más amerikai ország számára.

Mármost hogy az elnöki rendszer megfelelő választás-e Latin-Amerika számára, arról megoszlanak a vélemények, de *Juan Linzet* olvasva az embernek olyan érzése támad, mintha a szerző ellenérzéseit az elnöki rendszerekkel szemben leginkább Chile esete motiválta volna.

Márpedig Chile esetében a kormányforma váltásával kapcsolatos esetleges problémák nem merülnek fel, hiszen ebben az országban a kormányforma éppen olyan determinált és változatlan, mint az államforma. Chile alkotmánya⁸² szerint az ország államformája és jellege „demokratikus köztársaság”. Kormányformája prezidenciális.⁸³

Az alkotmány 24. cikkelye⁸⁴ alapján a kormányzat és a közigazgatás vezetője az elnök, aki egyben az állam vezetője is.⁸⁵ Az ő feladata, hogy minden eszközzel őrizze az állam belső rendjét, megvédje az állam biztonságát a külső

⁸² *Constitución Política de la República de Chile de 1980.*

⁸³ Formailag ma is hatályos alkotmányát 1980. október 21-én fogadták el, Santiagóban. Azóta – természetesen – több módosításon is átesett, legutóbb 2005-ben.

⁸⁴ *Constitución Política de la República de Chile de 1980*, <http://www.gob.cl/english/la-moneda/constitucion-politica/> (letöltve: 2012.11.27.)

⁸⁵ *Constitución Política de la República de Chile de 1980, Artículo 24. paraffo 1.*

támadásoktól, valamint örködjék a jog és az alkotmányosság felett. Minden év május 21-én jelentést kell tennie az állam közigazgatási és politikai helyzetéről.⁸⁶

Elnök az a chilei állampolgár lehet, aki betöltötte 35. életévét, és szavazati joggal rendelkezik. Közvetlen választással választják: az első fordulóban a szavazatok abszolút többségére van szükség. Ha az abszolút többség nem teljesül, akkor a két legtöbb szavazatot kapó jelölt jut tovább a második fordulóba, ahol már a szavazatok egyszerű többsége is elégséges a választás megnyeréséhez.⁸⁷

Az elnök hivatali ideje többször is változott az idők során. Az 1925-ös alkotmány előtt az elnök hat évig volt hivatalban, ezt 1925-ben öt évre csökkentették, és megszüntették a közvetlen újraválasztás lehetőségét.⁸⁸ 1925-ig az elnököt a törvényhozás választotta, ezután azonban közvetlen választásokat tartottak.⁸⁹

Mint ismert, 1973-ban katonai diktatúra bontakozott ki az országban, melynek vezetője Augusto Pinochet Ugarte lett.⁹⁰ Az ő hatalma alatt fogadták el az új alkotmányt,⁹¹ melyben az elnök szerepe tovább erősödött. Hivatali ideje nyolc évre növekedett, bár a közvetlen újraválasztás továbbra sem volt lehetséges, Pinochet mégis tizenhat évig volt köztársasági elnök Chilében.⁹²

Miután Pinochet diktatórikus berendezkedését felszámolták, az alkotmány több cikke is jelentősen változott.⁹³ 1989-ben csökkentették le a nyolc éves elnöki periódust hat évre, az újraválasztást pedig továbbra is megtiltották. A 'chilei rendszerváltás' végül az 1989-es választásokon valósult meg, így 1990. március 11-én Pinochetet Patricio Aylwin elnök váltotta a hivatalban.⁹⁴

2005-ben annak érdekében, hogy az elnökválasztást összecsatolhassák a törvényhozási választásokkal, az elnök hivatali idejét négy évre csökkentették.⁹⁵

⁸⁶ *Constitución Política de la República de Chile de 1980, Articuló 24–25.*

⁸⁷ *Constitución Política de la República de Chile de 1980, Articuló 26–27.*

⁸⁸ Ekkor választották el egymástól az államot és az egyházat, valamint az elnökválasztást és a kétkamarás kongresszus választásait lépcsőzetesen rendezték el, annak érdekében, hogy az elnök ne befolyásolhassa a kongresszus összetételét.

⁸⁹ A. Rex HUDSON (szerk.): *Chile, a country study*. Library of Congress, Federal Research Division. [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+cl0031\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+cl0031)) (letöltve: 2012. 11. 27.)

⁹⁰ Uo. [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+cl0042\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+cl0042))

⁹¹ Pinochet 1974-1990 között volt elnök. A jelenleg is hatályos alkotmányt 1980-ban fogadták el.

⁹² 1988-ban népszavazást tartottak, hogy Pinochet maradjon-e újabb nyolc évig a hivatalban. Ezt a szavazók 55%-a elutasította, így 1990-ben Patricio Aylwin lett az elnök.

⁹³ Az alkotmány ma is jelzi, hogy mely cikkelyek változtak az 1980-as állapothoz képest.

⁹⁴ CSORNAI Zsuzsa: *Chile – A dél-amerikai demokrácia fellegvára*. Kitekintő.hu, http://kitekintő.hu/latin-amerika/2009/11/17/valasztasokra_keszulve... (letöltve: 2012. 11. 27.)

⁹⁵ Uo.

Ez ma is hatályos.⁹⁶ Az újabb elnökválasztásokat az előző elnök hivatali idejének vége előtt kilencven nappal kell megtartani. Ez általában december második vasárnapjára esik.⁹⁷ Érdekes továbbá, de Latin-Amerikában általános szabály, hogy a köztársasági elnök a hivatali ideje alatt harminc napnál több időre csak akkor hagyhatja el az országot, ha annak okáról a Szenátust tájékoztatja, majd a Szenátus külön engedélyezi is neki. Ez a szabály fokozottan érvényes, ha az elnök hivatali idejéből már kevesebb, mint kilencven nap van hátra.⁹⁸

Az elnök hivatali idejére nagy hatással lehet, ha hivatalát ideiglenesen vagy tartósan nem képes betölteni. A chilei alkotmány erre a helyzetre is részletszabályokat tartalmaz. A köztársasági elnök ideiglenes akadályoztatása esetén jogait a következő személyek vagy szervek gyakorolhatják:⁹⁹ alelnök, a szenátus elnöke, a képviselőház elnöke, legutolsóként pedig a Legfelső Bíróság elnöke.¹⁰⁰ Tartós akadályoztatás esetén – tíz napon belül – az alelnöknek kell megtennie a szükséges lépéseket az új választások kiírása érdekében, ehhez a szenátus beleegyezése szükséges. Ezután hatvan napon belül új választásokat kell tartani, melynek győztese addig lesz elnök – ez is általános latin-amerikai szabályozás –, amíg az őt megelőző elnök hivatalban lett volna.¹⁰¹ Ha a tartós akadályoztatást a hivatalban lévő elnök cáfolni kívánja, köteles megjelenni a Legfelső Bíróság előtt.¹⁰²

Az alkotmány az elnökjelöltek halála estére is rögzít szabályokat. Ilyenkor a választások elhúzódhatnak, ugyanis a hivatalban lévő elnöknek harminc napon belül új választást kell kiírnia, amelyet a kiírástól számított 90. napot követő vasárnapon kell megtartani.¹⁰³

A következő elnök a választást követő év március 11-én veszi át hivatalát.¹⁰⁴ Esküt kell tennie a Szenátus előtt, hogy a rábízott feladatot vállalja, nemzeté függetlenségét hűségesen védelmezi, valamint betartja a törvények és az al

⁹⁶ *Constitución Política de la República de Chile de 1980, Articuló 25. paraffo 2.*

⁹⁷ CSORNAI i. m.

⁹⁸ *Constitución Política de la República de Chile de 1980, Articuló 25. paraffo 2.*

⁹⁹ Kizárólagos sorrend.

¹⁰⁰ *Constitución Política de la República de Chile de 1980, Articuló 28. paraffo 1.*

¹⁰¹ *Constitución Política de la República de Chile de 1980, Articuló 28. paraffo 2.*

¹⁰² *Constitución Política de la República de Chile de 1980, Articuló 49. paraffo 7.*

¹⁰³ *Constitución Política de la República de Chile de 1980, Articuló 26. paraffo 4.*

¹⁰⁴ 1990 óta követik ezt a hagyományt. Ezt az alkotmány külön nem rögzíti.

kotmány rendelkezéseit.¹⁰⁵ Amikor az új elnök az esküjét leteszi, az előző elnök megbízatása véget ér.¹⁰⁶

A legutóbbi elnökválasztáson, 2013 végén az előzetes várakozásoknak megfelelően Michelle Bachelet, a korábbi elnök kapta a legtöbb szavazatot, bár az első fordulóban nem szerezte meg az abszolút többséget, így a december 15-i második fordulóban dőlt el, hogy ő, s nem a második helyen végzett Evelyn Matthei lesz az ország államfője. A Bachelet által vezetett baloldali koalíció, a Nueva Mayoría szerezte meg a legtöbb mandátumot a Képviselőházban is, ugyanakkor nem ért el minősített többséget.

A Dél-Amerikában újabban szokásos női elnök személye Chilében sajátságosan az egykori polgárháború következménye, ahogyan politikai ellenfelének (ugyancsak női jelöltnek) az ellenzék általi indítása hasonlóképpen a véres polgárháborúra emlékeztette a szavazókat. A hetvenes évek eseményeiben főszerepet játszott – a barikád két oldalán harcolt – két legendás személyiség leszámazottja békés harcot vívott egymással, a konszolidáció jegyében. Ezzel Chile alighanem végleg maga mögött tudja immár a turbulens múltat.

Ezeknek az eseményeknek és szabályoknak a felidézésével ugyanakkor mi is elhagyjuk a chilei múltidézt, hogy figyelmünket immár a többi latin-amerikai ország kösse le. A három nagy dél-amerikai állam elnökváltásainak bemutatása után ezért a következő fejezetben Dél-Amerika további országainak államfőváltásaival foglalkozunk.

¹⁰⁵ *Constitución Política de la República de Chile de 1980, Articuló 27. paraffo 4.*

¹⁰⁶ *Constitución Política de la República de Chile de 1980, Articuló 30. paraffo 1.*

2. Államfőváltás Dél-Amerika további országaiban

A legnagyobb dél-amerikai országok elnökváltásainak számbavétele után érdekes egy pillantást vetni a térség további államainak államfőváltási gyakorlatára, annál is inkább, mert a részletes elemzés további tanulságok levonását teszi lehetővé. Vizsgálódásaink során ezért igyekszünk bejárni az egész kontinenst, hogy minél több gyakorlati példát vehessünk szemügyre.¹⁰⁷

Figyelmünket az államfőváltásra vonatkozó egyes szabályokon – és időnként az egyes államfők személyiségén – túl a kormányformát meghatározó szabályok fogják lekötni, hiszen a térség itt bemutatandó államai sokszor nagyon egyértelműen az elnöki rendszer klasszikus megoldásait választották, amidőn a történelem alkotmányozás lehetőségét nyitotta meg a számukra. Márpedig a történelem a világnak ebben a térségében igencsak fordulatosan alakult: alkotmányozásra a dél-amerikai kontinensen feltűnően gyakran került sor.

A kormányforma-választás egyértelműségeit ugyanakkor időnként megtörte néhány komolyabb kikacsintás más rendszerekre is. A félelnöki rendszerrel való kokettálás például jónéhány latin-amerikai országra jellemző volt az utóbbi évtizedekben (mint láttuk, 1993-ban Brazíliában és Argentínában is komolyan kacérkodtak a félelnöki modellel), és arra is akadt példa, hogy egy ország egyértelműen kormányformát váltott, ahogyan ezt a Dominikai Köztársaság nem itt tárgyalta esete mutatja, mint ahogyan szép számmal látunk egyedi intézményi újításokat is az egyes államokban.

A változások oldaláról érdemes megvizsgálni Bolívia példáját is, hiszen ebben az országban a közelmúltban jelentősebb alkotmányreformot hajtottak végre. Bolívia (hivatalos nevén Bolíviai Többnemzetiségű Állam) államformája – természetesen – köztársaság.¹⁰⁸ Államszervezetét a 2009. február 7-én hatályba lépett alkotmánya szabályozza.¹⁰⁹

A törvényhozó hatalmat a kétkamarás (a Képviselőházból és a Szenátusból álló) Többnemzetiségű Törvényhozó Gyűlés (*Asamblea Legislativa Plurinacional*) gyakorolja.¹¹⁰ A törvényhozó hatalomtól független végrehajtó hatalmat az elnök (*Presidente del Estado*), az alelnök (*Vicepresidente del Estado*) és a miniszte-

¹⁰⁷ Dolgunk azért sem lesz túlzottan nehéz, mert a hatalmas terület ellenére a Dél-Amerikában található független országok száma nem haladja meg a tucatot.

¹⁰⁸ Az ország hivatalos elnevezése a korábbi 1967. évi alkotmány szerint még Bolíviai Köztársaság, ezt a 2009-ben elfogadott új alkotmány változtatta meg.

¹⁰⁹ *Constitución Política del Estado* (CPE), megjelent Bolívia hivatalos közlönyének 2009. február 9-i kiadásában (Constitución Política del Estado (letöltve: 2012. 10. 20.)

¹¹⁰ CPE Art. 145.

rek (*Ministros del Estado*) alkotják,¹¹¹ de lényegében az erős jogkörökkel rendelkező elnök kezében összpontosul a legnagyobb hatalom.¹¹² Az alkotmány a kormányforma elméleti típusát – más latin-amerikai alkotmányokkal szemben – nem adja meg, de a jellemzők alapján a bolíviai rendszer prezidenciális kormányzati rendszernek tekinthető.

Linz a prezidenciális rendszerek két fontos jellemzőjét emeli ki, az első az elnök demokratikus, akár népszavazás révén szerzett legitimációjának erős követelménye; a második hivatali idejének meghatározott tartama.¹¹³

Bolívia esetében az elnök demokratikus választásáról csak az 1980-as évektől beszélhetünk, korábban, az 1970-es évek elejétől katonai diktatúrák váltották egymást.¹¹⁴ A hatályos alkotmány szerint az elnök és az alelnök megbízatását a néptől kapja közvetlen választás útján, amely így biztosítja az elnök törvényhozástól való függetlenségét.¹¹⁵ A jelöltnek az elnöki (illetve az alelnöki) megbízatáshoz az érvényes szavazatok abszolút többségét kell megszereznie.¹¹⁶ Amennyiben ezt egy jelölt sem éri el, második fordulóra kerül sor, amelyben már csak az első fordulóban a legtöbb szavazatot szerzett két jelölt vesz részt. Közülük az lesz az elnök, aki a legtöbb szavazatot szerzi meg.¹¹⁷

A korábban hatályos alkotmány szabályozása a közvetlen választás tekintetében ‘határesetet’ jelentett, ugyanis ha az első fordulóban egy jelölt sem tudta megszerezni a szavazatok abszolút többségét, a második fordulóban nem újabb szavazásra került sor, hanem a legtöbb szavazatot szerzett jelöltek közül az elnököt a Kongresszus választotta.¹¹⁸ A 2005-ös választás ebből a szempontból is újdonságot jelentett, hiszen ekkor először került sor arra, hogy az egyik je-

¹¹¹ CPE, Art. 165.

¹¹² Hatásköreit az alkotmány 172 cikke tartalmazza, amely szerint az elnök felelős a külpolitika irányításáért, a gazdaságpolitika meghatározásáért, megilleti a rendeletalkotás joga, kihirdeti a törvényeket stb.

¹¹³ Juan LINZ: Az elnöki rendszer veszélyei. *Politikatudományi Szemle*, 1992/1. 143. A közvetlen választásról alkotott véleményünket itt nem ismétljük meg.

¹¹⁴ VOGEL Dávid: *Bolívia: az indiánok és a koka földje* (http://mht.eu/hadtudomany/2009/2009_elektronikus/2009_e_10.pdf (letöltve: 2012. 10. 20.))

¹¹⁵ CPE Art. 166: Az állam elnökét és alelnökét általános választójog alapján kötelező, közvetlen, szabad és titkos választásokon választják.

¹¹⁶ Az alkotmány még pontosabban fogalmaz: CPE Art. 166 I: Az a jelölt lesz kikiáltva elnöknek/alelnöknek, aki az érvényes szavazatok 50% + 1 megszerezte; vagy legalább az érvényes szavazatok 40%-át elnyerte, ha a második legtöbb szavazatot kapott jelölthöz képest a különbség legalább 10 %.

¹¹⁷ CPE Art. 166. II: Amennyiben egyik jelölt sem teljesíti ezeket a feltételeket, a két legtöbb szavazatot kapott jelölt között egy második fordulóra kerül sor az előző fordulótól számított 60 napon belül. Az a jelölt lesz elnök, illetve alelnök, aki a legtöbb szavazatot szerzi.

¹¹⁸ <http://countrystudies.us/bolivia/73.htm> (letöltve: 2012. 10. 20.)

lőtt – Evo Morales – megszerezte a szavazatok abszolút többségét, így az elnök személyéről nem a Kongresszus döntött.¹¹⁹

Az elnököt 1994-ig négy évre választották, az alkotmány módosítását követően hivatali ideje immár öt évre szól.¹²⁰ A korábban érvényben lévő (1967. évi) alkotmány szerint az elnök hivatali idejének lejártja után csak egy újabb teljes ciklus, azaz négy év elteltével indulhatott újra az elnökválasztáson.¹²¹ Ezen változtatott a 2009. évi alkotmány elfogadása, ugyanis az új alaptörvény már lehetőséget ad a hivatalban lévő elnök egyszeri újraválasztására. Az új alkotmány hatályba lépését követő választásokon így indulhatott újra jelöltként, majd nyerte meg a választásokat a korábbi ciklus (2006-2010) elnöke, Evo Morales.¹²² Mindez természetesen nem véletlenül történt, de a csábító lehetőség ellenére ezeken az oldalakon nem a politikatörténeti érdekességeket, hanem a közjogi megoldásokat taglaljuk.

A végrehajtó hatalom megbízatása tipikus esetben az alkotmányban meghatározott öt év elteltével szűnik meg. Emellett léteznek egyéb olyan körülmények is, amelyek bekövetkezése idő előtt a megbízatás végét eredményezik. Ezeket az alkotmány 170. cikke sorolja fel.¹²³ Az egyik ilyen eset a lemondás. Az elnök megbízatása megszűnik lemondásának a Törvényhozó Gyűléshez (Közgyűléshez, nemzetgyűléshez) történő benyújtásával, amelynek elfogadásáról a Képviselőház és a Szenátus összevont ülésén határoz.¹²⁴

Mint ismert, és többször utaltunk is rá, a prezidenciális kormányzati rendszerekre az jellemző, hogy a törvényhozó hatalommal szemben az elnöknek felelőssége nincs, politikai okokból nem mozdítható el.¹²⁵ Ám természetesen lehetőség van az úgynevezett közjogi felelősségre vonásra – a bolíviai elnök esetében is. Az alkotmány 170. cikke kimondja, hogy az elnöki megbízatás megszűnik

¹¹⁹ LEHOCZKI Bernadett: *Bolívia: bel- és külpolitikai változások Evo Morales elnöksége alatt*. Nemzet és Biztonság 2009/5. 5. (http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/lehoczki_bernadett-bolivia.pdf (letöltve: 2012. 10. 20.))

¹²⁰ Az 1967. évi alkotmányt módosította: Ley 1588 1994. augusztus 12.

¹²¹ <http://countrystudies.us/bolivia/73.htm> (letöltve: 2012. 10. 20.)

¹²² Solti Ágnes: *Ismét nyert a „kokaparti” elnök* http://kitekinto.hu/latin-amerika/2009/12/08/ismet_nyert_a_kokaparti_elnok/ (letöltve: 2012. 10. 20.)

¹²³ CPE Art. 170. Az elnök megbízása megszűnik az elnök halálával; a Törvényhozó Közgyűléshez benyújtott lemondással; tartós akadályoztatás vagy távollét esetében; jogerős bírói ítéletet esetén büntetőügyben; és a megbízatás visszavonása esetén.

¹²⁴ CPE Art.161. 3.

¹²⁵ SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Budapest, Osiris, 2006. 608.

a felelősségre vonási eljárás eredményeként hozott bírói ítélet esetén. Az eljárást külön törvény szabályozza.¹²⁶

Az elnök felelősségre vonására akkor kerülhet sor, ha az elnök, illetve az alelnök feladata gyakorlása során a törvényben meghatározott bűncselekményeket követi el.¹²⁷ A felelősségre vonási eljárás lefolytatásához a legfőbb ügyész vádemelése alapján a Törvényhozó Közgyűlés két házának együttes ülésén hozott előzetes, a jelenlévő képviselők és szenátorok kétharmadának hozzájárulásával hozott döntése szükséges.¹²⁸ Az eljárás lefolytatására és az ítélet meghozatalára a legfőbb (legfelső, legfelsőbb) bíróság jogosult.¹²⁹

Az alkotmány a megszűnés eseteiként említi még – az elnök halála mellett – a megbízás visszavonását,¹³⁰ valamint az elnök tartós távollétét vagy akadályoztatását. Tartós akadályoztatása esetén, illetve ha megbízatása idő előtt megszűnik, az elnök helyébe a hivatali ciklus fennmaradó időtartamára az alelnök lép. Így új választások kiírására csak abban az esetben kerül sor, ha az alkotmányban meghatározott személyek a felállított sorrendben nem képesek a helyettesítésre.¹³¹

Mindezekkel a szabályokkal a bolíviai alkotmány az elnöki kormányrendszert felállító alkotmányok példáját követi, és ebben a tekintetben tipikusnak mondható. Rendelkezései jól illeszkednek a sajátos intézményi megoldásokat kereső, de valójában az elnöki kormányzásra általánosan jellemző szabályokat bevezető latin-amerikai szabályozások sorába.

Hasonlóan az elnöki rendszerre általánosan vonatkozó szabályok jellemzik az ecuadori politikai alkotmányt is, amelyre a figyelmünk a következőkben szegeződik, annál is inkább, mert ez az alkotmány ugyancsak méltó arra, hogy az elnökváltást leíró rendelkezéseit vizsgálat alá vegyük.

¹²⁶ *Ley para el juzgamiento de la Presidenta o Presidente y/o de la Vicepresidenta o Vicepresidente, de altas autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional y del Ministerio Público, 8 de octubre de 2010.* Megjelent Bolívia hivatalos közlönyének 2010. október 8-i kiadásában.

¹²⁷ Ilyen bűncselekménynek minősül a törvény 12. cikke alapján például a hazaárulás, az alkotmányba foglalt jogok és kötelezettségek megsértése, a hatalommal való visszaélés, a sikkasztás és a vesztegetés.

¹²⁸ CPE Art. 184. 4.

¹²⁹ *A Ley para el juzgamiento de la Presidenta o Presidente y/o de la Vicepresidenta o Vicepresidente, de altas autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional y del Ministerio Público, 8 de octubre de 2010. Art. 18. alapján.*

¹³⁰ A megbízás visszavonása esetén az elnök azonnal elveszti jogköreit. Art. 171.

¹³¹ CPE Art 169. Az elnök tartós akadályoztatása vagy távolléte esetén az elnök helyébe az alelnök lép, ha ez nem lehetséges, a Szenátus elnöke, ha pedig ez sem, akkor a Képviselőház elnöke. Utóbbi esetben új választásokat írnak ki 90 napon belül.

Ecuador ugyanis szuverén, független, egységes, demokratikus, plurikulturális és multi-etnikus állam – olvasható az ország alkotmányában.¹³² Államformája köztársaság, kormányformája elnöki, hiszen az állam élén egy személy áll, aki hatalmát választással nyeri, és mandátuma meghatározott időre (négy évre) szól.

Az elnök megválasztásával egyidejűleg alelnököt is választanak, akinek mandátuma szintén négy évre szól. A hatalmi ágak szétválasztásának elve egyértelműen érvényesül még akkor is, ha például a költségvetést illető kérdésekben a törvényhozással szemben az elnöknek vétőjoga van. Természetesen az igazságszolgáltatási hatalmi ág független, és az alkotmány értelmében semmiféle hatóság nem avatkozhat be a működésébe.

A jelenlegi, 444 pontból álló baloldali alkotmányt 2008-ban fogadták el kétharmados többséggel, Rafael Correa Delgado elnök népszavazási kezdeményezése eredményeképpen. Az újonnan elfogadott alkotmány növeli az elnök hatalmát. Eszerint egyszer újraválasztható, szintén négyéves időtartamra, általános, közvetlen választás során. Rafael Correa azonban már 2007 óta az állam első embere, és az új alkotmánynak köszönhetően legalább 2016-ig biztosította helyét az elnöki székben. Az ellenzék sikertelenül próbál összefogni az ő és pártja leváltása érdekében.¹³³

Az elnök megbízatása megszűnik az elnöki megbízatás lejártával; ha lemond posztjáról, és ezt a Nemzetgyűlés elfogadta; ha az alkotmány erejénél fogva szűnik meg a mandátuma; pszichikai vagy mentális alkalmatlanság esetén; „bizalmatlansági indítvánnyal”, valójában jogi felelősségre vonási eljárással – a Nemzetgyűlés kétharmadának szavazatával, az Alkotmánybíróság által jóváhagyva –, továbbá alkotmányos felelősségre vonása esetén.¹³⁴

A közigazgatás, mint a végrehajtó hatalom megtestesítője papír szerint a közjót tartja szem előtt, a hatékonyság, minőségi szolgáltatás, hierarchia, dekoncentráció, decentralizáció, koordináció, részvétel, tervezés, átláthatóság és értékelés elvei alapján.¹³⁵ A kormány – mint a végrehajtó hatalom feje, nem a törvényho-

¹³² <http://www.ecuador.hu/cgi-bin/index.php?gr=0&p=gov>

¹³³ Mi több, az ellenzék szervezkedését az új alkotmány is nehezíti, előírva: minden létező vagy újonnan szerveződő pártnak regisztrálnia kell magát, a regisztráció pedig megköveteli, hogy a lakosság másfél százaléka aláírásával támogassa a párt újbóli bejegyzését. A kormánypártot leszámítva ezt ma senki sem tudja elérni. Annak okán is, mert – mondvacsinált vádak alapján – börtön fenyegeti azokat, akik mégis kísérletet tesznek rá. Lásd http://media.mandiner.hu/cikk/20120821_ara_kovacs_attila_wikileaks_a_cimlapon_miert_eppen_ecuador

¹³⁴ Az ecuadori alkotmány 145. szakasza; Constitution of the Republic of Ecuador 2008, Article 145.

¹³⁵ Az ecuadori alkotmány 227. szakasza; Constitution of the Republic of Ecuador 2008, Article 227.

zásnak, hanem az elnöknek felelős. Az elnök nevezi ki a kormány minisztereit, akik egy-egy minisztérium élén állnak.

Az alkotmány szerint az ország területe régiókra, tartományokra, kantonokra és helyi/vidéki eljárásokra szerveződik, ahol a decentralizáció elve érvényesül. A decentralizált szervek politikai, igazgatási és pénzügyi autonómiával rendelkeznek, a szolidaritás, szubszidiaritás és a nyilvánosság elve alapján.¹³⁶ A közigazgatási szervezete huszonnégy tartományra terjed ki. A tartományok élén kormányzók állnak, akik helyi szinten képviselik a kormányt, őket is az elnök nevezi ki. Az egyes tartományokban a kormányzók alatt tartományi prefektusok, tanácsnokok és polgármesterek dolgoznak, utóbbiakat a választók közvetlenül választják.

Ecuador kormány- és államformája elnöki demokratikus köztársaság, és az államfő jelenleg, 2007. január 15-e óta Rafael Correa, egyben a kormány vezetője és a fegyveres erők főparancsnoka is. Választása 2006 októberében volt, majd az új alkotmány elfogadását követően, 2009. április 26-án lezajlott választás után megtartotta, megerősítette hatalmát.

Az elnököt és az alelnököt is az arra jogosult választók általános és közvetlen választásán együtt választják, négy éves időtartamra. A legutóbbi módosítást megelőzően az elnök újraválasztása csak egy közbenső időszak elteltével történhetett meg. Ez mára már nem szabály; így szerepel jelenleg, „az elnök újraválasztható” formula.

Az elnöki ciklus időtartama, mint láthatjuk, általában két típusban valósul meg a latin-amerikai országokban. Négyéves az elnöki ciklus Argentínában, Brazíliában, Ecuadorban és Kolumbiában, ötéves elnöki ciklust ismer Bolívia, Paraguay, Suriname és Uruguay, míg Venezuelában az elnököt hat évre választják.

Arra a véleményre juthatunk, hogy egyfajta párhuzam mutatkozik az állami stabilitás és a gazdasági nyitottság vagy nyitási kényszer és a ciklus időtartamának hossza között. A „négyéves” államok között nagyobb gazdasági erővel vagy békésebb környezettel rendelkező, a külföldi befektetésre nyitottabb államok szerepelnek. A köztudottan többé-kevésbé zavaros helyzettel rendelkező Venezuelában ezzel szemben hatéves ciklusban követik egymást a választások, és a vezető korlátlanul választható újra.

Ecuador államfőjét és helyettesét is közvetlenül választják, mint láttuk, még hozzá abszolút szavazattöbbséggel egyenlő, általános és titkos választáson. Feltétel (mindkettejük esetében), hogy a jelölt ecuadori születésű legyen, képes-

¹³⁶ Az ecuadori alkotmány 238. szakasza; Article 238.

nek kell lennie teljes mértékben gyakorolni politikai jogait, vagyis teljes jogképességgel kell rendelkeznie, és legalább 30 évesnek kell lennie, mikor jelöltként elindul a megmérettetésen.

Az elnökválasztás ősz végén zajlik, és a győztest az azt követő év január 15-én iktatják be a négyéves időszakra. Ebben kivételt jelentett az alkotmánymódosítást követő időszak, mikor – az új alaptörvénynek megfelelően – előrehozott választásokat tartottak.

A Nemzeti Kongresszus egykamarás, tagjait többpárti választásokon választják meg, ugyancsak négy évre, s e választásokat az elnökválasztással együtt tartják. Jelenleg 124 fő a képviselők száma, mely mellel a tartományok és a lakosság számának viszonylatában áll.

Az elnök az elfogadott törvényekkel szemben vétót emelhet, továbbá kizárólag ő kezdeményezheti olyan törvényjavaslat beterjesztését, amelynek költségvetési kihatásai vannak, és ő jogosult sürgősnek ítélt gazdasági ügyekben törvényjavaslatot terjeszteni a Kongresszus elé.¹³⁷

Correa politikája ellen 2010 szeptemberére fokozódott annyira a feszültség, hogy – ahogyan ő maga állapította meg – egyfajta puccskísérlet áldozata lett.¹³⁸ A latin-amerikai államokban természetesen nem meglepő a puccskísérlet, vagy a hatalom erővel való megragadása, különösen, ha az 1960-70-80-as éveket tekintjük. Nem került el a turbulens időszakot Ecuador sem. 1972-ben, az addigra ötödik ciklusát töltő José M. Velasco Ibarra taszította le vezetői pozíciójából egy „forradalmi és hazafias” katonai junta Guillermo Rodriguez Lara vezetésével, amely időközben próbálkozott bizonyos szabályokat hozni, visszaállítani az 1945-ös alkotmányt, de valójában csak kivágta a törvényekből és az intézmények hatásköréből a számára kényelmetlenséget okozó részeket.

¹³⁷ Az erősen nyomott légkör ellenére Rafael Correa politikájának is vannak nyíltan fellépő ellenzői. Sokan bírálták gazdasági megszorításait is. Egyik legtekintélyesebb ellenfele, Lucio Gutierrez azzal vádolta, hogy szociális kijelentései ellenére nem tett eleget a szegényebb rétegekért, a megígérték ellenére nem támogatta eléggé a lakásépítést, és támadják amiatt is, hogy inkább a külföldi tőke behívását és a privatizációt szorgalmazza, továbbá alulpreferálja az addigi szociális és környezeti szempontokat.

¹³⁸ Az események közvetlen kiváltó oka az az elfogadott dekrétum volt, mely a rendvédelmi szerveknél dolgozók kedvezményeinek csökkentését, illetve az automatikus, többek között fizetésükben tapasztalható előmenetel egyes állomásainak meghosszabbítását tartalmazta. A rendőrök, katonák és a légielő-parancsnokság állományának tagjai tüntetésbe kezdtek, amelyből agresszív zendülés fejlődött ki. Az államfőt beszéde közben megsebesítették, majd blokád alatt tartották a kórházban, ahova időközben került. A hivatásosok hú csoportja szabadította ki. A később államcsinnyé nemesült eseményeket lecsitították, és az államfő kijelentette, nem fél ellenfeleitől, nem változtatja meg politikai döntéseit, és nem hátrál meg. Azóta tiszogatást rendelt el a közel 42 ezer fős rendvédelmi állományban, sokakat vád alá helyeztek. A sajtó azóta hallgat, a vizsgálatok, eljárások még zajlanak.

Demokratikus kormány csak 1979-ben került ismét hatalomra, s meg is alkotta az ország akkor már tizenhetedik alkotmányát.

A hatályos alkotmány azonban még frissebb. Az államnak, függetlensége megszerzése óta, immáron a huszadik alkotmányát készítették elő és fogadták el 2008-ban. Az újonnan, 2007-ban hatalomra lépett Rafael Correa 2007 áprilisában írt ki népszavazást arról, hogy alkotmányozó gyűlést hozhasson létre az új alkotmány megalkotása céljából. A szavazatok nyolcvan százaléka egyértelművé tette e kezdeményezés társadalmi elfogadottságát. Correa pártja, a baloldali Alianza PAIS többségi helyzetében tulajdonképpen bármit beleemelhetett a szövegtervezetbe, melyet végül egy újabb népszavazással 2008 szeptemberében fogadtak el a választók. Alighanem érdemes megállni ennél az alkotmánynál egy pillanatra, hogy átfussuk rendelkezéseit.

A szöveg a bevezető mondataiban természetesen állandó elemeket használ, mint szuverén, független, egységes és hasonló jelzőket, melyek részletezésére nincs különösebb szükség. A 'demokratikus' jelző azért emelhető ki, mert a dél-amerikai államokra általában jellemző, hogy ez az elem megnevezetik, tartalmi megvalósulása azonban esetenként vitatható. Izgalmasabb elemek a plurikulturális és multietnikus jelzők. Ezzel Ecuador kijelenti, hogy elfogadja a többséghez képest más nemzetiséghez tartozó, illetve más kulturális háttérrel rendelkező személyek jelenlétét is. Az állam a nyitott és szociális állam képét vázolja fel.

A multikulturális jelleg például az alkotmány 21. cikkelyében fogalmazódik meg akként, hogy minden személynek joga van építeni és megtartani kulturális identitását, választani egy vagy több kultúra közül, ismerni kulturális örökségét, hagyományait és terjesztetni a kulturális kifejezéseket, emlékeket, történelmet, mindaddig, amíg erre hivatkozva nem ütközik más, akár alkotmányos jogok megsértésébe.

Nyelvhasználat tekintetében a hivatalos nyelv a kasztíliai spanyol, de engedélyezett a quichua (kechwa, kecsua – az inkák ősi nyelve), a shuar, és más, az ősi bennszülött lakosság fennmaradt nyelveinek további használata.¹³⁹ (Odáig jutott az ügy, hogy az állam saját kecsua nyelvű televízió-csatornát is működtet, sőt a Kongresszusban a felszólalók lehetőséget kapnak, hogy a tízperces spanyol nyelvű hozzászólásuk után öt percben kecsuáni nyelven is összefoglalásuk mondanivalójukat.)¹⁴⁰

¹³⁹ Rafael Correa arról is ismert, hogy ő az első államfő, aki anyanyelvi szinten beszéli a kecsua nyelvet. Nyilvánvalóan személyes okokból is támogatja e nyelv újbóli felértékelődését.

¹⁴⁰ http://index.hu/tudomany/2010/02/10/a_teveben_eled_ujja_az_inkak_nyelve/

Az ecuadori alkotmány ugyanakkor számos további érdekes jellegzetességgel hívja fel magára a figyelmet.¹⁴¹ Kiemelendő a politikai korrektség szembe-tűnő, bár kissé kényszeredett változata, mellyel újraírták a férfiakra és a nőkre utaló szavakat, amely annál dicséretesebb, mert a spanyol nyelvben a szavaknak eleve van nemük.¹⁴²

Az új „alaptörvény” szövegének készítésekor a világon először emelték alkotmányba a természet védelmét. Az alkotmány utolsó (4 plusz 1) paragrafusa foglalkozik a természet jogaival. Eszerint a *Pacha Mama*-t, a Földanyát tiszteletben kell tartani, helyre kell állítani, és minden kijavíthatatlan, maradandó károkozástól védeni szükséges.¹⁴³

¹⁴¹ Figyelemre méltó a nyugdíjasok jogállásának kérdése. Az alkotmány ingyenes hozzáférést biztosít számukra a gyógyszerekhez, csökkentett adózást és garantált nyugdíjat ígér. A konszolidáció elemei közé tartozik, hogy az alkotmány eltörli a halálbüntetést, a genetikai kísérletezést pedig a megfelelő módú emberi méltóság megtartása és tisztelete alá rendelte. Habár a hátrányos megkülönböztetés elkerülésének elvével ellentétben, a szövegbe foglalja, hogy házasság és örökbefogadás csak heteroszexuális és monogám párok számára megengedett.

¹⁴² http://english.ohmynews.com/articleview/article_view.asp?menu=c10400&no=383902&rel_no=1 - The New Constitution of Ecuador. A jogszabály szövegezése igyekezett minél inkább utalni arra a tényre, hogy a társadalom, ezen belül akár a politikai élet fontos alkotóelemei a nők, egyenlő jogokkal – „las ciudadanas y los ciudadanos” vagy „las ecuatorianas y los ecuatorianos” vagy a bírók „juezas y jueces”. Ennek, vagy csak az idő múlásának köszönhetően, de mindenesetre a női emancipáció jelen van az országban. A 2009-es választást követően a Nemzeti Kongresszus tagjainak 32,26%-a lett nő, szám szerint 40 női képviselő tagja lett. Érdekes újítása a szövegnek, vagy esetleg Rafael Correa kampányának a része a választásra jogosultak számának nagymértékű kiszélesítése. Előzőleg a 18 és 65 év közötti írni-olvasni tudó személyek számára a választási részvétel kötelező, a többi 18 év feletti szavazásra jogosult számára fakultatív volt. A 2009-es választásokon már 1,4 millióval több szavazó szavazhatott, a közel 10,6 millió regisztrált szavazó így majdnem eléri az összlakosság 75%-át. 18 helyett 16 éves korra szállították le a korhatárt, és választójogot kaptak a rendőrök, katonák, fogvatartottak, valamint azok a külföldiek, akik öt éve tartózkodnak Ecuadorban. Ezzel a módosítással mellesleg Correa ismét megszerezte az államfői posztot, illetve pártja 59 helyet szerzett a Kongresszusban, de az abszolút többségre ez sem volt elegendő.

¹⁴³ Az alaptörvény jogokat ad a természetnek, megszemélyesíti a Földanyát. Ez utóbbi folyamatosan létező és megújuló fogalom, ‘amelynek’ joga van fenn maradni, és fontos, hogy ciklusai, körforgása továbbra is működjenek. Az alkotmány eredeti egészséges állapot minél teljesebb visszaállítását tűzi ki célul, sőt szövegébe foglalja, hogy azon személyekre, esetekre, mikor nem megújuló energiaforrások kiaknázása a cél, vagy tartós, illetve súlyosan káros hatások érik a földet, egy rendkívül hatékony mechanizmust terveznek meg, hogy helyreállítsák vagy enyhítsék a negatív környezeti hatásokat. Emellett az állam ösztönzi a természetes és jogi személyeket, hogy segítsenek az ökoszisztéma tiszteletben tartásának előmozdításában. Igen erős, bár nem konkrétan meghatározott jogokkal ruházza fel magát az állam, mikor kijelenti az alkotmányában, hogy bármilyen óvó, illetve korlátozó intézkedést foganatosíthat, ha úgy látja, hogy a fajok, szerves és szervetlen élőlények, vagy az ökoszisztéma veszélyben vannak. A természet, a tiszta környezet minden élőlény, közösség, nemzetiség joga, mindenki egyaránt élvezheti, és senkinek sincs joga kisajátítani, kiaknázni, vagy olyan helyzetbe hozni, hogy ‘unokáink’, ‘unokáik’ ne élvezhessék.

Nem várható el egyik alkotmánytól sem, hogy ennél konkrétan, apró-
lékosabban fogalmazzon, hiszen ez a törvény „csak” az alaptörvény, mely az
irányelveket, az állam céljait, berendezkedését, az alapvető kérdésekhez való
hozzáállását mutatja be, írja körül. A „*Bill of Nature*” e dokumentumba emelé-
se mindenesetre újfajta irányt hozott az alkotmányalkotásban.¹⁴⁴

Ennek az új iránynak a taglalása egy ilyen dolgozat számára is csábító lehetősé-
g, de – ragaszkodva a választott tárgyhoz – az elnökváltások dél-amerikai pél-
dáin továbbhaladva figyelmünket most egy különös kormányformájú ország-
nak kell lekötnie. Guyanában ugyanis megvalósult a félelnöki kormányforma,
de egy különös módozat szerint. Ennek bemutatása éppen az elnökválasztás
szempontjából lehet érzékletes.

Guyana néven egykoron három ország is osztozott Dél-Amerika észak-ke-
leti partjainál. Közülük a legdélebbi területet Francia-Guyanának hívják, hiva-
talo nyelve a francia, Franciaország tengeren túli megyéjének számít, s mint
ilyen, az Európai Unió területéhez tartozik; a középső sávnak ma Suriname a
neve, az egykori gyarmatosítóhoz, Hollandiához kötődik, és holland a hivatalos
nyelve; az északi harmadban elterülő rész pedig az Egyesült Királyság egyko-
ri birtoka, ma független állam, még hozzá köztársaság, melynek az angol a hi-
vatalos nyelve.

Ez utóbbi területrészt hívják hivatalosan is Guyanának, vagy brit Guyanának,
és ez a Guyana számít a leginkább önálló államnak, amely kétség kívül szuveren-
itásának teljes birtokában van. Nyelve és kultúrája miatt ugyanakkor nem so-
rolható a latin-amerikai országok közé, a Nemzetközösség tagja (de a dél-ame-
rikai országok között természetesen ott a helye, és ebben a körképben is helyet
követel magának, hiszen sajátos kormányzati rendszere érdemes a figyelemre).

Guyana alkotmánya szerint az elnök jeleníti meg az államfő szerepét, és egy-
ben ő a kormányzat feje is,¹⁴⁵ aki ennek fényében kinevezi és felügyeli a minisz-

¹⁴⁴ Ecuador egyfajta ajánlatot tett a világ, a nagy és gazdag államok természetvédelmi szerveze-
tei számára. 3,6 milliárd dollárért lemondana a rendkívül változatos élővilágáról híres Yasuni
Nemzeti Park területén megvalósuló további, új mezőkről történő olajkitermelésről. Ha elég
jóhiszeműek vagyunk, azt feltételezhetjük, hogy Correa komolyan gondolja, hogy megóvná
az Amazonas és az őserdők vidékét ilyen veszélyes és káros tevékenységtől. Sajnos nagyobb
valószínűségű, hogy gazdasági megfontolás áll az ajánlat háttérében, például az, hogy a
jelenlegi válság idején a hamarabb rendelkezésre jutott pénzüsszeggel felfelldíthatné az állam
instabil gazdaságát. Mindenesetre, ha másik szemszögből nézzük, amennyiben létrejönne
egy ilyen megállapodás Ecuador és a világ képviselői között, melyet be is tartanának, a
felajánlást igen nagyvonalúnak tarthatjuk, hiszen az olaj kétségkívül nagy hatalmat köl-
csönöz a nemzeteknek. Lásd http://index.hu/tudomany/kornyezet/2010/09/16/dollarmilliardokat_kovetel_ecuador_az_esoerdo_megorzeseert/

¹⁴⁵ www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Politics_of_Guyana.html

terelnököt és a minisztereket. „A végrehajtó elnök hivatala messze a legerősebb pozíció Guyanában.”¹⁴⁶ Bár az elnököt nevezhetjük végrehajtó elnöknek, a miniszterelnöknek akkor is nagyon fontos szerepe van – talán nem mindig elismert módon, de erős részét képezi a kormányzatnak.¹⁴⁷

Az elnök, a miniszterelnök, a miniszterek és az elnök-helyettesek kabinetet alkotnak.¹⁴⁸ A miniszterelnök kulcsfontosságú szerepet tölt be a kabinetben, tanácsokkal látja el az elnököt a kormány általános irányítási feladatainak végrehajtása során. A miniszterelnöknek kinevezett személynek meg kell felelnie az elnökválasztás feltételeinek, hiszen ha az elnöki pozíció megüresedik, a miniszterelnök vállalja az elnök szerepét. A miniszterelnök esetenként miniszteri szerepet is vállal a hivatali ciklus alatt.¹⁴⁹

A kinevezési jog az elnöknél van: Guyanában az elnök nevezi ki a Nemzetgyűlés egy megválasztott tagját, hogy az ország miniszterelnöke legyen.¹⁵⁰ A kinevezett miniszterelnök lesz az elnök legfőbb asszisztense és helyettese, aki gyakorlatilag mentesíti az államfőt a végrehajtói szerepkör alól, és megjeleníti a kormány tevékenységét a Nemzetgyűlésben.¹⁵¹ A kijelölt miniszterelnök az alkotmány rendelkezései szerint esküt tesz az elnök előtt, majd Guyana elnöke hivatalba lépteti őt.¹⁵²

A kinevezés azonban nemigen érheti meglepetésként a közvéleményt. Az érdekesség ugyanis kétség kívül az, hogy az egyszerre megtartott parlamenti és államfői választások előtt az államfő-jelöltek megnevezik miniszterelnök-jelöltjüket, akit győzelmük esetén ki fognak nevezni. E gyakorlatot mutatta 2011-ben is a közelgő választások előtt tapasztalt jelenség, amikor a PPP/C nevű párt elnökjelöltje, Ronald Remotar hivatalosan is bejelentette miniszterelnök-jelöltjét Sam Hinds személyében, aki gyakorlatilag miniszterelnökeként helyettesévé is vált.¹⁵³ Guyanában ugyanis az elnök nem csupán kinevez egy miniszterelnököt – többnyire a parlamenti többséget szerzett párt soraiból –, hanem egészen pontosan a saját jelölésekor választ maga mellé egy személyt, aki – ha ő maga megnyeri a választásokat – miniszterelnöki kinevezést kap. Ezzel a miniszterelnök-választás is személyessé válik, hiszen a kormányfő személyét az elnök

¹⁴⁶ www.mongabay.com/reference/country_studies/guyana/GOVERNMENT.html

¹⁴⁷ The constitution and the prime minister. *Kaiteur News Online*, 2010. 11. 28.

¹⁴⁸ www.mongabay.com/reference/country_studies/guyana/GOVERNMENT.html

¹⁴⁹ www.commonwealthofnations.org/sectors-guyana/government/prime_minister/

¹⁵⁰ Constitution of Guyana: 101. cikk (1) bekezdés.

¹⁵¹ Constitution of Guyana: 101. cikk (2) bekezdés.

¹⁵² Constitution of Guyana: 10.cikk (1) bekezdés.

¹⁵³ www.stabroeknews.com/2011/archives/10/16/ramotar-declares-hinds-as-his-running-mate/

nem csupán a kormány élére képzeli el, hanem saját magának is választ helyettest, márpedig ez bizalmi megállapodást és pozíciót is jelent.

Ugyanakkor ezt a jelölést a miniszterelnök-jelöltnek el kell fogadnia, és ha menet közben esetleg mégis meggondolná magát – vagy a jelölő elnök változtatna elképzelésein –, vissza is léphet ettől a jelöléstől, vagy akár az is előfordulhat, hogy a már visszalépett jelölt újra miniszterelnök-jelölti pozícióba lép. Erre adnak példát a közelmúlt eseményei, melyek során 2011-ben a PPP/C-elnökjelölt, Donald Remotar bejelentette, hogy Samuel Archibald Hinds beleegyezett a jelölésbe, ami azt jelentette, hogy valójában visszatér, mint a párt miniszterelnök-jelöltje az általános és regionális választásokon.¹⁵⁴

A Guyanában lezajlott alkotmányos reformfolyamat során megállapodás született arról, hogy a tényleges miniszterelnöknek kell követnie az elnököt, így elkerülhető az ismétlődgető ‘székfoglaló’. A reformprogram azt is hangsúlyozta, hogy a miniszterelnöknek kell vezetnie a kormány ügyeit a Házban.¹⁵⁵

Az alkotmány alapos dokumentum ugyan, de az alelnök-választásról nem szól részletesen. A miniszterelnök-jelölés szabályait a gyakorlat alakította ki. Bár a miniszterelnök-jelölt úgy válik miniszterelnök-jelöltté, hogy az elnök kijelöli őt, Guyana alkotmányában nincs olyan tényleges követelmény, mely szerint meg kellene nevezni a kinevezendő miniszterelnök személyét. Ugyanakkor semmi sem tiltja, hogy érvényes jelöltje legyen egy adott párt színei alatt induló elnökjelöltnek. Éppen a PPP/C nevű politikai párt volt az, amely felhívta a figyelmet annak szükségességére, hogy azonosítható legyen egy személy, és ki kell jelölni valakit, aki személyességével kitűnik a kampányból. Így történt ez már 1992-ben is, amikor Cheddi Jagan elnökjelölt ugyancsak Samuel Hindset választotta helyettesének.¹⁵⁶

Guyana miniszterelnökének kiválasztása tehát – mint látható – szorosan összefügg Guyana elnökének megválasztásával. A választások során a választásokon induló elnök nevezi meg, hogy kit szeretne maga mellett tudni miniszterelnökként, aki egyben bizalmasa is lesz, hiszen a miniszterelnök tölti be a helyettes szerepét, mint az ország alelnöke. Fontos kritérium – és ezt Guyana alkotmánya hangsúlyozza is –, hogy a miniszterelnöknek a Nemzetgyűlés választott tagjának kell lennie, s ezzel egyben a parlament bizalmát is élveznie kell, nem csak az elnökét.

¹⁵⁴ www.stabroeknews.com/2011/archives/10/17/ramotar-picks-hinds/

¹⁵⁵ The constitution and the prime minister. *Kaieteur News Online*, 2010. 11. 28.

¹⁵⁶ Is it necessary and does it matter who are the prime ministerial candidates? *Kaieteur News Online*, 2011. 05. 07.

Mindezek alapján elmondható, hogy Guyana figyelemre méltó találékonysággal ötvözi a klasszikus, brit, westminsteri, parlamentáris hagyományokat az amerikai típusú, s a dél-amerikai hagyományoknak megfelelőbb elnöki rendszer sajátosságaival, s ebben a mixtúrában olyan sajátos intézményi megoldásokat talált, amelyek e különös kormányformát a francia típusú félelnöki rendszerhez teszi hasonlatossá.

Efféle szabályokat aligha találunk más dél-amerikai ország gyakorlatában, hiszen a kontinens a félelnöki rendszerek bevezetésének időnként felbukkanó kalandjai után rendszerint visszatalál az elnöki rendszerek tradícióihoz. Egyértelműen az elnöki rendszernek vannak hagyományai Kolumbiában is, melynek állam- és kormányformája elnöki köztársaság. Hivatalos neve Colombia, fővárosa Bogotá, s ez az alábbiak miatt fontos.¹⁵⁷

Mint tudható, Kolumbia területe a szomszédos területekkel együtt az 1500-as években lett spanyol gyarmat, s ez az állapot egészen az 1800-as évek elejéig tartott. A szabadságharcoknak köszönhetően 1819-ben létrejött a független Nagy-Kolumbia, a mai szomszédos országok részvételével. A különböző népek és kultúrák között azonban folyamatos volt a harc, így 1886-ra leváltak a szövetségesek, és megalakult Kolumbia, mint köztársaság. A feszültség ugyanakkor továbbra is fennállt Peruvál, a békét csak az 1953-tól tizenegy éven át fennmaradó katonai diktatúra tudta fenntartani.

A diktatúra elsöprése után ismét demokratikus alapokra helyezték az országot, négyévente tartott választásokkal, elnöki rendszerrel, a liberális és a konzervatív párt váltogazdaságával, a kétpártrendszernek¹⁵⁸ megfelelően. Ám ez idő alatt is számos gerillacsoport alakult, felvirágozott a kábítószer-kereskedelem. 1991-ben született meg az új, ma is hatályos alkotmány,¹⁵⁹ bár 2005-ben már ez is módosításon esett át.¹⁶⁰

Kolumbiában a törvényhozói hatalom a kétkamarás kongresszusban van; a szenátorok és a képviselők négy évre nyerik mandátumukat közvetlen választásokon. A végrehajtó hatalom része az elnök, az alelnök, a kormány, a miniszterek, az adminisztratív szervek vezetői, az igazgatás és a haderő.¹⁶¹

¹⁵⁷ www.vilagvarosai.hu (letöltve: 2012. 11. 18.)

¹⁵⁸ A pártrendszernek nincs köze a kormányformához. Kétpártrendszer működik az Amerikai Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában is, mint tudvalevő.

¹⁵⁹ www.vilagvarosai.hu (letöltve: 2012. 11. 18.)

¹⁶⁰ Kolumbiai alkotmány, <http://pdpa.georgetown.edu/constitutions/colombia/col91.html>

¹⁶¹ Kolumbiai alkotmány, http://confinder.richmond.edu/admin/docs/colombia_const2.pdf (letöltve: 2012. 11. 18.)

Az elnökkel egy időben, azonos módszerrel alelnököt is választ az ország.¹⁶²

A kolumbiai alkotmány VII. fejezetében található a végrehajtó hatalomról szóló rendelkezések sora. A szöveg szerint az elnök egyben kormányfő is, illetve ő a legfelső közigazgatási hatóság is.¹⁶³ Az elnököt négy éves periódusra választják, titkos és közvetlen választáson; egyszer újraválasztható. Ha egyik jelölt sem kapta meg a szavazatok kellő többségét, akkor három hét múlva második fordulót tartanak.

Amennyiben a megválasztott elnök nem képes betölteni tisztségét, a Kongresszus vagy a Legfelső Bíróság előtt lemondhat róla. A Szenátusnak joga van ideiglenesen felmenteni az elnököt feladatainak gyakorlása alól.¹⁶⁴ Az államfő vagy helyettese nem utazhat külföldre a Szenátus vagy a Legfelső Bíróság előzetes értesítése nélkül; ha ez az értesítés elmarad, az tisztségének elhagyását vonja maga után. Természetesen az elnök mentelmi joggal rendelkezik, de a Kongresszus, ha úgy látja, hogy az ügyészi vádiratnak valódi alapja van, felfüggesztheti az államfő mentelmi jogát.¹⁶⁵

Mindez természetesen nem eredményezi az elnök politikai felelősségét, ahogyan nem feltételez bizalmi viszonyt az sem, hogy több elnöki döntéshez is kongresszusi támogatás kell, és a Képviselőház bizonyos fokig politikai kontrollt gyakorol a végrehajtás fő szervei, a kormány és a közigazgatás felett.¹⁶⁶

Hasonló szabályok érvényesülnek természetesen a szomszédos Peruban is, ahol az elnökválasztás kötelezőnek számít. Peru, vagyis a Perui Köztársaság (*República del Perú*)¹⁶⁷ államformája köztársaság, kormányformája prezidenciális. Jelenlegi alkotmánya 1993. december 29-én lépett hatályba.¹⁶⁸

Peruban az elnök az államfő, ő testesíti meg – ahogyan az alkotmány mondja – a nemzetet.¹⁶⁹ Az elnököt közvetlenül a nép választja, egyszerű többség-

¹⁶² Kolumbiai alkotmány, 202. cikk (http://confinder.richmond.edu/admin/docs/colombia_const2.pdf)

¹⁶³ Kolumbia Alkotmánya, 189. cikk (http://confinder.richmond.edu/admin/docs/colombia_const2.pdf)

¹⁶⁴ Kolumbia Alkotmánya, 192. cikk (http://confinder.richmond.edu/admin/docs/colombia_const2.pdf)

¹⁶⁵ Kolumbiai alkotmány, 196., 199. cikk.

¹⁶⁶ <http://www.camara.gov.co/portal2011/mission-vision-values> (letöltve: 2012. 11. 25.)

¹⁶⁷ *Britannica Hungarica világciklopédia*. XIV. kötet. Budapest, Magyar Világ, 1998. 619. [továbbiakban: *B. H. V.*]

¹⁶⁸ *Magyar Nagylexikon*. XI. kötet. Budapest, Magyar Nagylexikon, 2002. 705. [továbbiakban: *M. V.*]

¹⁶⁹ Peru Alkotmánya 110. cikk http://www.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf (letöltve: 2012. 11. 27.)

gel.¹⁷⁰ A választásokon mindenkinek kötelező szavazni, aki 18 és 70 éves kor között van. Ha valaki e kötelességét nem teljesíti, büntetésképpen egy 18 és 180 sol. (1200–12 000 forint) közötti összeget kell fizetnie.¹⁷¹

Az 1993-ban elfogadott új alkotmány megnövelte a közvetlen szavazással, öt évre megválasztható és öt év elteltével újraválasztható elnök végrehajtó hatalmát.¹⁷² Az elnök csak egyszer választható újra.¹⁷³ Az elnök hivatalba lépésekor a Kongresszus¹⁷⁴ előtt esküt tesz, ez minden választási évben július 28-án¹⁷⁵ történik.¹⁷⁶ Az elnök az általa kinevezett minisztertanács segítségével kormányoz.¹⁷⁷

Az államfői tisztség megszűnésének lehetséges esetei: a megbízás idejének lejártja; ha az elnök meghal; az elnök mentális vagy fizikai alkalmatlansága, ha a Kongresszus ezt deklarálja; lemondással, ha a kongresszus elfogadja; ha az elnök a Kongresszus engedélye nélkül elhagyja az országot és a meghatározott határidőn belül nem tér vissza; és az elnöki tisztségtől való megfosztás (ha törvényt szándékosan megsértett).¹⁷⁸

Az elnöki megbízás felfüggesztésének esetei: az elnök mentális vagy fizikai alkalmatlansága, ha a Kongresszus ezt deklarálja; illetve ha büntetőeljárás alá vonták.¹⁷⁹

Peru, mint jeleztük, a sokat emlegetett napon, 1821. július 28-án mondta ki függetlenségét Spanyolországtól, de csak 1824-ben vívta ki tényleges szuverenitását, miután Argentína felszabadítója, José de San Martín tábornok elfoglalta Limát.¹⁸⁰ A hadseregnek mindig fontos szerepe volt Peru történelmében, és

¹⁷⁰ Peru Alkotmánya, 111. cikk http://www.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf

¹⁷¹ KLOPFSTEIN-LÁSZLÓ Kornél: Az ezredes győzött a diktátor lányával szemben, http://kitekinto.hu/latin_amerika/2011/06/06/az_ezredes_gyozott_a_diktator_lanyaval_szemben/

¹⁷² B. H. V. 621.

¹⁷³ Peru Alkotmánya, 112. cikk http://www.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf

¹⁷⁴ B. H. V. 621. A törvényhozói hatalmat a 120 tagú, arányos képviseleti rendszer szerint, ötéves időtartamra megválasztott, egykamarás Kongresszus látja el.

¹⁷⁵ Uo. 1821. július 28-án kiáltották ki az ország függetlenségét. A szabály egyébként figyelemre méltó. Magyar vonatkozásairól a *de lege ferenda* jellegű részben szólunk.

¹⁷⁶ Peru Alkotmánya, 116. cikk. http://www.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf (letöltve: 2012. 11. 27.)

¹⁷⁷ B. H. V. 621.

¹⁷⁸ Peru Alkotmánya, 113. cikk http://www.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf

¹⁷⁹ Peru Alkotmánya, 114. cikk http://www.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf

¹⁸⁰ B. H. V. 621.

katonai hatalomátvétel gyakran szakította meg a polgári alkotmányon alapuló kormányzást.¹⁸¹

Augusto Luguía y Salcedo például 1919-től folyamatosan viselte az elnöki tisztséget, ám népszerűsége csökkent, s 1930-ban egy katonai puccs megfosztotta hatalmától. 1930-ban a katonai puccsot vezető Louis Sánchez Cerro ezredest választották elnökké, ő azonban 1933-ban merénylet áldozata lett.¹⁸² Az 1939-ban elnökké választott Manuel Prado a II. világháborúban Perut az Amerikai Egyesült Államok szövetségesevé tette, de az ország a harcokban gyakorlatilag nem vett részt. A háború után 1945-ben a liberális J. L. Bustamantét választották az ország elnökévé, aki – figyelemre méltó módon – az indián Haya de la Torré¹⁸³ is bevonta a kormányzásba. 1948 októberében Manuel Odría tábornok ragadta magához a hatalmat, 1948-tól 1956-ig kormányozta az országot. Manuel Prado elnök második elnöki ciklusa alatt (1956–1962) megkezdett reformtervei megbuktak.¹⁸⁴ Őt 1963-ban Fernando Belaúnde Terry követte, aki fellépett a gerillamozgalmak ellen. Az 1969-ben államcsinnyel hatalomra jutott Alvarado tábornok vezette katonai junta sok külföldi érdekeltségű vállalatot államosított.¹⁸⁵

Az 1980-as és az 1990-es években tartott szabad választások révén hatalomra került polgári kormányok helyzetét azonban megnehezítette az elszabaduló infláció, a munkanélküliség és az erőszak, nevezetesen a terrorista módszereket alkalmazó gerillacsoportok, a Fényes Ösvény¹⁸⁶ és a Túpac Amaru Forradalmi Mozgalom¹⁸⁷ tevékenysége.¹⁸⁸ Belaúnde Terry második elnöksége

¹⁸¹ M. V. 705.

¹⁸² B. H. V. 621.

¹⁸³ 1924-ben a mexikói száműzetésben élő de la Torre megalapította a szocialista és antiimperialista irányultságú, a latin-amerikai indiánok politikai, szociális és kulturális helyzetének javítását célul kitűző APTA-t.

¹⁸⁴ M. V. 705.

¹⁸⁵ http://lajoss.galeon.com/peru/peru_hist_hu.htm (letöltve: 2012. 11. 27.)

¹⁸⁶ FERWANGER P. Ákos: *Terrorista szervezetek lexikonja: Gavrilo Princip-től Oszama bin Ladenig*. Maxim, Szeged, 2003. 125. A maoista eszmei alapokon álló mozgalmat a korábban egyetemi tanárként dolgozó Abimael Guzmán Reynoso hozta létre a dél-perui Ayacucho tartomány egyik egyetemén. Guzmán Kínában kapott kiképzést a 'nagy ugrás' idején. Szakértők szerint a csoport a perui faji és osztályalapú megkülönböztetésen nyugvó rendszerre való válaszként alakult meg. Saját bevallása szerint a Fényes ösvény célja a perui intézményrendszer megsemmisítése, amelyet egy kommunista-paraszt forradalmi rezsimmel fog felváltani.

¹⁸⁷ FERWANGER i. m. 125. A Túpac Amaru Forradalmi Mozgalom 1983-ban jött létre a Forradalmi Baloldali Mozgalom maradványaiból. A célja, hogy megdöntse a perui rendszert, és marxista államot állítson a helyére. Alapítói, Nestor Cerpa és Victor Polay Castro-barát, szélsőbaloldali egyetemi hallgatók voltak. A szervezet tagjai, akik úgy fejezik ki önazonosságukat, hogy fényes selyemkendőt viselnek, egyfajta Robin Hood-attitűdöt vettek fel, amikor a gazdagoktól elvett javakat a szegényeknek adták.

¹⁸⁸ B. H. V. 622.

alatt (1980–1985) a Nemzetközi Valutaalap¹⁸⁹ ajánlásait követve kemény megszorító intézkedéseket vezetett be, amelyek következményeként megnövekedett a munkanélküliség, megerősödött a feketegazdaság.¹⁹⁰ A Fényes ösvény szervezet 1973-ban alakult. 1980-ban indította akcióit, paradox módon akkor, amikor szabad, demokratikus választásokkal jutott hatalomra a konzervatív Belaúnde Terry.¹⁹¹ A Túpac Amaru Forradalmi Mozgalom 1984-ben követett el először akciókat.¹⁹²

Az 1990. júniusi választásokon a Változás-90 szövetség jelöltje, A. Fujimori győzött. A súlyos problémák rendkívüli intézkedésekre kényszerítették az elnököt. Fujimori, akit törvényes, szabad választásokon választottak meg, 1992 áprilisában felfüggesztette az alkotmányt, feloszlatta az ellenzéki többségű parlamentet, és rendkívüli állapotot vezetett be,¹⁹³ valamint bevezette a cenzúrát és a rendeleti kormányzást.¹⁹⁴ A hadsereg segítségével szinte diktatori hatalmat épített ki. Néhány év alatt a hatóságoknak sikerült a terrorista csapatokat visszaszorítani, és a lázadó csoportok vezetőit kézre keríteni (1992 szeptemberében a Fényes ösvény vezetőjét, Abimael Guzmant is sikerült elfogni).¹⁹⁵

Fujimori megnyerte az 1995. áprilisi választásokat is,¹⁹⁶ majd 2000-ben az Alkotmánybíróság állásfoglalása ellenére újraválasztotta magát. Az elnök harmadik, alkotmányossági és választás-higiénés szempontból egyaránt aggályos újraválasztása kapcsán az Amerikai Államok Szervezete és az Európai Unió is csatlakozott a nemtetszést nyilvánítók táborához, így korrupciós ügyekbe keveredve az ellenzék és a közvélemény nyomására még abban az évben lemondott,

¹⁸⁹ B. H. V. XIII. kötet. 491.

¹⁹⁰ M. V. 705.

¹⁹¹ A Fényes ösvény tizennégy évének mérlege (1980-1994) szörnyű: 30 000 feletti a halottak száma, 24 milliárd dollár a szándékosan okozott kár. *Lásd 20. századi egyetemes történet*. II: kötet. *Európán kívüli országok*. Szerk.: NÉMETH István. Budapest, Osiris, 2005. 154.

¹⁹² Utóbbiak elsősorban amerikai nagyvállalatok elleni merényletekkel lettek híresek. 1985-ben egy limai irodát robbantottak fel. Ismertetőjelüknek számít a rádióállomások elfoglalása, ilyenkor marxista propaganda népszerűsítésére használják az adóállomást. FERWANGER i. m. 371.

¹⁹³ M. N. 705.

¹⁹⁴ A kormány az általa hozott rendeletek segítségével kormányzott, kizárva ezzel a törvényhozói hatalmat a jogszabályalkotásból.

¹⁹⁵ A következő nagyobb sikert a terrorista vezér, Oscar Ramirez elfogása jelentette, öt negyven napos dzsungelbeli embervadászat után kapták el, Emberjogi aktivisták azzal vádolták a perui hadsereget, hogy ártatlan perui civilek ezreit vetették börtönbe a hajszak során. Ma a Fényes ösvény tagjainak száma ismeretlen, egyes feltételezések szerint körülbelül kétszáz tagja van, és kételkednek abban, hogy valaha visszanyeri régi erejét. *Lásd FERWANGER i. m. 127.*

¹⁹⁶ Az elnök 1997-ben határozott akcióval leszámolt a Japán limai nagykövetségét elfoglaló Túpac Amaru Forradalmi Mozgalom gerilláival, elfogta vezérüket, Dario Pelez Veladét. *Vö. FERWANGER i. m. 373.*

azzal egyidejűleg a perui parlament is megfosztotta őt tisztségétől.¹⁹⁷ A 2001. évi választásokat a Perú Posible és jelöltje, Alejandro Toledo nyerte meg.¹⁹⁸

2011 áprilisában az elnöki székért indított versenyben a két legesélyesebb jelölt Keiko Fujimori és Ollanta Humala volt, és a szavazatok 31 százalékát megszerezve az első helyen Ollanta állt. Az Economist brit gazdasági lap az áprilisi választások után úgy fogalmazott, hogy „nehéz lenne elképzelni két kevésbé vonzó, és még kevésbé hozzáértő politikust egy 29 milliós lakosú ország élére.” Ezt csak alátámasztotta Mario Vargas Llosa, perui Nobel-díjas író későbbi nyilatkozatát, melyben a „két jelölt közötti dilemmát úgy jellemezte, mint a rák és AIDS közötti választást.” „Ollantának azonban nem sikerült a szavazatok ötven százalékát megszereznie, így júniusban újra megmérettette magát, s ekkor a szavazatok mintegy 51 százalékával megnyeri az elnökválasztás második fordulóját,” így ő lett az elnök.

A világ tartott attól, hogy Dél-Amerika sok országa után Peru is a sajátos baloldali mintát és utat fogja követni, ám Ollanta megnyugtatta a világot a CNN-nek adott interjújában, amelyben elmondta, hogy Peru a saját útját fogja járni, és a venezuelai minta nem érvényes Perura.¹⁹⁹

Márpedig a venezuelai minta valóban veszélyes, de e példa áttekintése előtt a magunk részéről inkább részletesebben foglalkozunk két további országgal, Paraguayjal és Uruguayjal, mielőtt Venezuelában befejezzük képzeletbeli dél-amerikai utazásunkat.

Paraguay (*República del Paraguay*)²⁰⁰ államformája köztársaság,²⁰¹ kormányformája prezidenciális.²⁰² Az országban a végrehajtó hatalmat az 1992. június 20-án elfogadott²⁰³ alkotmány 226. cikkének értelmében az elnök gyakorol-

¹⁹⁷ Alejandro Toledo nyerte a perui elnökválasztást <http://www.origo.hu/nagyvilag/20010604alejandro.html> (letöltve: 2012. 11. 27.)

¹⁹⁸ M. N. 705.

¹⁹⁹ KLOPFSTEIN-LÁSZLÓ Kornél: Az ezredes győzött a diktátor lányával szemben. http://kitekinto.hu/latin_amerika/2011/06/06/az_ezredes_gyozott_a_diktator_lanyaval_szemben/ (letöltve: 2012. 11. 27.)

²⁰⁰ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf (letöltve: 2012. 12. 24.)

²⁰¹ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmányának Preambuluma. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²⁰² Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség*. Budapest, Akadémiai, 2003. 204.

²⁰³ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmányának Preambuluma: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

ja.²⁰⁴ Az elnök jogköreit, melyeket ideiglenes távolléte, akadályoztatása,²⁰⁵ hivatalvesztése,²⁰⁶ halála, lemondása,²⁰⁷ továbbá az államfő kérése²⁰⁸ esetén az alelnök veszi át, az alkotmány 238. cikke összesen 16 pontba foglalva nevesíti.²⁰⁹ Amennyiben a kormány, valamint a törvényhozó hatalom közti koordinációs feladatokon kívül egyéb önálló alkotmányos jogkörrel nem rendelkező²¹⁰ alelnök sem tudja ellátni az elnöki teendőket, akkor – sorrendben – a szenátus, a képviselőház, végül pedig a Legfelső Bíróság elnöke lehet a végrehajtó hatalom feje.²¹¹

Az elnököt és az alelnököt közvetlenül a nép választja.²¹² Megbízatásuk öt évre szól.²¹³ Az elnök, valamint az alelnök²¹⁴ sem választható újra.²¹⁵ Utóbbinak viszont megvan az esélye arra, hogy a következő ciklusban elnök legyen. Ehhez legalább fél évvel a választásokat megelőzően le kell mondania hivataláról.²¹⁶

²⁰⁴ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 226. cikk. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²⁰⁵ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 227. cikk: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²⁰⁶ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 225. cikk. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²⁰⁷ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 234. cikk, 2. bekezdés. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²⁰⁸ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 239. cikk 2. pont. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²⁰⁹ Az elnök nevezi ki, és ő is váltja le a minisztereket. A miniszterek az elnök irányításával tárcájuk „legfőbb ügyintézőiként” dolgoznak. Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 238. és 242. cikk. (URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf)

²¹⁰ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 239. cikk, 3. pont. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²¹¹ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 234. cikk. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²¹² Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 230. cikk. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²¹³ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 229. cikk. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²¹⁴ Elnökké vagy alelnökké az a paraguayi állampolgár választható, aki 35. életévét betöltötte, és választójoggal rendelkezik. Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 228. cikk. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²¹⁵ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 229. cikk. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²¹⁶ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 229. cikk. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

Azok a korábbi elnökök, akik több mint tizenkét hónapig maradtak posztjukon, a későbbiekben alelnöknek sem jelölhetők.²¹⁷

A továbbiakban érdemes kitérni az elnök újraválaszthatóságának problematikájára. Egyrészt azért, mert Giovanni Sartori szerint a prezidenciaális rendszerek többségében erről – illetve az elnök megbízatásának időtartamáról – vitatkoznak a legtöbbit,²¹⁸ másrészt pedig azért is, mert e kérdést az 1992-es paraguayi alkotmány nem véletlenül szabályozza az előzőekben leírt részletességgel.

Paraguayt 1811-es függetlenné válását követően hosszú évtizedeken át diktátorok irányították.²¹⁹ Márpedig, ahogy Sartori írja: „a diktátorok attól diktátorok, hogy kedvük szerint *diktálják* a törvényt [...]”, és „[...] addig maradnak hivatalban, vagy addig iktatják be magukat újból, amíg meg nem hálnak vagy erőszakkal el nem távolítják őket.”²²⁰

A független Paraguayban ez a megállapítás először José Gaspar Rodríguez de Francia idején érvényesült. Bár Francia névlegesen nem elnökként, hanem konzulként²²¹ kormányzott, egyeduralmát mi sem bizonyítja jobban, mint az ország 1814-es alkotmánya, melynek már az első mondatában deklarálták, hogy Francia az állam elsőszámú diktátora.²²² 1840-ben bekövetkezett halála²²³ után autokraták sora követte Franciát, közülük is kiemelkedett az a Carlos Antonio López, aki konzulként három, elnökként pedig tizennyolc évig állt a végrehajtó hatalom élén.²²⁴ Nevéhez köthető a modern paraguayi hadsereg megszervezése, továbbá az is, hogy országát bekapcsolta a nemzetközi kereskedelembe.²²⁵

A múlt század első évtizedeiben még egyértelműen a liberális elnökök²²⁶ do-

²¹⁷ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 229. cikk. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²¹⁸ SARTORI i. m. 203.

²¹⁹ *Country Profile: Paraguay*. Country Studies, Federal Research Division Library of Congress, 2005, 2. URL: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Paraguay.pdf> (letöltve: 2012. 11. 21.)

²²⁰ SARTORI i. m. 205.

²²¹ World Rulers: Heads of State and Prime Ministers. URL: <http://www.info-regenten.de/regent/regent-e/paraguay.htm> (letöltve: 2012. 11. 24.)

²²² Constitución de 1814. (Paraguay 1814-es alkotmánya, első bekezdés). URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1814.pdf (letöltve: 2012. 11. 24.)

²²³ *Country Profile: Paraguay*. Country Studies, Federal Research Division Library of Congress, 2005, 2. URL: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Paraguay.pdf>. (letöltve: 2012. 11. 21.)

²²⁴ World Rulers: Heads of State and Prime Ministers. URL: <http://www.info-regenten.de/regent/regent-e/paraguay.htm> (letöltve: 2012. 11. 24.)

²²⁵ *Country Profile: Paraguay*. Country Studies, Federal Research Division Library of Congress, 2005, 2. URL: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Paraguay.pdf> (letöltve: 2012. 11. 21.)

²²⁶ *Country Profile: Paraguay*. Country Studies, Federal Research Division Library of Congress, 2005, 3. URL: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Paraguay.pdf>

mináltak, ráadásul az 1939-ben megválasztott José Félix Estigarribia²²⁷ már arra tett ígéretet, hogy megszünteti az általa amúgy is csak ideiglenesnek²²⁸ gondolt diktatúrát, amennyiben egy, a gyakorlatban is megvalósítható alkotmányt sikerül elfogadniuk.²²⁹ Az 1940-es alaptörvény²³⁰ erős, de nem despotikus elnöki rendszert hozott létre.²³¹ A végrehajtó hatalomnak mégis olyan széles jogkört biztosított, amely alapja lehetett a jövőbeli, szintén diktatórikus törekvéseknek.²³² Ezeket a későbbi, 1967-es alkotmányban²³³ is meglévő kiskapukat használta ki az 1954-ben katonai puccsal²³⁴ hatalomra jutott, hétszer újraválasztott,²³⁵ és összességében harmincöt éves diktatúrát²³⁶ kiépített Alfredo Stroessner.

Paraguayban még az 1967-es alaptörvény is lehetőséget adott az elnök újraválasztására.²³⁷ Akkoriban ráadásul a vezető hivatalnokok törvényhozó hatalom általi felelősségre vonását elősegítő *impeachment* eljárás²³⁸ (erről bővebben később) mellett az alelnöki hivatal sem létezett.²³⁹ Az elnök viszont az 1967-es alkotmány 79. és 181. cikke alapján, meghatározott feltételekkel ostromállapotot²⁴⁰ hirdethetett, melynek idején az államfő figyelmen kívül hagyhatta az

²²⁷ World Rulers: Heads of State and Prime Ministers. URL: <http://www.info-regenten.de/regent/regent-e/paraguay.htm>

²²⁸ *Country Profile: Paraguay*. (4. oldal) Country Studies, Federal Research Division Library of Congress. URL: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Paraguay.pdf>

²²⁹ *Country Profile: Paraguay*. (4. oldal) Country Studies, Federal Research Division Library of Congress. URL: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Paraguay.pdf>

²³⁰ *Country Profile: Paraguay*. (4. oldal) Country Studies, Federal Research Division Library of Congress. URL: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Paraguay.pdf>

²³¹ *Country Profile: Paraguay*. (4. oldal) Country Studies, Federal Research Division Library of Congress. URL: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Paraguay.pdf>

²³² *Country Profile: Paraguay*. (4. oldal) Country Studies, Federal Research Division Library of Congress. URL: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Paraguay.pdf>

²³³ Thomas Charles BRUNEAU: Government and Politics, The Executive. In: *A Country Study: Paraguay, 1988*. (1. bekezdés) URL: [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstty:@field\(DOCID+py0089\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstty:@field(DOCID+py0089)) (letöltve: 2012. 11. 24.)

²³⁴ *Stroessner tábornok puccsal hatalomra jut Paraguayban*. www.mult-kor.hu, 2004. május 21. URL: <http://mult-kor.hu/cikk.php?id=3646> (letöltve: 2012. 11. 24.)

²³⁵ *History of Paraguay*. www.historyofnations.net. (3. bekezdés) URL: <http://www.historyofnations.net/southamerica/paraguay.html> (letöltve: 2012. 11. 24.)

²³⁶ World Rulers: Heads of State and Prime Ministers. URL: <http://www.info-regenten.de/regent/regent-e/paraguay.htm>.

²³⁷ Constitución de 1967. (Paraguay 1967-es alkotmánya, 173. cikk). URL: http://www.tsje.gov.py/download.php?a=pdf/constitucion_de_1967.pdf (letöltve: 2012. 11. 24.)

²³⁸ BRUNEAU i. m. 1. bekezdés.

²³⁹ BRUNEAU i. m. utolsó bekezdés.

²⁴⁰ Constitución de 1967. (Paraguay 1967-es alkotmánya, 79. és 181. cikk). URL: http://www.tsje.gov.py/download.php?a=pdf/constitucion_de_1967.pdf (2012. 11. 24.)

alaptörvényben foglalt jogokat és kötelezettségeket.²⁴¹ Stroessner diktatúrájának alapját éppen a háromhavonta megújított²⁴² ostromállapot jelentette, melyet Paraguay fővárosában, Asunciónban például egészen 1987-ig tartott fenn.²⁴³

Stroessnert végül ugyanazzal a módszerrel távolították el az elnöki székéből, ahogy egykor odakerült: régi ellenfele, Andrés Rodríguez 1989-ben puccsal buktatta meg.²⁴⁴ 1992-ben új alkotmányt fogadtak el Paraguayban, majd egy év múltán megtartották az ország függetlenné válása óta az első demokratikusnak nevezhető választásokat.²⁴⁵ Ekkor a Colorado Párt jelöltje, a magyar családi gyökerekkel rendelkező Juan Carlos Wasmosy szerezte meg az államfői tisztséget, aki 1998-ig volt hatalmon.²⁴⁶

Az 1992-es alkotmány a Stroessneréhez hasonló diktatúra kiépítésének elkerülése érdekében már kizárta az elnök újraválasztásának lehetőségét.²⁴⁷ Ennek visszaállítására azonban még az elmúlt néhány évben is történtek – végül sikertelenül záruló – kísérletek. 2006. október 13-án az akkori elnök, Nicanor Duarte Frutos nyújtott be erre vonatkozóan alkotmánymódosítási javaslatot.²⁴⁸ Próbálkozása nem járt eredménnyel. 2011. július 13-án pedig a Frutos utódával,²⁴⁹ a hat évtizede regnáló Colorado Párt hegemoniáját 2008-ban, a Kereszténydemokrata Párt színeiben megtörő²⁵⁰ Fernando Lugóval szimpatizáló baloldali erők²⁵¹ kezdtek aláírásgyűjtésbe az újraválaszthatóság visszaállítása

²⁴¹ BRUNEAU i. m. 4. bekezdés.

²⁴² Uo.

²⁴³ Uo.

²⁴⁴ *Country Profile: Paraguay.* (4-5. oldal) Country Studies, Federal Research Division Library of Congress. URL: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Paraguay.pdf> (letöltve: 2012.11.21.)

²⁴⁵ *Paraguay kikiáltja függetlenségét.* www.mult-kor.hu 2004. szeptember 13. URL: <http://mult-kor.hu/cikk.php?id=13617> (letöltve: 2012. 11. 24.)

²⁴⁶ Uo.

²⁴⁷ *Constitución de la República del Paraguay (1992).* A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 229. cikk. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf (letöltve: 2012. 11. 24.)

²⁴⁸ *Recuerdan que con enmienda no se puede cambiar la Constitución.* www.abc.com.py, 2011. május 27. URL: <http://www.abc.com.py/nacionales/recuerdan-que-con-enmienda-no-se-puede-cambiar-la-constitucion-263196.html> (letöltve: 2012.11. 25.)

²⁴⁹ World Rulers i. m.

²⁵⁰ TOMIK Ádám: *Fernando Lugo: egy elnök, aki hitet és reményt ad.* www.kitekinto.hu, 2012. február 28. URL: http://kitekinto.hu/latin-amerika/2012/02/28/fernando_lugo_egy_elnok_aki_hitet_es_remenyt_ad&lap=2 (letöltve: 2012. 11. 25.)

²⁵¹ DUZS Éva: *Ahol nemet mondtak az alkotmánymódosításra.* www.kitekinto.hu, 2011. július 16. URL: http://kitekinto.hu/latin-amerika/2011/07/16/ahol_nemet_mondtak_az_alkotmanny-modositasra/ (letöltve: 2012. 11. 25.)

érdekében. Az alkotmány módosítására tett újabb javaslatot a szenátus egyhangúlag szavazta le.²⁵²

Érdeemes ugyanakkor kitérni arra is, hogy Paraguayban miként szűnhet meg a végrehajtó hatalom megbízatása. Az 1992-es alkotmány elfogadása óta a leggyakoribb eset az, amikor az elnök az alkotmányban rögzített ötéves ciklus²⁵³ lejártával távozik. Az államfő megbízatása megszűnhet abban az esetben is, ha ciklus közben nyújtja be a lemondását, ezt azonban a kongresszusnak el kell fogadnia.²⁵⁴ Az elnök mandátumát cselekvőképtelensége, illetve halála esetén is elveszti. Mindezek mellett van még egy lehetőség, amelynek részletes magyarázatát – főként az elmúlt évek belpolitikai történései miatt – különösen fontosnak tarthatjuk.

A hatályos alkotmány 225. cikke rendelkezik az Egyesült Államok alkotmányából *impeachment*-ként ismert, a paraguayi alaptörvényben '*juicio político*' nevezett speciális eljárás feltételeiről.²⁵⁵ Ennek lényege, hogy az elnök és az alelnök mellett az alkotmány által megnevezett tisztségviselők is elmozdíthatók hivatalukból, amennyiben elmulasztották, vagy különösen rosszul teljesítették hivatali kötelezettségeiket, továbbá hivatali visszaélést, netán egyéb közösség elleni bűncselekményt követtek el.²⁵⁶ A kongresszus alsóháza a '*juicio político*' vádhatóságként működik, és kétharmados többséggel kell döntenie az eljárás megindításáról.²⁵⁷ A szenátus ezt követően szintén kétharmados többséggel állapíthatja meg a közjogi felelősséget.²⁵⁸ A felsőház büntetésként hivatalvesztésre ítélni az érintett tisztségviselőt.²⁵⁹

²⁵² *El Senado da la espalda a la reelección de Lugo*. www.paraguay.com, 2011. július 14. URL: <http://www.paraguay.com/nacionales/el-senado-da-la-espalda-a-la-reeleccion-de-lugo-73009> (letöltve: 2012. 11. 25.)

²⁵³ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 229. cikk. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf (letöltve: 2012. 11. 24.)

²⁵⁴ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 202. cikk 16. pont. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²⁵⁵ A paraguayi alkotmány nem a „*juicio político*” (a politikai elmarasztalás, politikai felelősségre vonás) megnevezést használja, ám az eljárás megegyezik az USA-ból ismert példával. Constitution for the United States of America. Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, 2. cikk, 4. paragrafus. URL: http://www.constitution.org/constit_.htm (letöltve: 2012. 11. 25.)

²⁵⁶ Constitución de la República del Paraguay (1992). A Paraguayi Köztársaság Alkotmánya, 225. cikk, 1. bekezdés. URL: http://www.tsje.gov.py/descargar.php?a=pdf/constitucion_de_1992.pdf

²⁵⁷ Uo. 225. cikk, 2. bekezdés.

²⁵⁸ Uo.

²⁵⁹ Uo.

Mindezek viszonylagos aktualitását az adja, hogy a fentiekben már említett Lugót 2012 júniusában ilyen eljárással fosztották meg elnöki székétől.²⁶⁰ Június 15-én ugyanis több mint kétszáz rendőr akarta kizavarni Curuguaty-ban, a konzervatív Colorado Párt ex-szenátorának, Blas Riquelmének a tulajdonában lévő területekről az ott letelepedett száz családot, akik maguknak földterületet követeltek.²⁶¹ A fegyveres összecsapásban tizenheten életüket veszítették, nyolcvan pedig megsebesültek.²⁶² A történetek után a Liberális Párt csatlakozott a Colorado Párt által benyújtott, *impeachment* eljárást kezdeményező javaslat-hoz.²⁶³ Lugót azzal vádolták, hogy erős pozíciója birtokában hanyagul és felelőtlenül ténykedett, ennek nyomán pedig a káosz, valamint a politikai instabilitás vált jellemzővé Paraguayban, ami állandó konfrontációkhoz, Curuguaty-ban tizenhét ember halálához vezetett.²⁶⁴ Lugo helyét a korábbi alelnök, Federico Franco vette át, aki a 2013-as elnökválasztásokig maradt hivatalban.²⁶⁵

Mielőtt elhagyjuk Paraguay lankáit, talán feleleveníthetünk néhány érdekességet az alkotmányból, először is annak preambulumból. „A paraguayi lakosság az Alkotmányozó Nemzetgyűlésben összegyűlt törvényes képviselői révén, Istent segítségül hívva, elismerve az emberi méltóságot, biztosítva a szabadságot, az egyenlőséget és az igazságosságot, újra felállítva a köztársasági, képviselői és többségi demokrácia elveit, megerősítve a nemzeti szuverenitást és függetlenséget, egyesítve a nemzeti közösséget, jelen Alkotmányt kiadja és kihirdeti.”²⁶⁶

Az alkotmány kimondja, hogy az ország „örökre szabad és független. Egységes, oszthatatlan, decentralizált szociális jogállam, ahogy a jelen Alkotmányban és a törvényekben rögzítve van. A Paraguayi Köztársaság a képviselői, részvételi és többségi demokráciát fogadja el kormányzatául, mely az emberi méltóság elismerésén alapul.”²⁶⁷ Paraguay elfogadja a népszuverenitás elvét²⁶⁸ és azt, hogy „a kormányzás a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom szétválasz-

²⁶⁰ BALLA Zsuzsa: *Puccs áldozata lett a paraguayi elnök*. www.kitekinto.hu, 2012. június 23. URL: http://kitekinto.hu/latin-amerika/2012/06/23/puccs_aldozata_lett_a_paraguayi_elnok/ (letöltve: 2012. 11. 25.)

²⁶¹ BALLA i. m.

²⁶² Uo.

²⁶³ Uo.

²⁶⁴ Federico CHAVEZ: *Parlamentarios deben ser enjuiciados por mal desempeño en sus funciones*. www.ea.com.py 2012. június 25. URL: <http://ea.com.py/parlamentarios-deben-ser-enjuiciados-por-mal-desempeno-en-sus-funciones/> (letöltve: 2012. 11. 25.)

²⁶⁵ BALLA i. m.

²⁶⁶ Constitución de la República de Paraguay, 1992, Preambulum.

²⁶⁷ Const, Artículo 1.

²⁶⁸ Const, Artículo 2–3.

tásának, egyensúlyának, koordinációjának és kölcsönös ellenőrzésének rendszere által valósul meg.”²⁶⁹

Érdeemes figyelmet fordítani az alkotmány V. fejezetére, mely „A bennszülött népekről” címet viseli. A Paraguayi Köztársaság elismeri e csoportok jelenlétét az államban, valamint jogukat az etnikai identitásuk megőrzésére és fejlesztésére, politikai, társadalmi, gazdasági, kulturális és vallási jogaik gyakorlására.²⁷⁰

A Paraguayi Köztársaságban a végrehajtó hatalmat az elnök gyakorolja.”²⁷¹ „Az elnök és az alelnök maximum öt évig tölti be hivatalát augusztus 15-étől a következő választásig. Semmilyen esetben sem kerülhet sor újráválasztásra. Egyedül az alelnök választható meg elnökké, ha az elnök a választások előtt hat hónappal vált meg hivatalától. Aki, mint jeleztük, alelnökként az elnöki hivatalt több mint tizenkét hónapig tölti be, nem választható meg elnökké.

Az elnököt és az alelnököt együtt és közvetlenül a nép választja meg egyszerű többséggel az általános választásokon, amelyet a hatályban levő alkotmányos rendelkezésben meghatározott idő lejártá előtti 90. és 120. nap közötti időpontban tartanak.

Abban az esetben, ha azon a napon, amikor az elnök és az alelnök átveszi a hivatalt, személyük nincs beiktatva az alkotmányban meghatározott módon, vagy a választások érvénytelenek, a hivatalt betöltő elnök a Legfelső Bíróság elnökének adja mandátumát, aki a hivatal átruházásáig – bírói funkcióit szüneteltetve – látja el a feladatot.

Az elnök és az alelnök a Kongresszus előtt veszi át hivatali pozícióját, esküt vagy fogadalmat téve az alkotmányos feladatai hű és hazafiúi ellátására. Ha a kitűzött napon a Kongresszus nem határozatképes, a szertartás a Legfelső Bíróság előtt zajlik.²⁷²

A megválasztott alelnök veszi át és tölti be az elnöki hivatalt, amíg le nem telik az alkotmányban meghatározott időtartam, amennyiben a hivatal az elnök személyének kihirdetése előtt vagy után üres marad.

Ha az alelnök helye megüresedik az alkotmányban meghatározott időtartam első három évére, új választásokat írnak ki a hely betöltésére. Ha ugyanez az eset állna fenn a következő két évben is, a Kongresszus abszolút többséggel kijelöli azt a személyt, aki betölti a hivatalt a fennmaradó időszakra.”²⁷³

²⁶⁹ Const, Artículo 3.

²⁷⁰ Const, Artículo 62–67.

²⁷¹ Const, Artículo 226.

²⁷² Const, Artículo 229–232.

²⁷³ Const, Artículo 234.

Úgy véljük, az idézett szabályok – akár e legutóbbi is – méltóak a figyelemre, és talán közelebb kerülünk e rendelkezések indokaihoz, ha még egy utolsó pillanatra felidézzük az elnökváltások modern történetét.

Mint említettük, Paraguayt a XIX. század végéig és a XX. században politikai csaták, polgárháborúk és államcsínyek jellemezték. 1936-ban az ún. febristák vezetője, Rafael Franco ezredes ragadta magához a hatalmat, akit 1937-ben meg is buktattak. 1939-ben José Felix Estorrigabia tábornokot, a háború hőst választották meg államelnökké, ám ő 1940-ben meghalt, és az országot ezután 1954-ig diktátorok sora kormányozta. 1954-ben történt, hogy Alfredo Stroessner Matiauda került hatalomra, akinek ‘tekintélyuralmi rezsime’ sok nácinak adott otthont a II. világháború után. Stroessnert katonai főparancsnok, Rodríguez buktatta meg.²⁷⁴

Az 1992-es, jelenleg hatályban levő alkotmány elfogadása utáni első szabadon választott civil elnök, mint jeleztük, az *Asosion Nacional Republicana* jelöltje, a magyar származású²⁷⁵ Juan Carlos Wasmosy Monti volt, akit kilenc induló közül 39,91%-kal választott meg a nép.²⁷⁶ 1998-ban két induló közül a hasonló pártzsinű Raúl Cubas Grau a szavazatok 55,4%-val lett elnök.²⁷⁷

1999. március 23-án kegyetlen esemény rázta meg Paraguayt, a máig házi őrizetben levő Lino Oviedo tábornok meggyilkolta Luis María Argañat, Paraguay alelnökét. Ezért 2000-ben új alelnökválasztásra került sor, melyen Julio César Franco győzött 49,64%-kal.²⁷⁸ 2003-ban Nicanor Duarte 37,1%-kal, 2008-ban pedig a már sokszor említett Fernando Lugo, az *Alianza Patriótica para el Cambio* (Hazafias Szövetség a Változásért) nevű párt jelöltje 40,9%-kal nyerte meg a választást.

Fernando Lugo elnök San Pedro egyházmegye egykori püspöke volt, ám miután bejelentette, hogy indul a 2008-as választásokon, a Vatikán felfüggesztette hivatalából. Lugo nyilvánosan jelentette ki, hogy nem tűri tovább a ‘papléte’, és politikai babérokra tör, XVI. Benedek pápa áldását segítségül hívva.²⁷⁹ A Vatikán aggodalommal nézte Lugo ‘tanításait’, melyeket elsősorban nemcsak a baloldaliság, hanem a marxista társadalomkritika és szociális tanítás keverékeként

²⁷⁴ B. H. V. 445–447.

²⁷⁵ http://hu.wikipedia.org/wiki/Juan_Carlos_Wasmosy

²⁷⁶ <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Para/pres93.html>

²⁷⁷ <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Para/pre98.html>

²⁷⁸ <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Para/vicepres00.html>

²⁷⁹ <http://katolikus-honlap.freeweb.hu/0701/lugo.htm>

létrejött ‘felszabadítás-teológia’ alakított, márpedig ennek elterjedése végső soron egyházszakadáshoz vezethetett volna.²⁸⁰

Lugo megnyerte ugyan a választásokat, ám súlyos egészségügyi gondokkal küzdött, daganatos betegsége szinte lehetetlenné tette a kormányzást. Az ellenzéki erők Federico Franco alelnököt kívánták az elnöki székbe ültetni.²⁸¹ Mint láttuk, ez a törekvés végül 2012-ben vezetett sikerre.

A siker azonban időszakosnak bizonyult, hiszen a dél-amerikai országok tiltakoztak Lugo leváltása ellen – egy évvel mandátuma lejártá előtt –, s az ország tagságát felfüggesztették a latin-amerikai integrációs szervezetekben. A 2013-ban lezajlott választásokon azután újból visszatért a hatalomba az országot korábban hat évtizeden át irányító Colorado párt. A baloldal gyengén szerepelt, így Efraín Alegrével szemben Horacio Cartes elnök és alelnöke, Juan Afara állhatott a végrehajtó hatalom élére. Az új elnök vagyonos üzletember, aki – az országban szokásos szavazatvásárlással is élve – ugyancsak a szegények voksainak köszönheti posztját.

Senki sem olyan különleges személyiség és kivételes elnök azonban – a paraguayi Cartes elődjét, a püspökből lett elnököt, Lugót is ideértve –, mint Uruguay elnöke, a rendkívüli jellem és meghatározó egyéniség, a már életében legendás Jose Mujica. Mielőtt róla szólnánk, vessünk egy pillantást az országra és elnök-választási szabályaira.

Uruguay Dél-Amerika egyik legkisebb független országa (Suriname után a második legkisebb). Hivatalos neve Uruguayi Keleti Köztársaság, spanyolul: *República Oriental del Uruguay*. Fővárosa Montevideo, ahol a végrehajtó hatalom székhelye is található, hivatalos nyelve a spanyol,²⁸² holott egykoron a portugál nyelvű Brazíliáról vált le.²⁸³

1967-ben született meg Uruguay jelenlegi alkotmánya, mely erős elnöki tisztséget vezetett be a törvényhozó és a bírói hatalom ellensúlyozásának érdekében.²⁸⁴ Az elnököt, aki kormányfő és egyben államfő is, ötéves időszakra választják az alelnökkel egyetemben.²⁸⁵ Az elnök a végrehajtó hatalom megtestesítője, míg a törvényhozó hatalmat Uruguay kétkamarás törvényhozása gyakorolja.

²⁸⁰ <http://kontext.hu/visszater-a-felszabaditas-teologia>

²⁸¹ http://hirszerzo.hu/kulfold/166545_sulyos_beteg_a_paraguayi_elnok_de_kitart

²⁸² <http://hu.wikipedia.org/wiki/Uruguay>

²⁸³ http://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_la_Rep%C3%BAblica_Oriental_del_Uruguay

²⁸⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Uruguay

²⁸⁵ <http://dictionary.reference.com/browse/popular+vote>

Az államfő közvetlen választással nyeri el tisztségét közösen az alelnökkel, aki a törvényhozó hatalom integrációjáért felelős, ugyanakkor az államfőt ideiglenesen vagy akár huzamosabb ideig is helyettesítheti, feladatait elláthatja.

Ha egyik jelölt sem szerezte meg a szavazatok abszolút többségét, második forduló kerül sorra. Ebben a körben, melyet *balotaje*-nek neveznek, az első két legtöbb szavazatot szerzett jelölt indul, és az nyer, aki a végén több szavazatot gyűjt be.²⁸⁶ Az államfő közvetlenül újra nem választható.

Ahhoz, hogy valaki választható legyen, két feltételnek kell megfelelnie: betöltött 35. életév, továbbá cselekvőképes természetes állampolgárnak (helyben születettnek) kell lennie.

Az államfő legfőbb feladatait, szerepét az aktuális uruguayi alkotmány 168. szakasza tartalmazza.²⁸⁷ Mielőtt erre rátekintünk, érdemes néhány sorban végigfutnunk az ország közjogtörténetén.

Uruguay 1828-ban függetlenedett Braziliától. A függetlenedés után a megerősödő helyi hatalmaktól két párt alakult ki: a Colorado Párt és a National (Blanco) Párt. Az első alkotmányt 1830-ban fogadták el. A 19. századot röviden a környező államok beavatkozásai, az európai bevándorlók nagy hulláma, valamint viszonylagos gazdasági növekedés mellett politikai ingadozás jellemezte. A modern politikai fejlődés igazán az 1903 és 1907, valamint az 1911 és 1915 között hatalmon lévő Jose Batlle y Ordoñez elnök ideje alatt indult el.²⁸⁸

1966-ban a gazdasági és szociális nehézségek alkotmánymódosításokig vezettek, az új alkotmány 1967-ben született meg. 1973-ban a fokozódó gazdasági és politikai zűrzavarban a katonai erők bezáratták a Kongresszust, és katonai uralmat vezettek be, melyet az emberi jogok durva elfojtása jellemezett. A katonai hatalom által kidolgozott alkotmányt az 1980-ban tartott népszavazás elutasította. A népszavazást követően a katonai hatalom bejelentette, hogy visszafordulnak a polgári szabályok felé. A nemzeti választásokon, 1984-ben a Colorado párt vezetője, Julio Maria Sanguinetti nyerte el az elnöki pozíciót. Ezt követően konszolidálódott a helyzet, az ország újra a demokratizálás irányába fordult.²⁸⁹

Az alkotmány szerint minden Uruguayban anyakönyvezett uruguayi állampolgár, aki elmúlt 18 éves, szavazati joggal rendelkezik, és egyben választható. Az alkotmány 151. cikke, mint jeleztük, rögzíti azt is, hogy a passzív választójog feltétele továbbá az elnök és elnökhelyettes esetében, hogy a jelölt betöltse

²⁸⁶ http://es.wikipedia.org/wiki/Presidente_de_Uruguay

²⁸⁷ http://www.indexmundi.com/uruguay/executive_branch.html

²⁸⁸ <http://www.historyofnations.net/southamerica/uruguay.html>

²⁸⁹ <http://countrystudies.us/uruguay/5.html>

35. életévét. (Minden olyan külföldi állampolgár is szavazhat, aki legalább 15 éve igazoltan él Uruguayban, rendelkezik állandó lakcímmel, büntetlen előéletű, és tulajdonnal rendelkezik az országban.) A választás állampolgári kötelezettség, nem csupán lehetőség, amivel élni lehet.

A választásokat minden ötödik év októberének utolsó vasárnapján tartják.²⁹⁰ Különlegessége a rendszernek, hogy kombinálja az elnökválasztásokat és az általános választásokat.²⁹¹ Az elnökjelölteket a politikai pártok választják belső választásokon, amelyekben a jelöltállításához 2/3-os többségre van szükség. Minden párt csak egy jelöltet állíthat.

Az elnök újraválasztható, de ehhez öt évnek el kell telnie távozása után, ez az alelnökre nem vonatkozik az elnökségi pozíció betöltését illetően (az alelnöki pozíció újra-betöltésére azonban igen), ő a helyettesi tisztségének lejártá után azonnal betöltheti az elnöki tisztséget, amennyiben a választásokon jelölik és megválasztják. Ugyanakkor az a helyettes alelnök, vagy más állampolgár, aki az elnöki posztot, annak végleges megüresedése miatt több mint egy éven át betölti, szintén csak öt év eltelte után válik újra választhatóvá.²⁹²

A legutóbbi törvényhozási és elnökválasztást 2009. október 25-én tartották meg, mely egy népszavazással is kiegészült. A referendumon a választók két kérdésről dönthettek: eltöröljék-e az 1973-1985 közötti katonai diktatúra jogsértéseinek elkövetőire vonatkozó amnesztiatörvényt, és megadják-e a külföldön élő uruguayiak számára a választójogot.²⁹³

Uruguay – hasonlóan a latin-amerikai országok egy részéhez – ma baloldali kormány által irányított demokrácia. Az 1967-es alkotmány által megerősített prezidenciális köztársaság minden fogalmi követelménye teljesül elméletben, mert a hatalmi ágak erősen elkülönülnek, és az elnök a ‘fékek és egyensúlyok’ mellett kormányozza az országot.

Uruguay történelme során azonban van példa a demokrácia elveinek sutba dobására is, mint 1973 és 1985 között, amikor egy katonai elfojtó hatalom irányította az országot. Uruguayban a függetlenedés óta kialakult két párt meghatározó a politikai színtéren. A Blanco párt eddig két alkalommal került ha-

²⁹⁰ *1967 Constitución Política de la Republica Oriental del Uruguay, Incluye reformas plebiscitadas el 26 de Noviembre de 1989; 26 de Noviembre de 1994; 8 de Diciembre de 1996 y 31 de Octubre de 2004. Actualizada hasta la reforma del 31 de Octubre de 2004.* [Továbbiakban: 1967, Uruguay Alkotmánya.]

²⁹¹ <http://countrystudies.us/uruguay/68.htm>

²⁹² 1967, Uruguay Alkotmánya.

²⁹³ <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/nov/132753.htm>

talomra, a többi periódusban a Colorado párt kormányzott.²⁹⁴ Az utolsó két periódusban a Frente Amplio párt jelöltje volt kormányon.

A 2009-es választásokat az akkor 74 éves José „Pepe” Mujica nyerte, a Frente Amplio párt színeiben,²⁹⁵ alelnöke Danilo Astori Saragoza (megbízatásukat 2010. március elsején nyerték el). Uruguay elnökéről azt mondják, hogy ő „a világ legszegényebb elnöke”. Az államfő, aki mindig is szerényen élt, fizetésének 90%-át karitatív szervezeteknek adja át, és csak a maradék 10%-ot tartja meg – azaz körülbelül 900 eurót –, mert az felel meg egy általános uruguayi munkabérnek. Mindemellett az uruguayi elnök elhatározta, hogy a mandátuma végén járó tiszteletdíjából (Uruguayban nem lehet elnöknek lenni kétszer egymás után) iskolát fog építtetni. Nincs szüksége a fizetésére, így is bőven megtermeli, amire igényt tart – szokta mondani. Megválasztása után nem költözött be az elnöki palotába, hanem fenntartja azt a hajléktalanok számára, ha nagyon rossz idő esetén betelnének a hajléktalanszállók. Az elnök – aki szegény parasztcsaládból származik – és a felesége egy viszonylag szerény zöldségfarmból teremtik elő napi betevőjüket.

Az 1960-as években Jose Mujica és felesége, Lucia Topolansky baloldali aktivisták voltak, és a Tupac Amaru II. (1742–1781) indián szabadságharcosról elnevezett Tupamaros nemzeti felszabadító mozgalom tagjaiként harcoltak az 1973-tól 1985-ig hatalmon lévő diktatúra ellen. Mujica, aki a Tupamaros mozgalom egyik vezetője lett hamar, fogságba esett 1969-ben, de 1971-ben több mint száz bajtársával együtt megszökött. Három évvel később ismét elfogták több ellenzéki vezetővel együtt, és csak 1985-ben szabadult politikai amnesztia révén; mintegy tizennégy évet töltött fogságban kemény körülmények között.

Az ország mai állapota biztató. Politikai és gazdasági stabilitása miatt, valamint a magas életminőség okán gyakran „Dél-Amerika Svájcaként” emlegetik. A Transparency International szerint Uruguay a második legkevésbé korrump ország egész Dél-Amerikában; a Reader’s Digest szerint az ország benne van a bolygó tíz „legélhetőbb és legzöldebb” államában; az ország világelső volt abban az akcióban, melynek során minden iskolás ingyen laptopot és vezeték nélküli internet-hozzáférést kapott; a 2010-es Latinobarómetro felmérése szerint pedig egész Dél-Amerikában az uruguayiak a legelégedettebbek a demokrácia működésével.

²⁹⁴ <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2091.htm#political>

²⁹⁵ http://atv.hu/kulfold/091130_valasztasok_latin_amerikaban__gerillavezor_uruguay_elen_.html

Ami azt illeti, a lakosság elégedettsége Venezuelában korántsem ilyen magas, bár az ország elnöke ott is külön személyiség, Nicolás Maduro, egykori buszsofőr. De természetesen az alábbiakban nem róla lesz a legtöbb szó, hanem elődjéről, az egykor nála is különösebb Hugo Chavezről.

A Venezuelai Bolívari Köztársaság szövetségi állam.²⁹⁶ Államformája köztársaság, kormányzati rendszere prezidenciálisnak mondja magát,²⁹⁷ de ez nem ilyen egyszerű, mint majd látni fogjuk.

A dél-amerikai kontinens északi részén²⁹⁸ elhelyezkedő ország nemcsak geológiai helyzeténél fogva határozza meg a térség politikai arculatát, hanem gazdasági potenciáljával is.²⁹⁹ Fontos kérdés ezért, hogy az ország vezetése, s ezzel együtt a végrehajtó hatalom miként definiálható Venezuelában.

Az elnöki rendszerek többsége Latin-Amerikában koncentrálódik,³⁰⁰ mintájuk az Amerikai Egyesült Államok.³⁰¹ A prezidenciális forma általános és sajátos elemei egyaránt megmutatkoznak Venezuelában, s ez történelmi okokra vezethető vissza. A térség többi államához hasonlóan számos katonai puccs és diktátor határozta meg az ország történelmét.³⁰²

A ma is működő struktúrát *Sartori* az egyik legstabilabb latin-amerikai rendszernek nevezi mégis, mely 1958-tól jött létre.³⁰³ A politika sosem független a végrehajtó hatalomtól. Jól szemlélteti ezt, hogy Venezuelában azért is maradhatott stabil, és máig működő a prezidenciális rendszer, mert pártrendszere 1998-ig erősen bipoláris volt.³⁰⁴ Két párt dominálta a politikai színteret, s váltották jelöltjeik egymást az elnöki székben.³⁰⁵ A már említett gazdasági potenciál szintén meghatározó a térség életében, s erre *Sartori* is rámutat.³⁰⁶ A prosperá-

²⁹⁶ A Venezuelai Bolívari Köztársaság alkotmánya, 4. cikk. <http://www.venezuelaemb.or.kr/english/ConstitutionoftheBolivarianingles.pdf> (letöltve: 2012. 11. 10.)

²⁹⁷ Uo. 225. cikk.

²⁹⁸ <http://venezuela-us.org/geography/> (letöltve: 2012. 11. 24.)

²⁹⁹ DÖMÉNY Zsuzsa: *Útkeresés Latin-Amerikában, modellváltási kísérlet Venezuelában*. IN: BAYER József (szerk.): *Politika és társadalom: tanulmányok*. Budapest, MTA PTI, 2002. 445.

³⁰⁰ SARTORI i. m. 116.

³⁰¹ Uo. 110.

³⁰² DÖMÉNY i. m. 440.

³⁰³ SARTORI i. m. 116–117.

³⁰⁴ DÖMÉNY i. m. 445.

³⁰⁵ DÖMÉNY Zsuzsa: *Pártok a latin-amerikai társadalmakban*. Budapest, MTA PTI, Digitális Archívum *Műhelytanulmányok*, 2005/2. 29. <http://www.mtapti.hu/pdf/mtdomeny.pdf> (letöltve: 2012. 11. 18.)

³⁰⁶ SARTORI i. m. 118.

ló gazdasági lehetőségek után az 1980-as évektől a válság jelei mutatkoztak.³⁰⁷

A stabilnak tűnő rendszeren 1992-ben erős törés keletkezett. Hugó Chávez, akkor még szolgáló katonatisztként kísérelt meg puccsot végrehajtani Carlos Andrés Pérez elnök³⁰⁸ ellen, sikertelenül.³⁰⁹ Venezuela újkori, s napjainkig meghatározó fordulata volt ez az esemény. A jelenleg is hatályban lévő alkotmány³¹⁰ Chávez nevéhez fűződik: az új alaptörvényt 1998-as megválasztását követően fogadta el a venezuelai alkotmányozó nemzetgyűlés.³¹¹ Az alkotmány értelmében³¹² a végrehajtó hatalom gyakorlói az elnök, az ügyvezető alelnök, a miniszterek és más tisztviselők.

Az alkotmány maga is kimondja magáról, hogy a „legfőbb törvény”.³¹³ A legfontosabb forrásként ezért a „bolivári alkotmányként” ismertté vált jogszabályra lehet hivatkozni, mely a korábbiakhoz képest számos változást eredményezett.³¹⁴ A végrehajtó hatalom szempontjából a hatályos alkotmányban új elem, hogy a választott tisztviselőket, s így az elnököt is, visszahívhatóvá tette,³¹⁵ valamint az elnöki ciklust a korábbi öt évről hatra növelte.³¹⁶

A szövetégi köztársaság vezetője az elnök, akit az alkotmány értelmében korlátlanul újraválaszthatnak.³¹⁷ Ő egy személyben államfő és a végrehajtó hatalom feje, utóbbi minőségében irányítja a kormány működését.³¹⁸ Az alkotmány részletesen szabályozza továbbá a választhatóságának feltételeit is.³¹⁹

³⁰⁷ DÖMÉNY (2002) i. m. 440.

³⁰⁸ DÖMÉNY (2002) i. m. 443.

³⁰⁹ DÖMÉNY (2005/2) i. m. 27.

³¹⁰ A venezuelaiak az alkotmányozó nemzetgyűlés által elfogadott alkotmányról 1999. december 15-én tartottak népszavazást, a szavazók 72%-a szavazott igennel. DÖMÉNY (2002) i. m. 449.

³¹¹ Venezuelai Bolivári Köztársaság alkotmánya, Preambulum, <http://www.venezuelaemb.or.kr/english/ConstitutionoftheBolivarianingles.pdf> (letöltve: 2012. 11. 10.)

³¹² Uo. 225. cikk.

³¹³ Uo. 7. cikk.

³¹⁴ A korábbi elnöki jogkör kibővült, két új hatalmi ág és egykamarás törvényhozás jött létre, a „decentralizáció végrehajtására új testület állt fel, a Kormány Szövetségi Tanácsa”, létrejött a Népvédelmi Hivatal és az indiánok számára visszaadta korábbi területeiket, kiszélesítette a választójogot. DÖMÉNY (2002) i. m. 450.

³¹⁵ Venezuelai Bolivári Köztársaság alkotmánya 6. cikk, <http://www.venezuelaemb.or.kr/english/ConstitutionoftheBolivarianingles.pdf>

³¹⁶ <http://www.embavenezhu.hu/hu/presidente/> (letöltve: 2012. 11. 24.)

³¹⁷ „230. cikk: Az elnöki ciklus időtartama hat év. A köztársasági elnök újraválasztható.” <http://formaementis.wordpress.com/2009/02/16/chavez-wins-key-reform/>

³¹⁸ Venezuelai Bolivári Köztársaság alkotmánya 226. cikk. <http://www.venezuelaemb.or.kr/english/ConstitutionoftheBolivarianingles.pdf> (letöltve: 2012. 11. 10.)

³¹⁹ Uo. 227. cikk.

A prezidenciális rendszerek fontos ismérve, hogy az elnök személyéről a választópolgárok közvetlenül döntenek. Ez alól Venezuela sem kivétel, általános és egyenlő választójogon alapuló közvetlen és titkos elnökválasztásokat tartanak.³²⁰ Az elnöki ciklus egységesen hat év.³²¹ Ezzel Venezuela a mezőny legszélén helyezkedik el az elnöki ciklusok idejét tekintve.³²²

Ezen elnöki poszt másfél évtizedig szinte összeforrt Hugo Chávez nevével. Az összeforrást számos intézkedés segítette elő, mely az ő nevéhez volt köthető. 2009-et megelőzően az alkotmány értelmében egy személy legfeljebb két cikluson át tölthette be a posztot,³²³ még korábban pedig az alkotmány tíz év szünetet követelt meg az egyes hivatali idők között.³²⁴

Mivel Chávez ekkoriban már második mandátumát töltötte, így alkotmánymódosítást kezdeményezett ennek megváltoztatására.³²⁵ 2007-ben tartottak népszavazást a kérdésről először, mely sikertelenül zárult számára,³²⁶ végül a 2009-ben megismételt szavazás³²⁷ megadta a lehetőségét a korlátlan újraválasztásnak.³²⁸ Így fordulhatott elő, hogy 2012-ben újra indult az elnökségért, harmadik megbízásának is nekikezdve.³²⁹

Az alkotmány szerint a megválasztott elnök a Nemzetgyűlés előtt teszi le esküjét, akadályoztatása esetén a Legfelső Bíróság előtt is megteheti ezt ké-

³²⁰ Uo. 228. cikk.

³²¹ „230. cikk: Az elnöki ciklus időtartama hat év. A köztársasági elnök újraválasztható.” <http://formaementis.wordpress.com/2009/02/16/chavez-wins-key-reform/>

³²² SARTORI i. m. 105.

³²³ Venezuelai Bolívari Köztársaság alkotmánya 230. cikk, <http://www.venezuelaemb.or.kr/english/ConstitutionoftheBolivarianingles.pdf> (letöltve: 2012. 11. 10.) (angolból fordítva)

³²⁴ Az 1961-es alkotmány 185. cikke szerint 10 év szünet kellett egy elnök két ciklusa között. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html> (letöltve: 2012. 11. 24.) (spanyolból fordítva)

³²⁵ http://kitekinto.hu/latin-amerika/2007/10/27/chavez_epiti_a_szocializmust_teljhatalommal/ (letöltve: 2012.11.24.)

³²⁶ <http://abcnews.go.com/Entertainment/story?id=3945080&page=1#.ULEtsyBQ-YQ> (letöltve: 2012. 11. 24.)

³²⁷ A szavazáson feltett kérdés így szólt: „Egyetért Ön a Köztársasági Alkotmány 160., 162., 164., 194., 230. cikkének a Nemzetgyűlés által elfogadott módosításával, mely kiterjeszti a nép politikai jogait azáltal, hogy engedélyezi bármely köztisztviselő állampolgár számára, hogy a választásokon jelöltként induljon ugyanazon mandátum elnyerésére, az Alkotmány által meghatározott időtartam erejéig?” orrása: http://kitekinto.hu/latin-amerika/2009/01/18/chavez_egy_lepesre_az_ujravalaszthatosagtol/ (letöltve: 2012.11.18.)

³²⁸ „230. cikk: Az elnöki ciklus időtartama hat év. A köztársasági elnök újraválasztható.” <http://formaementis.wordpress.com/2009/02/16/chavez-wins-key-reform/>

³²⁹ http://www.nytimes.com/2012/10/08/world/americas/venezuela-presidential-election.html?ref=hugochavez&_r=0 (letöltve: 2012.11.24.)

sőbb.³³⁰ Az elnöki megbízatás megszűnhet az alkotmány értelmében halállal, lemondással, a Legfelső Bíróság felmentő határozata alapján, valamint maradandó szellemi vagy fizikai fogyatékoság miatt, amelyet kijelölt orvosi bizottság hitelesített a Legfelső Bírósággal a Nemzetgyűléssel egyetértésben.³³¹ Abban az esetben, amennyiben az elnök a lemondással él,³³² lehetőség van arra, hogy népszavazás útján a választópolgárok visszahívják.³³³

Az alkotmány a hatéves ciklust nagyon figyelemre méltó módon – de más latin-amerikai országokhoz hasonlóan – két részre bontja, amennyiben az elnök egy ponton túl képtelen ellátni feladatait a továbbiakban. Ha hivatalának első négy évében következik ez be, akkor helyét az alelnök veszi át, de nyomban, azaz harminc napon belül új választást tartanak, ha viszont mandátumának utolsó két évében történik hasonló, akkor a feladatait a teljes ciklus hátralevő idejére az alelnök veszi át.³³⁴

Abban az esetben, ha az elnök csupán ideiglenesen nem tudja ellátni hivatalát, helyét az alelnök veszi át kilencven napra, mely időtartamot a Nemzetgyűlés további kilencven nappal hosszabbíthat meg. Ha a körülmény ezen túlmenően is fennáll, akkor a Nemzetgyűlés minősített többséggel dönt arról, hogy a kialakult állapotot véglegesnek tekinti-e.³³⁵

Latin-Amerikában megszokott az alkotmány azon rendelkezése, mely az elnöknek az ország területétől – ez esetben – öt napon túli távollétét a képviselők vagy egy erre a célra felállított bizottság engedélyéhez köti.³³⁶

A maga részéről sokat utazott néhai Chavez elnök alkalmas volt arra, hogy politikai érdeklődésünket magára vonja, alkotmányjogi érdeklődésünk közép-pontjába azonban egyértelműen az alelnöki tisztséget kell helyeznünk.

³³⁰ Venezuelai Bolívari Köztársaság alkotmánya 231. cikk. <http://www.venezuelaemb.or.kr/english/ConstitutionoftheBolivarianingles.pdf> (letöltve: 2012.11.10.)

³³¹ Venezuelai Bolívari Köztársaság alkotmánya 233. cikk. <http://www.venezuelaemb.or.kr/english/ConstitutionoftheBolivarianingles.pdf>

³³² Hugo Chávez 2002-ben élt a lemondással, bár rövid időn belül visszatért posztjára. <http://www.origo.hu/nagyvilag/20020414venezuela.html> (letöltve: 2012.11.24.)

³³³ 2002-es lemondása után Hugo Chávez nem élt ezzel a lehetőséggel, ám visszatérését követően, 2004-ben kezdeményezett népszavazást pozíciójának megerősítéséről, mely népszavazás sikerrel zárult számára. <http://www.origo.hu/nagyvilag/20040816chavez.html>

³³⁴ Venezuelai Bolívari Köztársaság alkotmánya 233. cikk. <http://www.venezuelaemb.or.kr/english/ConstitutionoftheBolivarianingles.pdf>

³³⁵ Uo. 224. cikk.

³³⁶ Uo. 235. cikk.

Az ügyvezető alelnök a végrehajtó szervek irányításában és koordinálásban közvetlen szerepet tölt be.³³⁷ Az alelnöki tisztség a korábbi alkotmányban is megjelent már.³³⁸ Ahogy láthattuk, az elnök esetleges akadályoztatása esetén fontos szerephez jut, személyéhez ugyanazok a feltételek fűződnek, mint az elnökéhez.³³⁹ Megbízatása az elnöki kinevezéssel jön létre és a felmentéssel szűnik meg.³⁴⁰

Igen ám, csakhogy az alkotmánnyal összhangban bizalmatlansági indítvány nyújtható be ellene. Ehhez a képviselők kétharmadának egyöntetű szavazata szükséges. A posztjától így automatikusan megfosztott alelnök a továbbiakban, a ciklus ideje alatt nem töltheti be újra a tisztséget, továbbá nem lehet a kormány tagja sem. Ha a ciklus alatt háromszor is megvonják a bizalmat az alelnököktől, akkor az elnöknek jogában áll a Nemzetgyűlést felosztatni, kivételt képez ez alól az utolsó év, amikor ez a jogköre korlátozott.³⁴¹

Mindezen rendelkezések alapján a rendszert – parlamentáris vonásai miatt – félelnökinek kell tartanunk, amelyben az alelnök – az eredeti, 1958-as francia szerkezetnek megfelelően – egyfajta miniszterelnökként funkcionál.

A következő szint a kormány. Jogállása kevésbé szabályozott az előző két poszthoz képest. Tagjai, azaz a miniszterek közvetlenül függenek az elnöktől, hiszen ő nevezi ki és menti fel őket.³⁴² A pozíció betöltésének feltételei részletesen szabályozottak az alkotmányban.³⁴³

Az elnöki rendszerek sajátos jellemzője, hogy mivel a végrehajtó hatalmat a nép választja, így a bizalmat nem lehet megvonni a kormánytól. Venezuelában ez másképp van. Az alelnöki tisztséggel összhangban a kormány tagjai ellen szintén bizalmatlansági indítvány nyújtható be. Ehhez a képviselők háromötöde szükséges. Az így leváltott miniszter a ciklus ideje alatt nem lehet alelnök és nem tölthet be más kormánytisztséget sem.³⁴⁴

Nemcsak globális szinten, hanem Venezuelában is kérdés a végrehajtó hatalom, ezen belüli az elnök megbízatásának az ideje. Bár az évtizedeken át tartó

³³⁷ Uo. 239. cikk.

³³⁸ Az 1961-es alkotmány 138., 172., 175, 187. cikkeiben szerepel. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html> (letöltve: 2012.11.24.)

³³⁹ Venezuelai Bolívari Köztársaság alkotmánya 238. cikk. <http://www.venezuelaemb.or.kr/english/ConstitutionoftheBolivarianingles.pdf> (letöltve: 2012.11.10.)

³⁴⁰ Uo. 236. cikk (3).

³⁴¹ Uo. 240. cikk.

³⁴² Uo. 242., 236. cikk. (3)

³⁴³ Uo. 244. cikk.

³⁴⁴ Uo. 246. cikk.

kétpárti kormányzás jól működött,³⁴⁵ Hugo Chávez politikai szerepvállalása alapjaiban alakította át a kétszereplős palettát.

A néhai elnök céljait legtöbbször az alkotmány módosításán keresztül kívánta megvalósítani. Már 1988-as hatalomra kerülésétől elsődleges célja volt egy új alkotmány elfogadása. Ez Venezuela történelmében viszonylag gyakorinak mondható. Az állam megalapítása, 1811 és 1961 között az országnak 26 különböző alkotmánya volt. Az 1961-es, leghosszabb ideig (37 évig) hatályos alkotmányt az 1999. december 15-én népszavazással is megerősített alaptörvény váltotta fel, amely több lényeges változtatást is bevezetett. Többek között – mint jeleztük – az állam hivatalos nevét Venezuelai Köztársaságról Venezuelai Bolívari Köztársaságra változtatta, valamint ötről hat évre emelte a köztársasági elnök mandátumának hosszát³⁴⁶

Az alkotmány első kilenc cikke, valamint az emberi jogokról szóló cikkei a köztársaság biztositják az alapvető emberi jogokat. A dokumentum 4. cikke kimondja, hogy Venezuela decentralizált szövetségi állam.³⁴⁷

Az alkotmány az országot demokratikus és szociális államként határozza meg, a jog és az igazságosság államaként, amely olyan értékekkel rendelkezik, mint „az élet, szabadság, igazságosság, egyenlőség, szolidaritás, demokrácia, társadalmi felelősség, az emberi jogok elsőbbsége, és az etnikai és politikai többség.”³⁴⁸ Az alkotmány kifejezetten kimondja, hogy az ország a jog és az igazságosság állama.³⁴⁹ Az alaptörvény 1. cikkének első része kijelenti, hogy „a Venezuelai Bolívari Köztársaság visszavonhatatlanul szabad és független”.³⁵⁰

³⁴⁵ DÖMÉNY (2005/2) i. m.

³⁴⁶ Venezuela's new constitution, <http://venezuelanalysis.com/analysis/70>

³⁴⁷ Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela Art. 4. <http://venezuelanalysis.com/constitution>

³⁴⁸ Lásd az alkotmány második cikkelyét. Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, Art. 2.

³⁴⁹ Venezuela's new constitution, <http://venezuelanalysis.com/analysis/70>

³⁵⁰ Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela Art. 1. Kinyilvánítja a szabadság, az egyenlőség, az igazságosság és a nemzetközi béke fontosságát, ezeket a nemzet erkölcsi tulajdonaként és értékeként határozza meg. Kimondja, hogy „a függetlenség, a szabadság, a szuverenitás, a védelem, a területi integritás és a nemzeti önrendelkezés a nemzet elidegeníthetetlen joga. Az állam elsődleges célkitűzése az egyén méltóságának tiszteletben tartása, védelme és fejlesztése, a polgárok szándékának demokratikus érvényre juttatása, igazságos és békés társadalom kiépítése. Alapvető cél a fejlődés és a jólét előremozdítása, valamint az alkotmányban foglalt alapelvek, jogok és kötelezettségek biztosítása, melyek alapjául az alkotmány a munkát és az oktatást határozza meg (Art. 3.). Az alaptörvény kimondja, hogy a szuverenitás a nép alapvető és átruházhatatlan joga, amelyet az alkotmányban és egyéb törvényekben meghatározott módon közvetlenül, illetve az általuk választott közhatalmat gyakorló szerveken keresztül közvetetten gyakorolnak (Art. 5.).

Az országnak demokratikusan választott, felelős kormánya és politikai szervei vannak, melyek mandátumai visszavonhatóak.³⁵¹

Ez utóbbi szabály a legutóbbi alkotmánymódosítások nyomán került a szövegbe. Erről a módosításról alább szólunk még, de előbb lássuk az állam jellegré vonatkozó rendelkezéseket.³⁵² Az alaptörvény papíron garantálja, hogy a törvény előtt minden ember egyenlő, tiltja a faji, nemi, felekezeti vagy szociális alapon való megkülönböztetést, melynek jogi és adminisztratív feltételeit törvény biztosítja.³⁵³

Az elnök az államfő és az ún. nemzeti végrehajtó is egyben, aki irányítja a kormány működését.³⁵⁴ Ahhoz, hogy valakit elnökké válasszanak, az szükséges, hogy a jelölt venezuelai születésű legyen, és ne legyen másik állampolgársága, elmúlt 30 éves, nem tagja a papságnak, nincs elítélve a legfelső bíróság által, és teljesíti az alkotmányban, illetve más törvényekben meghatározott egyéb követelményeket.³⁵⁵

Az elnököt általános választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a törvények betartásával kell megválasztani.³⁵⁶ A legtöbb érvényes szavazatot kapott jelölt lesz az elnök. A megválasztott jelölt ciklusa első évében, január 10-én lép hivatalába, azzal, hogy esküt tesz a Nemzetgyűlés előtt, vagy amennyiben ez valamilyen oknál fogva nem lehetséges, a hivatali esküt – mint jeleztük – a Legfelső Bíróság előtt kell letennie.³⁵⁷

Venezuelában a polgárok rendelkeznek azzal a joggal, hogy amennyiben a köztársasági elnököt nem tartják megfelelőnek a posztra, népszavazás eredményeképpen visszahívják hivatalából.³⁵⁸ Erre példa a 2004-ben, Chavez elnök

³⁵¹ Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela Art. 6.

³⁵² Az állam jogrendszerében a legfelsőbb törvény és egyben a jogrend alapja az alkotmány, amelynek hatálya alá tartozik minden közhatalmat gyakorló szerv és magánszemély (Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, Art. 7.) Venezuela alkotmánya meghatározza az ország nemzeti zászlaját, himnuszát, jelképeit, ezek törvényi szabályozását (Art. 8.). Hivatalos nyelvként a spanyol nyelvet jelöli meg, de kinyilvánítja az őshonos nyelvek fontos szerepét is a nemzeti kultúra megőrzésében (Art. 9.). Az alkotmány kijelenti, hogy az állam minden egyén számára garantálja az emberi jogok diszkriminációmentes, oszthatatlan és visszavonhatatlan gyakorlását. A közhatalmat gyakorló személyek illetve szervek számára kötelezővé teszi az emberi jogok tiszteletben tartását és biztosítását, az alkotmánnyal, egyéb törvényekkel, illetve a Venezuela által megkötött egyezményekkel összhangban (Art. 19.).

³⁵³ Venezuelai Bolívári Köztársaság alkotmánya (Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, Art. 21.)

³⁵⁴ Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, Art. 225–235.

³⁵⁵ Uo.

³⁵⁶ Uo.

³⁵⁷ Uo.

³⁵⁸ Uo.

mandátumának felénél megtartott, az ellenzék által kezdeményezett népszavazás, amelyen azt kérdezték a venezuelaiaktól, hogy akarják-e az elnök azonnali távozását. Ekkor – bár csekély különbséggel – a nemleges válaszok voltak többségben.³⁵⁹

Mint utaltunk rá, a jelenleg hatályos, 1999-es alkotmányt megelőző alaptörvény szerint az elnöki ciklus öt évig tartott. Az 1998-ban hatalomra került Hugo Chavez elnök azonnal új alkotmányt akart. Ennek érdekében népszavazást írt ki a kérdésben, amelyen az állampolgárok 92 százaléka egyetértett egy alkotmányozó nemzetgyűlés megalakításával. 1999-ben összeült a nemzetgyűlés, majd decemberre elkészült a tervezett alkotmány szövege is, melyet népszavazáson a venezuelaiak 71,8 százaléka támogatott, így a jelenlegi alkotmány 1999. december 15-én lépett hatályba.

Témánk szempontjából a legfontosabb változtatás, amelyet bevezetett, hogy az elnöki ciklus hosszát ötről hat évre emelte, valamint kimondta, hogy a ciklus lejártát követően a köztársasági elnök azonnal és egyszer újraválasztható, egy újabb ciklus erejéig.³⁶⁰ Chavez elnök – újraválasztását követően – 2007-ben ismét módosítani kívánt az alkotmányon. A tervezett változtatások között szerepelt, hogy az elnöki ciklus határozatlan idejű, az elnök újraválaszthatóságának száma pedig korlátlan legyen. A kérdést ismét népszavazásra bocsátotta, ekkor azonban az állampolgárok ezt elutasították.

Hugo Chavez azonban „lévén nem az a fajta ember, aki elfogad nemleges választ”,³⁶¹ két évvel később egy jól szervezett, széleskörű, az ellenzék szerint azonban diktatórikus kampányt követően újabb népszavazást írt ki, de jelentősen változtatott az alkotmánymódosítás tervzetén, valamint a feltett kérdés szövegén is. A módosítás egyik leglényegesebb eleme volt, hogy már nem csak a köztársasági elnök, hanem a többi vezető hivatalnok esetében is el kívánta törölni az újraválasztásra vonatkozó korlátozásokat. 2009. február 15-én a venezuelai állampolgárok 54,4 százaléka támogatta a változtatásokat, így a módosítások szerint Venezuelában a köztársasági elnök korlátlan számban újraválasztható lett.³⁶²

Ráadásul 2007-ben a Nemzetgyűlés felhatalmazta az elnököt, hogy rendeletekkel kormányozzon, olyan hatalmat adva így a köztársasági elnök kezébe,

³⁵⁹ Vass Péter: *Mindent visz.* <http://hvg.hu/hvgfriss/2004.34/200434HVGFriss741>

³⁶⁰ Venezuela's new constitution, <http://venezuelanalysis.com/analysis/70>

³⁶¹ Chavez for ever? http://www.economist.com/node/13145105?story_id=13145105

³⁶² A firmer grip on power, http://www.economist.com/node/13133562?story_id=13133562

amely nem jellemző a demokratikusan működő államokban.³⁶³ Természetesen Chavez ezt azzal indokolta, hogy így gyorsabban és zökkenőmentesen véghez tudja vinni az országban a szükséges reformokat, emellett az elnök tagadta, hogy élete végéig jelenlegi pozíciójában kívánna maradni.

Mint ismert, mégis élete végéig ült az elnöki székben, súlyos betegség vitte el. Kevéssel 2012-es újabb újraválasztása után távozott – 2013-as beiktatására már nem kerülhetett sor. A széles jogkört biztosító hatalomban Nicolas Maduro ideiglenes államfő követte őt, a rákban elhunyt néhai elnök kijelölt utódja. Hivatalosan ő nyerte meg a hamarosan kiírt elnökválasztást is, bár a választási csalások nyilvánvalóak voltak. Maduro a voksok 50,7 százalékát kapta meg, szemben ellenfelével, a közös ellenzéki jelölt Henrique Caprileszel, akire a jogosultak 49,1 százaléka szavazott.³⁶⁴

3. Államfőváltás néhány közép-amerikai köztársaságban

Közép-Amerika köztársaságaiban az államfőváltás természetesen elsősorban elnökváltást jelent, de a különös helyzetek miatt az *államfőváltás* általános kategóriájával kell dolgoznunk, amint ez az alább következő példából is kiviláglik.

Puerto Ricóról szólva ugyanis természetesen kormányzóváltásokról kell beszélnünk, az ország különleges státusa miatt. Hasonlóképpen különleges a Puerto Ricó-i államfő helyzete is, amiképpen ez természetesen a Puerto Ricói állam helyzetéből is adódik.

Puerto Rico Társult Szabad Állam (*Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Commonwealth of Puerto Rico*); a kifejezés azt takarja, hogy az ország az Egyesült Államok teljes jogú önkormányzattal rendelkező társult állama, melynek lakosai az USA állampolgárai is.³⁶⁵

³⁶³ VASS Péter: *Felekirályság*. <http://hvg.hu/hvgfriss/2007.49/200749HVGFriss83>

³⁶⁴ A rendkívül szoros eredmény és a nyilvánvaló csalások ellenére Maduro azt mondta, az elnökválasztás „igazságos” volt, és mindenben megfelelt az alkotmányos előírásoknak. A kijelölt utód próbálta lerázni a követelést, hogy a szavazatokat számolják újra; mint hangzott, tudja, hogy az ellenzékben vannak, akik nem ismerik el az eredményt, de 300 ezer szavazattal ő nyert. Az ellenzék azonban éppen ennyi választási csalásról tett bejelentést. Beszédes, hogy a közvéleménykutatók előrejelzései jelentősen nagyobb arányú győzelmet jósoltak Madurónak. Az elnök még a választás előtt úgy nyilatkozott, hogy „tízmillió szavazattal” veri meg Caprileszt. Maduro végül a választási bizottság bejelentése szerint 7,5, Capriles 7,3 millió szavazatot kapott.

³⁶⁵ A *Commonwealth* kifejezés jelentésárnyalatairól lásd e dolgozat előző részét.

A Nyugat-indiai szigetvilágban fekvő Puerto Rico – a Nagy-Antillák négy nagy szigete közül a legkisebb – 1898-ban lett az USA birtoka.³⁶⁶ A kezdeti amerikai katonai megszállást az 1900-as Foraker-törvény értelmében polgári kormányzat váltotta fel.³⁶⁷ Ekkor az államigazgatás legfelsőbb szintjén egy az Egyesült Államok által kijelölt kormányzó állt, őt a kabinetfőnök, illetve az általa kinevezett Végrehajtótanács (hat észak-amerikai és öt Puerto Ricó-i tag) segítette. Ebben a sajátos állapotban az állam nem volt független, de jogilag nem volt része az Egyesült Államoknak sem. A helyzetet tizenhét évvel később az amerikai Kongresszus oldotta meg azzal, hogy elfogadta Puerto Rico Alkotmányát, amely korlátozott önkormányzatot biztosított a szigetnek, lakói ezzel együtt az amerikai állampolgárságot is elnyerték. A kormányzót ugyanakkor továbbra sem választották, hanem az Egyesült Államok elnöke nevezte ki.

A két világháború között megalakultak a modern értelemben vett politikai szervezetek, valamint a különböző érdekeket képviselő politikai pártok is. A két nagyobb irányzat közül az egyik a sziget függetlenségét követelte, míg a másik az autonómia kiterjesztését szorgalmazta. A következő években a szélesebb autonómiát követelők lehettek elégedettebbek, hiszen 1947-ben először választottak Puerto Ricó-i kormányzót a sziget élére, 1948-ban Luis Muñoz Marín lett Puerto Rico első, már helyben választott kormányfője.³⁶⁸

1950. június 30-án az Egyesült Államok Kongresszusa elfogadta Puerto Rico Szabad Társult Állam jogi státuszát, 1951-ben pedig az amerikai Kongresszus jogot adott Puerto Ricónak saját alkotmánya elfogadásához. 1952. március 3-án Puerto Rico megalkotta az alkotmányt, majd az Egyesült Államok Kongresszusának július 3-i jóváhagyása után július 25-én hatályba is léptette.

Az 1950-ben elnyert a státusz azt jelenti, hogy a sziget az USA külbirtoka, vagyis az Egyesült Államokhoz tartozó földrajzi terület, amely annak tagállamain kívül esik, jogilag azoktól független, de lakosai mégis amerikai állampolgárok. Ez a jogi helyzet a jelek szerint tökéletesen megfelelő a Puerto Ricó-iak számára, s ezt az is bizonyítja, hogy az ország státuszát az ország lakosai nem

³⁶⁶ Túlnépesedett terület, hosszú idő óta népesség-kibocsátó, a külföldön élő több mint két és fél millió Puerto Ricó-i kevés kivétellel az USA-ban lakik. Két hivatalos nyelve a spanyol és az angol, ennek okai visszavezethetők történelmi múltjára. Kolumbusz 1493-ban, második útja során fedezte fel ezt a szigetet, melyet a spanyolok 1509-ben gyarmatosítottak, majd a Karib-térség legfontosabb katonai támaszpontját alakították itt ki. Az 1868-as és 1895-ös függetlenségi felkelés elbukott, de 1897-ben a sziget széles körű autonómiát kapott Spanyolországtól. A következő évben zajló amerikai-spanyol háború alatt az amerikaiak megszállták a területet, majd a háborút lezáró párizsi békeszerződésben, 1898-ban Puerto Rico az Egyesült Államok birtoka lett.

³⁶⁷ KERTES Gábor: *Puerto Rico politikai rendszere*. (kézirat) 2001. 3.

³⁶⁸ KERTES i. m. 4.

kevesebb, mit három referendumon, az 1965-ben, 1993-ban és 1998-ban megtartott népszavazásokon is egyaránt megerősítették.

Az 1952-ben elfogadott alkotmány preambulumban a Puerto Ricó-iak elkötelezik magukat a demokratikus köztársaság államformája, illetve az általános jólét és biztonság, a növekedés biztosítása, az emberi jogok érvényesülése, a kulturális örökség gazdagságának megőrzése mellett.³⁶⁹

Az alkotmány 4. cikkelye alapján a végrehajtó hatalom letéteményese a kormányzó, akit a 18. évüket betöltött Puerto Ricó-i állampolgárok közvetlenül választanak meg a négyévente megtartott általános választásokon.³⁷⁰ Ezt a napot a törvényhozás határozza meg, de általában november első hétfőjét követő keddi napra esik, mint minden amerikai tagállamban. A kormányzói tisztséget az a személy töltheti be, aki 35. életévét már betöltötte, és a választást megelőző öt év óta amerikai állampolgársággal rendelkezik, illetve Puerto Ricó-i lakos. Nincs időkorlátozás a tekintetben, hogy hányszor választható újra.

A választásokon rendszerint három nagyobb párt jelöltjei indulnak. A három irányzat más országokban ritkán előforduló érdekérvényesítési célok alapján különül el. Mindhárom párt központi kérdése országuk Egyesült Államokhoz fűződő viszonya. A különböző pártok mögött különböző érdekek jelennek meg.³⁷¹

Puerto Ricónak az Egyesült Államokhoz fűződő viszonya miatt elengedhetetlen, hogy egyetlen múltó pillanatra vázoljuk az amerikai elnökválasztás széles körben ismert szabályait, jöllehet, a Puerto Ricó-iak nem vesznek részt az amerikai elnök megválasztásában.

Az Egyesült Államok Alkotmánya második cikkelyében megfogalmazza azokat a feltételeket, amelyek az elnöki hivatal betöltéséhez szükségesek.³⁷²

³⁶⁹ Puerto Rico Alkotmánya, Preambulum.

³⁷⁰ Puerto Rico Alkotmánya, IV. cikkely.

³⁷¹ A *Partido Nuevo Progresista* („Új Haladó Párt”) például azért küzd, hogy Puerto Rico az Amerikai Egyesült Államok teljes jogú tagállamává válhasson, és mint ötvenegyedik tagállam, hatályba helyezné annak alkotmányát is. A több autonómiát követelő *Partido Independista Puertorriqueño* („Puerto Ricó-i Függetlenségi Párt”) „csak” a jelenleg az Államok hatáskörébe tartozó kérdéskörökbe kíván nagyobb beleszólást, mint a külkapcsolatok, külkereskedelem, vámrendszer, ki- és bevándorlás, honvédelem, de megtartaná az amerikai állampolgárságot, társadalombiztosítási rendszert és a szabad belépést az Államok piacára. A harmadik párt, a *Partido Popular Democrático* („Demokratikus Néppárt”) a fennálló helyzet, vagyis a szabad társult állami státus fenntartásáért küzd. Ennek előnyei többek között a már említett amerikai állampolgárság, az USA pénzneme, vagyis a dollár használata, a közös piac és a nemzetvédelem; hátránya viszont a tagállamokat megillető számos kedvezmény hiánya. Puerto Rico lakosainak azonban, úgy fest, ez a megoldás a legszimpatikusabb, hiszen évek óta az e párt színeiben indulók kapják a legtöbb voksot a nagy számban megjelenő szavazóktól (rendszeresen 80% fölötti a részvételi arány).

³⁷² NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: *Fejezetek az Amerikai Alkotmány történetéből*. Budapest, HVG-Orac, 2002. 156. Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya II. cikkely, első szakasz.

Ezek alapján az ország első embere az lehet, aki az Egyesült Államok állampolgáraként született (vagy az alkotmány elfogadásának pillanatában állampolgársággal bírt), harmincötödik életévét betöltötte, illetve az, aki a jelölését megelőző legalább tizennégy évben az Egyesült Államokban élt. Az elmúlt években az a kitétel, amely szerint csak született amerikai lehet elnök, viták tárgyává vált. Sokan érvelnek amellett, hogy ezt a pontot törölni kellene, mivel számos, az elnökségre egyébként alkalmasnak tetsző embert kizár a jelölésből. Az alkotmány értelmében az elnökök négyéves ciklusokban szolgálnak. Az 1951-ben életbe lépett XXII. kiegészítés szerint minden elnök legfeljebb két teljes cikluson keresztül maradhat hivatalban, de legtovább tíz éven keresztül.

Az elnök a hivatalát négy éven át tölti be, így elnökválasztásokat négyévente tartanak. Az államfőt közvetve választják, az elektori kollégiumon keresztül. Minden állam meghatározott számú elektort választ, jelenleg a testület 538 tagú. Az elektorok saját államukban gyűlnek össze, és titkos szavazás keretében két személyre szavaznak, akik közül legalább az egyik nem lehet annak az államnak a lakosa. Az a személy lesz az elnök, aki a legtöbb szavazatot kapta, abban az esetben, ha ez a szavazatszám a kijelölt elektorok összlétszámának a többsége, vagyis a jelölteknek 270 elektori szavazatot kell megszerezniük, hogy elnyerjék az elnökséget. Ha ezt egyik jelölt sem éri el, az elnököt a Kongresszus, az alelnököt pedig a Szenátus jelöli ki. Az újonnan megválasztott vagy újraválasztott elnököt a választásokat követő év januárjának 20. napján iktatják hivatalába (ez általában a Legfelső Bíróság elnökének feladata).

A megválasztás mellett az is pontosan rögzített, hogy az elnök halála, lemondása vagy büntetőjogi elmozdítása esetén mely közbizalmi méltóságok és milyen sorrendben veszik át a helyét. A hosszú sor első három tagja az alelnök, az képviselőház elnöke, majd a szenátus legidősebb tagja.

Az amerikai elnökválasztás szabályait azért is érdemes szem előtt tartani, mert e szabályok elsődleges mintaként szolgáltak számos közép- és dél-amerikai ország számára. Mielőtt azonban ezen országok közül szemügyre vennénk néhányat, vessük tekintetünket egy ugyancsak különös helyzetű országra, az államformája melletti elköteleződését már nevében is kifejező Dominikai Köztársaságra, mert ez az ország a kormányformáját tekintve mindenképpen különleges figyelmet érdemel.

Ami azt illeti, a térség eme különös államának, a Dominikai Köztársaságnak éppenséggel volt alkalma megtapasztalni a különböző intézményi megoldásokat, és azokat egyaránt rosszaknak ítélni meg.

Az ország történelmi múltja sok elnyomásról, megrázkódtatásról mesél nekünk. Függetlenségét először 1844. február 27-én vívta ki a köztársaság államfor-

ma kikiáltásakor, majd 1844. november 6-án megszületett az első alkotmány is, amelyet az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányának mintájára hoztak létre.

Hosszú történelme során a Dominikai Köztársaság állt spanyol, francia, majd amerikai befolyás alatt, az 1930-1961-ig tartó időszakban pedig Trujillo diktatórikus rendszerét kellett átvészelnie. Ennek megfelelően az országnak nem kevesebb, mint 33 alkotmánya volt, s ezek a normaszövegek mindig hűen igazodtak a fennálló rendszer „igényeihez”.

A hatályos alkotmányt megelőző alaptörvény 1978-ban született meg. Létrehozóinak az volt a céljuk, hogy garantálják az ország függetlenségét, demokratikus alapelveit és az alapvető emberi és szabadságjogokat, amelyeket Balaguer elnök hatalma alatt (1966 és 1978 között) ismét ‘intézményesen’ megsértettek.

Az egykori alaptörvény értelmében Isten a legfelsőbb hatalom, aki által biztosítottak az alapvető emberi és szabadságjogok, az emberek és intézmények szabadsága, az emberi méltósághoz való jog s más emberi jogok. Az alkotmány kiemelte a társadalmi igazságosság szükségességét, az anyagi javak közjónak megfelelő elosztását, a megfelelő és élhető eszközök biztosítását. Mindezek mellett megtiltotta a munkaerő kizsákmányolását és az embertelen körülményeket a munkavégzés során. Az állam szerepvállalást biztosított a polgárok számára a nemzeti intézmények életében.

Az 1978-as alkotmány értelmében az elnököt még a parlament választotta öt évre. Az elnök funkcióit az alkotmány írta elő, alaptörvényen felüli feladatokat a parlament utalhatott a hatáskörébe, amennyiben azt előzetesen az elnök jóváhagyta.

Ha megüresedett az elnöki pozíció, azonmód – a hivatali idő lejártától számított 90 napon belül – a miniszterelnök tárgyalni kényszerült az ellenzéki párt vezetőjével, és ennek megfelelően állítottak egy közös jelöltet. A jelöléshez a jelöltnek előzetesen hozzá kellett járulnia. Ezt követően a miniszterelnök és az ellenzéki párt vezetője benyújtotta javaslatát a házelnöknek. A házelnök tájékoztatta a parlamentet a jelölésről, amelyet a parlamentnek nem állt módjában megkérdőjelezni.

Amennyiben a miniszterelnök és az ellenzéki párt vezetője nem tudott közös jelöltet állítani, a házelnök erről tájékoztatta a parlamentet. Ezek után a miniszterelnök vagy az ellenzéki párt vezetője vagy a parlament bármely három tagja nyújthatott be jelölést – az értesítéstől számított tizennégy napon belül – a házelnöknek, aki a határidő lejárta utáni első ülésen, minden más ügy tárgyalása előtt tájékoztatta a parlamentet arról, hogy melyik jelölést hagyta jóvá.

Az elnökválasztást a parlament informálása után meg kellett tartani. A Ház többségi szavazással döntött az elnök személyéről, amennyiben kétségek merültek fel, titkos szavazást is el lehetett rendelni. Ha a jelölt az összes parlamenti tag többségének szavazatát nem érte el, új választást kellett tartani az ismeretett általános szabályok szerint.

Amennyiben a megválasztott személy beleegyezését adta, hogy elnök legyen, saját kezű aláírásával kellett igazolnia azt. Az új elnök hivatalát az előző elnök hivatalának megüresedését követően, vagy a kihirdetés utáni napon kellett elfoglalnia. Ezt azonban még meg kellett előznie egy eskütételnek, amelyet a legfőbb ügyész és a Legfelső Bíróságnak – a legfőbb ügyész által kijelölt – két bírója előtt kellett letennie.³⁷³

Amennyiben az elnöki pozíció a hivatali idő lejárta előtt megüresedett, az új elnöknek csak a fennmaradó időt kellett hivatalban eltöltenie. A parlament a hivatali időt meghosszabbíthatta legfeljebb hat hónappal, amennyiben olyan időszakra esett volna a választás, amikor a Ház nem ülésezett.

Az alkotmány szerint az elnök hivatalából eltávolítható volt, amennyiben szándékosan alkotmányt sértett, viselkedése nevetségessé, gúny tárgyává tette hivatalát, veszélybe sodorta a Dominikai Köztársaság biztonságát, fizikailag vagy mentálisan alkalmatlanná vált feladatai ellátására, esetleg bármely olyan körülmény merült fel, amely az elnöki jelölés kritériumának ellent mondott, vagy az elnök olyan tisztség betöltésére vállalkozott, amelyért fizetést fogadott el.

Amennyiben az elnök akadályoztatva volt munkájának végzésében, feladatait helyettesítője látta el. Helyettesítőjét az elnök maga, a miniszterelnökkel és az ellenzéki párt vezetőjével egyetértésben választotta meg. Ha az elnök ilyen személyt nem jelölt meg, vagy a jelöltje alkalmatlan volt az elnöki feladatok elvégzésére, új elnökválasztást kellett tartani.

1978–1986 között a Dominikai Köztársaságban viszonylagos béke volt, garantálva voltak az alapvető emberi és szabadságjogok. Ám ezen időszakot követően, különösen 1990-1994 között a választások tisztasága rendre megkérdőjeleződött, amikor Balaguer ismét elfoglalta elnöki pozícióját. A megoldást

³⁷³ Elnök az a személy lehetett, aki minimum 40 éves, a Dominikai Köztársaság polgára, vagy legalább öt éve a Dominikai Köztársaság lakosa volt. Az alkotmány szerint akkor is a Dominikai Köztársaság lakosának kellett tekinteni valakit, amennyiben azért élt az állam határán kívül, mert kormányhivatali tisztséget töltött be, vagy a Karib-tengeri Nemzetközösség valamely kormányközi szervénél, intézményénél, vagy bármely más olyan nemzetközi szervezetnél, intézménynél dolgozott, amelynek a Dominikai Köztársaság a tagja volt, és funkcióit az illető csak így tudta megfelelően ellátni. A parlamentnek jogában állott, hogy az összes képviselő háromnegyedének szavazatával eltörölje a tartózkodásra vonatkozó követelményeket.

Leonel Fernandez Reyna hatalomra kerülése jelentette, aki először 1996 januárjában került elnöki hivatalába, majd ezután 2004 és 2008-ban is megnyerte az elnökválasztást.

Az új elnök elődeihez híven szintén alkotmányozási gyakorlatba kezdett, amelynek eredményeképpen a hatályos alkotmány 2010 januárjában látott napvilágot. Ezt az alkotmányt a közvélemény élesen kritizálta az abortuszellenes rendelkezések, a Haitiből érkező emigránsokkal szembeni korlátozások és erősen konzervatív jellege miatt.

A hatályos alkotmány értelmében mindenesetre az elnököt négy évre választja közvetlenül Dominika népe. A törvényhozó hatalom szerve a Kongresszus, amelyet a Szenátus és a Képviselők Háza alkot. Az alaptörvény a végrehajtó hatalom hatáskörét kiterjeszti, és az elnöki pozíciót megerősíti, azáltal, hogy az elnöknek domináns szerepet ad a tömegkommunikáció terén is, mindezek mellett a hadsereg főparancsnokává nyilvánítja és a közügyek intézésében is a legfelsőbb hatalomként nevezi meg.

Elnök az a személy lehet, aki a Dominikai Köztársaság lakosa, minimum 30 éves, és a politikai és polgári jogok teljes birtokában van. Elnökké nem választható az a személy, aki a jelölését megelőző egy évben a katonaság vagy a rendőrség szolgálatában állt.

Az elnök helyettesítésére az alkotmány létrehozta az alelnöki tisztséget, amelyre nézve az 1978-as alkotmányban megfogalmazott rendelkezések mutatis mutandis irányadók.

Az 1978-as és a 2010-es alkotmány rendelkezései között egyébként lényeges különbségek fedezhetőek fel mind az államcélokat, mind pedig az elnöki pozíciót tekintve. Már nem az az elsődleges feladata az államnak, hogy csupán a demokrácia alapelveit fektesse le, védve ezzel az országot az önkényes uralomtól. A hatályos alkotmány szerint az államnak jelentősen hozzá kell járulnia a gazdasági fejlődéshez, külkapcsolati rendszerének kiterjesztéséhez, megszilárdításához, ezáltal a dominikai népnek jobb életszínvonalat, élhetőbb léte ígérve.

Az elnöki tisztséget illetően a legfőbb változás az elnök hatalmának némi kibővítésében, és persze megválasztásának módjában lehető fel. Az 1978-as alkotmány értelmében az elnököt még a parlament választotta öt éves ciklusra, a választás azonban ma már a dominikai nép feladata, akik négy évre szavaznak bizalmat a leendő elnök számára. A parlament, mint kifejezés, az alkotmány szövegéből eltűnt, helyébe a Kongresszus kifejezés lépett, amellyel szemben – egy prezidenciális rendszerre jellemző módon – az elnök felelősséggel nem tartozik. Az elnök immár valóban a végrehajtó hatalom csúcsszerve lett, kiterjedt hatáskörrel felruházva.

Ennek mindenekelőtt az az oka, hogy a Dominikai Köztársaság kormányformát váltott, parlamentáris rendszerét prezidenciális kormányrendszerre cserélte. Ezzel ebben a tekintetben is betagozódott a térség államainak sorába, megelente természetes helyét a régióban, és a latin-amerikai tradíciók követésének útján indult el. A politika- és jogtörténeteszek mindenesetre az 1978-as alkotmány államfő-jelölési módszerére joggal figyelhettek fel, mert ez olyan sajátos szisztémát honosított meg, amelynek lecserélését sokan szorgalmazták ugyan, de érdekességének kétség kívül megvolt a varázsa, és tartalmazott olyan elemeket, amelyek egy parlamentáris kormányformájú köztársaság klasszikus államfőjének megválasztásához a jövő alkotmánymérnökei is felhasználhatnak.

Utaltunk már ugyanakkor arra, hogy mindezen változások elsősorban az államformának köszönhetőek, hiszen monarchiában hasonló lépések elképzelhetetlenek lettek volna. Dominika kormányzati rendszere tehát az állam nevében is hordozott köztársasági államforma 'áldozata', ha úgy tetszik, de ez a megállapítás természetesen csak értékítélet nélkül igazolható.

A mi feladatunk ugyanakkor ezúttal az, hogy tekintetünket immár a térség legnagyobb és legfontosabb államára, lakosságszámát tekintve is legtekintélyesebb középhatalmára, Mexikóra vessük.

Mexikó ugyancsak kanyargós, hosszú történelmi múlttal rendelkezik, de számunkra az jelenti a kiindulópontot, hogy az ország első alkotmányát 1824-ben alkották, miután Spanyolországtól való függetlenségét hivatalosan is elismerték, majd 1857-ben Texas kiválásával újabb alaptörvény született.

Mexikó, vagyis hivatalos nevén a Mexikói Egyesült Államok jelenlegi alkotmányát 1917-ben fogadták el. Ennek célja az 1857-es alkotmány liberális célkitűzéseinek visszaállítására volt. Amaz előző, 1857-es alkotmány nagy részét ugyanis éppúgy átvette, mint az 1830-as évekbeli „*hét alkotmányos törvény*” számos rendelkezését.

A korszakhoz képest nagyon felvilágosult eszméket valló alkotmányban helyet kapott a hatalmi ágak szétválasztásának, a föderatív berendezkedésnek, a diszkriminációnak, a szociális és munkaügyi jogoknak, az egyetemes választójogoknak és a kötelező alapfokú oktatásnak a szabályozása is.³⁷⁴

Ezt az alkotmányt lassan százéves fennállása alatt majdnem négyszázszor módosították. Legtöbbször a Kongresszus jogkörét szabályozták, melyet átlagosan két évente változtatnak meg.³⁷⁵

³⁷⁴ <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-8764.html>

³⁷⁵ <http://www.monografias.com/trabajos12/consti/consti.shtml>

Az alaptörvény szerkezetét tekintve tíz főcímből áll, melyek összesen 136 cikelyt tartalmaznak. Ebben az alapdokumentumban nem található preambulum, így nem kapunk rögtön egyértelmű információkat az alkotmány eredetéről, az államformáról, az ország hitvallásáról, a hatalom eredetéről.

Érdekes módon az alkotmány sérthetetlenségét nem az alapdokumentum elején, hanem annak utolsó előtti, 9. főcímében találjuk. A jelek szerint fontosabb volt a dokumentum elején tisztázni az általános garanciákat, az állampolgárságra vonatkozó kritériumokat és jogosultságokat. Ez valószínűleg annak a történelmi miliónek köszönhető, melyben az alkotmány született.

1910-ben ugyanis polgárháború tört ki Mexikó területén, mely brutalitása és véressége ellenére megteremtette az új politikai rendszert. Habár a fegyveres forradalom csak 1920-ban ért véget, Venustiano Carranza elnöksége alatt elfogadták az új alkotmányt, és 1917. február 5-én Queretaro városában ki is hirdették.

Ebbe belefoglalták a felkelő nép akaratát, melynek következtében kiemelt szerepet kapott a külföldiek tulajdonhoz jutása. Az alkotmány visszaadta a nemzet jogát természeti kincseikhez, megszüntette a rabszolgaságot, meghatározta a munkások jogait és korlátozta az egyház hatalmát.

Az alkotmány második főcímében olvashatunk a nemzeti szuverenitásról és az államformáról. Az emberek mindenkori és elidegeníthetetlen joga, hogy megváltoztassák a kormányzati formát. Az alapdokumentum szerint Mexikó államformája képviseleti, demokratikus és szövetségi köztársaság.

Érdekes megemlíteni, hogy az ország államformája már az első alkotmány kikiáltása után is szövetségi köztársaság volt.

A köztársaság 31 szabad, szuverén államból és a fővárosból áll. Mindegyik államnak külön törvényhozó testülete és alapokirata van. A Mexikói Egyesült Államok Alkotmánya azonban mindegyik államra kötelező és irányadó. A főváros (Mexikóváros) kiemelt helyen szerepel a közigazgatásban, hiszen ennek az államnak a területén található az ország működését irányító minisztériumok. Az alkotmány értelmében három kormányzati szintet különböztetnek meg Mexikóban, az unió, az államok és a települések szintjét.³⁷⁶

Az alkotmány 80-as cikkelye szerint a legfelső végrehajtó hatalom feje a Mexikói Egyesült Államok Elnöke.

Ahhoz, hogy valaki elnök lehessen, bizonyos feltételeknek kell megfelelnie a 82-es cikkely alapján. Akkor választható meg, ha mexikói állampolgár, megválasztásakor betöltötte a 35. életévét és az országban tartózkodott a választást megelőző egy éven keresztül. A jelöltnek nem lehet egyházi státusa, és minisz-

³⁷⁶ <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-8764.html>

teri tisztséget sem tölthet be, a választást megelőző hat hónapban nem tölthetett be aktív katonai tisztséget, nem tölthetett be államtitkári vagy helyettes államtitkári posztot, és nem lehetett kormányzó vagy főügyész, hacsak nem mondott le tisztségéről a választás előtt hat hónappal.

Elnökválasztásra 1934 óta minden hatodik évben kerül sor (előtte négyévenként volt elnökválasztás). 1994-ig azonban nem minden választás felelt meg az átláthatóság és a becsületesség nemzetközi elveinek. Az elnököt közvetlenül, egyszerű többséggel választja a nép.

Az elnök hivatalba lépésekor az Unió Kongresszusa előtt ünnepélyes esküt tesz az Alkotmány betartásáról, és arra, hogy hűséges és hazafias elnöke lesz az Uniónak, melynek lakói felruházták őt a hatalommal.³⁷⁷ Az alkotmány értelmében az államfő egyben a kormány feje és a hadsereg fővezére is.

Ha az elnök a hivatali idejének első két évében alkalmatlanná válik feladatai elvégzésére, a Kongresszus névszerinti titkos szavazással és kétharmados többséggel ideiglenes elnököt jelöl ki. Az ideiglenes elnöknek a hivatalba kerülésétől számított tíz napon belül ki kell hirdetnie az új választások időpontját, melyet leghamarabb tizennégy, legkésőbb tizennyolc hónap múlva kell megtartani.

Ha azonban az elnök hivatalának utolsó négy évében történik meg ugyanez, akkor a Kongresszusnak ki kell jelölnie egy helyettesítő elnököt, aki befejezi a hatéves ciklust.

Azokban az esetekben, amikor a Kongresszus nem ülészik, és a fentebb említett probléma bekövetkezik, össze kell hívni azt rendkívüli ülés erejéig, hogy az említett eljárást lefolytassa.³⁷⁸

Amennyiben csak pillanatnyilag van akadályoztatva feladati ellátásában az elnök, akkor szintén ideiglenes elnököt kell kijelölni a már korábban említett módon, aki ellátja az elnöki teendőket a kérdéses időszakban.

Az elnöki posztról lemondani csak komoly indokkal lehet, mely indokot a Kongresszusnak el kell fogadnia.

Az elnök hatáskörébe tartozik³⁷⁹ kinevezni a legfőbb ügyészt, a főváros államának legfőbb ügyészét és rendőrfőnökét, az államtitkárokat és a kabinet tagjait, a nagyköveteket, a Legfelső Bíróság bíráit. Ő a hadsereg, a haditengerészet és a légierő legfelső parancsnoka, hatáskörébe tartozik háború és béke kinyilvánítása, jogában tárgyalni a külföldi országokkal és jogában áll megvétózni a

³⁷⁷ A Mexikói Egyesült Államok Alkotmányának 87-es cikkelye szól erről.

³⁷⁸ A Mexikói Egyesült Államok Alkotmányának 84-es cikkelye alapján.

³⁷⁹ Vö. a Mexikói Egyesült Államok Alkotmányának 89. cikkelye.

Kongresszus döntéseit, amint ez általában, de különösen az elnöki rendszerekben szokás.

Az azonban csak Mexikóban szokás, hogy az új elnök hivatalba lépése után a réginek kötelessége visszavonulni, és a háttérben maradni. Újraavasztása kizárt, de még alelnökként sem kerülhet hivatalba, ezzel is kivédve a diktatúra létrejöttét, amitől a mexikói alkotmányozók talán a leginkább félnek.

Ami azt illeti, van mitől tartaniuk Trinidad és Tobago állampolgárainak is. Trinidad és Tobago alkotmányos berendezkedésének vizsgálatakor különös gondot kell fordítanunk arra a történelmi tényre, hogy a terület korábban a Spanyol Királyság, majd az Egyesült Királyság koronagyarmataként funkcionált, miközben bár nem egyenletes intenzitású, de folyamatos francia hatások is érték. Mivel a ma is hatályos alkotmány az Egyesült Királyságtól történő elszakadást követően, 1976-ban született meg, célszerű, ha összehasonlító elemzésünket az akkori alkotmányos szabályozásból, illetve a jogintézmény akkor érvényesülő formájából merítjük.

Mindjárt az alkotmány preambuluma 5. § (2) bekezdése olyan operatív jogosítványt ad az elnök kezébe, mely európai szemmel igencsak kritikus hatalmat biztosít az államfő számára. E rendelkezés szerint ugyanis az alkotmány hatályba lépését követő három éven belül az elnök – ha véleménye szerint szükséges vagy hasznos volt – az alkotmánnyal való konformitás érdekében fenntartások nélkül módosíthatott bármely jogszabályt.³⁸⁰ Bár nem kétséges, hogy ez a bekezdés tekintélyes hatalmat adott az államfő kezébe, két esszenciális tényezőt feltétlenül meg kell vizsgálnunk, mielőtt értékítéletet mondanánk a rendelkezés demokratikus volta felett. Az egyik a konkrét történelmi háttér, a közjogi helyzet, melyben az alkotmány született; a másik pedig az elnök legitimitása, a választópolgárok általi elismertség révén elnyert politikai hatalma.

Az alkotmány megszületését megelőző több mint egy évtized közjogi szempontból meglehetősen problematikus volt Trinidad és Tobagóban. A volt koronagyarmat már 1962-ben elnyerte függetlenségét az Egyesült Királyságtól, ám az alkotmányozási folyamat olyan hosszúra nyúlt, hogy viszonylag erős jogosítványokkal kellett felruházni egy közjogi méltóságot a jogrend minél hatékonyabb és gyorsabb átalakítása érdekében. Az államfő kiemelt szerepének alkotmányba foglalása ebben az esetben politikailag merész választás volt, hiszen az első elnök – aki egyébként az alkotmány egyik készítője is volt – korábban a brit királynőt szolgálta, mint az Egyesült Királyság domíniumának kinevezett főkormányzója.

³⁸⁰ 1976. évi 4. törvény 5 § (2), Trinidad és Tobago Alkotmánya.

A köztársaság kikiáltásakor semmiképp nem segítette elő a nemzetközi jogi szintéren ‘újszülött’ állam függetlenségének plauzibilitását, hogy továbbra is a királynő által kinevezett főkormányzó irányította az országot. Rendkívül fontos volt tehát, hogy az újonnan létrehozott elnöki pozíciót egyértelműen megkülönböztethetővé tegyék a korábbi főkormányzói tisztségtől, valamint tisztázzák a korábban a királynőt, illetve a főkormányzót megillető jogosítványok jövőbeli gyakorlását. Ennek megfelelően az alkotmányban deklarálták, hogy a továbbiakban minden létező jogszabályban az Őfelségére, illetve a Koronára történő utalásnál az Államot, a Főkormányzóra való utalásnál pedig az Elnököt kell érteni.³⁸¹

Utóbbi esetben az alaptörvény részletesen kifejti, hogy a hatályba lépés napjától az elnökre a korábbi főkormányzó hatásköre, jogai, privilégiumai, kötelezettségei és funkciói is átszállnak.³⁸²

Ezzel a meglehetősen széles halmazzal azonban korántsem merítettük ki az elnököt megillető jogosítványokat, illetve az őt terhelő kötelezettségeket. Többek között joga van a miniszterelnök akadályoztatása, vagy a tisztség betöltetlensége esetén kijelölni a miniszterelnököt helyettesítő minisztert, ha a miniszterelnök valamilyen oknál fogva ezt nem tette meg.³⁸³ A kétkamarás törvényhozás együttes összehívása szintén az elnök feladatát képezi, melyet azonban csak a miniszterelnök tanácsára, annak megfelelően tehet meg, csak és kizárólag abban az esetben, ha a miniszterelnök véleménye szerint a törvényhozás összehívására az alkotmány szükséges vagy hasznos módosítása miatt van szükség.³⁸⁴

A Trinidad és Tobagói Alkotmány az elnökjelölt ajánlását a Jegyzékében részletezett formai követelményekhez köti. Jelöltet az Elektori Kollégium – vagyis a törvényhozás két házának összes tagjából álló, alkotmánymódosításra is feljogosított testület – több tagja ajánlócédulán indíthat, melyen a jelölt teljes nevén, lakcímén és foglalkozásán (!) kívül szerepelnie kell az őt ajánló kollégiumi tagok (képviselők) által képviselt választókerületeknek is.³⁸⁵

Érdekességként megjegyzendő, hogy a jelöltek érdekében felszólalók beszédét legalább huszonnégy órával a beszéd tervezett elhangzását megelőzően meg kell küldeni a házelnöknek, akinek joga van minden olyan részletet visszautasítani a beszédekből, melyek szerinte egy jelölt személye ellen irányulnak.³⁸⁶

³⁸¹ 1976. évi 4. törvény 1. fejezet, 5 § (5) a), b) és c). Trinidad és Tobago Köztársaság Alkotmánya.

³⁸² 1976. évi 4. törvény 1. fejezet, 6 § (2). Trinidad és Tobago Köztársaság Alkotmánya.

³⁸³ 1976. évi 4. törvény 1. fejezet, 14 § (2). Trinidad és Tobago Köztársaság Alkotmánya.

³⁸⁴ 1976. évi 4. törvény 1. fejezet, 16 § (2). Trinidad és Tobago Köztársaság Alkotmánya.

³⁸⁵ 187/1976 *Electoral College Regulation* 4 § (2), Trinidad and Tobago.

³⁸⁶ 187/1976 *Electoral College Regulation* 8 § (5), Trinidad and Tobago.

Az eljárási szabályok a továbbiakban igen sajátos megoldást követnek. Abban az esetben, ha a megadott határidőig egyetlen jelöltet állítottak, az Elektorok Kollégiumának elnöke egyszerűen deklarálja a jelölt elnökké történő megválasztását.³⁸⁷ Ez történt az elnöki posztot korábban is betöltő George Maxwell Richards újraválasztásakor is 2008-ban. Ha több jelöltet állítanak, az alkotmányos szabályozásnak megfelelően szavazást kell kiírni az elnök személyére.³⁸⁸ Az Elektorok Kollégiuma – a törvényhozás két házának képviselőiből állván – erős politikai befolyást gyakorolva meghatározhatja a jelöltek számát és személyét.³⁸⁹

Elnöknek csak olyan személy jelölhető, aki betöltötte a 35. életévét, Trinidad és Tobago-i állampolgár, továbbá legalább a jelölést megelőző tíz évet az országban töltötte.³⁹⁰ A jelölés akkor érvényes, ha a jelöltön kívül legalább tizenkét alsóházi képviselő aláírta. Az elnök hivatali ideje öt év, de semmilyen megkötést nem találunk az alaptörvényben arra vonatkozóan, hogy az elnököt akár egymás után többször is újraválasszák.³⁹¹ (Átmeneti rendelkezések *expressis verbis* rendelkeznek arról, hogy az alkotmány hatályba lépésekor a korábbi főkormányzónak kell elfoglalni az elnöki széket, amíg választást nem tartanak, és az új elnök hivatalba nem lép.)³⁹² Az államfő elmozdításakor követendő eljárás nagyon hasonlít az Egyesült Államokban alkalmazott *impeachment* eljárásra.

Az elnökválasztási módszert illetően azonban érdemes egy pillantást vetni egy látszólag távoli európai példára. Mint ismeretes, Franciaországban az Ötödik Köztársaság Alkotmánya egy politikailag erős elnöki pozíciót hozott, ám a Sárközy elnök által inicializált 2008-as alkotmánymódosítás több helyen is az államfő politikai státusának mérsékelt keretek közé terelését jelentette. Többek között az elnök újraválaszthatóságát is szabályozta, egymás után maximum két hivatali időt engedélyezve a mindenkori köztársasági elnöknek. Ide sorolható az a rendelkezés is, mely az elnök különleges körülmények fennállása esetén gyakorolható kivételes jogosítványait korlátozza, valamint az a passzus, mely szerint a parlamenti bizottságok ellenezhetik az elnökjelölteket.³⁹³

³⁸⁷ 187/1976 *Electoral College Regulation* 9 § (1) b), Trinidad and Tobago.

³⁸⁸ 187/1976 *Electoral College Regulation* 9 § (1) a), Trinidad and Tobago.

³⁸⁹ 1976. évi 4. törvény 3. fejezet, 28 § (1); valamint 30 § a). Trinidad és Tobago Köztársaság Alkotmánya.

³⁹⁰ 1976. évi 4. törvény 3. fejezet, 23 § (1). Trinidad és Tobago Köztársaság Alkotmánya.

³⁹¹ 1976. évi 4. törvény 3. fejezet, 33 § (1). Trinidad és Tobago Köztársaság Alkotmánya.

³⁹² 1976. évi 4. törvény 3. fejezet, 25 § (1). Trinidad és Tobago Köztársaság Alkotmánya.

³⁹³ *Loi Constitutionnelle de modernisation des institutions de la Vèrne République*, 2008. 07. 23. Alkotmány-módosítás 6 § (2); 13 § ; 16 § .

Ez esetünkben azért fontos, mert a Trinidad és Tobago-i alaptörvény az újra-választhatóság kérdésében a módosítás előtti, míg az elnökjelölttel való szembehelyezkedés tárgyában a módosítás utáni francia alkotmánnyal rokon. Utóbbi kizárólag abban az értelemben, hogy a választás elé beékelődött egy 'lépcső', mely Trinidad és Tobagóban a jelöltek indítására, Franciaországban pedig a valaki által már javasolt jelöltekkel való szembehelyezkedésre korlátozódik. Különbőség a két politikai 'fék' között, hogy míg előbbi az összes alsóházi és felsőházi képviselőből álló Elektorok Kollégiumának, utóbbi a parlamenti bizottságoknak képezi jogkörét.

Fontos különbség a két rendszer között, hogy a francia alkotmányos szabályozás nem teszi lehetővé azt az európai demokratikus hagyományoktól meglehetősen idegen hivatalba lépési alternatívát, mely egyetlen jelölt esetén – a választás mellőzésével – közvetlenül lehetővé teszi a jelölt elnökké történő kinevezését. A francia megoldás ráadásul a választás első körében abszolút többséget követel a leendő elnöktől, s e feltétel ki nem elégítése esetén egy második – a két legtöbb szavazatot kapott jelölt között döntő – fordulót ír elő.³⁹⁴

Trinidad és Tobago államfői intézményt érintő alkotmányos szabályozása leginkább az Egyesült Államok alkotmányában foglalt releváns rendelkezésekkel rokon. Az ötéves hivatali idő kivételével – mely a francia elnökével megegyező – számos rendelkezés az alapító atyák által elkészített alkotmány analógiájára épül fel. Többek között ide sorolhatóak az elnökkel szembeni elvárások: az állampolgárság, a 35. életév betöltése, valamint a meghatározott ideig az országban való tartózkodás követelménye.³⁹⁵

Utóbbi a közép-amerikai országban a jelölést megelőző tíz évet jelenti, míg az Egyesült Államokban ennél szigorúbb, tizennégy éves minimum korlátot határoztak meg. Kiemelendő, hogy az Egyesült Államok Alkotmányának gyakran bírált szakasza, mely csak azoknak teszi lehetővé az elnöki cím betöltését, akik az országban születtek, a szigetországban nem került be az alaptörvény passzusai közé. Nem kizárt, hogy szerepet játszott ebben a döntésben az ország azóta is rendkívül szoros kapcsolata az Egyesült Királysággal, melynek következtében nem akart egyértelműen és kizárólagosan az Egyesült Államok által kikövezett úton járni.

Az Elektorok Kollégiuma is egy sajátos jogintézmény, mely szinte csak nevében emlékeztet az Egyesült Államok közvetett választást megvalósító elektoraira. Trinidad és Tobago a tekintetben követi az Egyesült Államokat, hogy

³⁹⁴ A Francia Köztársaság Alkotmánya, 1958. 10. 04-i törvény, 7 § (1).

³⁹⁵ Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, II. Cikk 1 § (5).

az elektorok összlétszáma megegyezik a törvényhozás két háza tagjainak összlétszámával, ám míg az Egyesült Államokban az alkotmány *expressis verbis* kizárja, hogy szenátusi vagy képviselőházi tag, azaz szenátor vagy képviselő elektor lehessen, addig a szigetország alkotmánya az Elektorok Kollégiumát a Szenátus és az Képviselőház tagjaiból álló egykamarás testületként írja le.³⁹⁶

Ráadásul az Egyesült Államokban a kötött mandátum miatt az elektorok szerepe formális, kimerül a választópolgárok által kinyilvánított akarat továbbításában. Ezzel szemben Trinidad és Tobagóban az elektoroknak már a jelöltek állításában is kiemelkedő szerepük van, nem is beszélve arról az eshetőségről, ha ellenfél hiányában az általuk javasolt egyetlen jelöltet érvényesen elnökké nevezik ki. Több jelölt esetén a választási eljárásban játszott szerepük, a folyamatban elfoglalt helyük éppen az Egyesült Államok releváns szabályozásának tükörképe, ott ugyanis az esélyes jelöltek egy viszonylag nagy halmazból, a választópolgárok általi közvetlen támogatás folytán emelkednek ki, s ezt a kiemelkedést a választópolgárok választással kinyilvánított döntését követően az elektorok formális szavazása követi. Itt ez megfordul ugyan, ugyanis a jelöltek állításában szerepet játszó elektorok feladatai több jelölt esetén a választási eljárás korai szakaszában, s nem a végső szavazásban koncentrálódnak, de természetesen nem ez a fő különbség.

A fő különbség természetesen az, hogy Trinidad és Tobago Köztársaságban az államfő minden tekintetben közvetett, azaz a törvényhozás általi választással kerül hatalomba, míg az amerikai kontinens legtöbb köztársaságában – beleértve a formálisan elektori rendszert alkalmazó Egyesült Államokat is – közvetlenül, a nép általi választással kerül hivatalba.³⁹⁷

Trinidad és Tobago esetében különösen fontos, hogy az államfő szerepének, politikai hatalmának vizsgálatakor a kormányfői intézményt is megfelelően körbejárjuk. A két intézményt nem tudjuk egymástól függetlenül kezelni, hiszen az elnöki intézmény első olvasatra könnyen értelmezhető a főkormányzói cím szurrogátumaként. Éppen ezért elengedhetetlen a kormányfő alkotmányban meghatározott szerepét, legitimációs bázisát komparatív nézőpontból az államfőhöz viszonyítva pozícionálni.

A végrehajtó hatalmat a Trinidad és Tobago-i alkotmány az elnökre ruházza, s egyben kiköti, hogy ezt a jogkörét közvetlenül, vagy neki alárendelt hivatalnokain keresztül is gyakorolhatja. Az alkotmány a fegyveres erők főparancsnokaként is az elnököt jelöli meg. Az alaptörvény szerint azonban ezen szakaszban

³⁹⁶ Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, II. Cikk 1 § (2).

³⁹⁷ Ma már ekként választják a legtöbb európai köztársaság elnökét is.

található egyetlen rendelkezés sem akadályozhatja meg a parlamentet abban, hogy bizonyos funkciókat más személyre, illetve hatóságra ruházzon át.³⁹⁸ A kabinet, mely a végrehajtó hatalom általános irányítását látja el, kollektív felelősséggel tartozik a parlamentnek. Tagjait, vagyis a miniszterelnököt és a minisztereket az elnök nevezi ki, utóbbiakat a miniszterelnök tanácsára.³⁹⁹

Az alaptörvény az alkotmányon vagy egyéb törvényeken alapuló elnöki funkciók gyakorlását a kabinet, vagy a kabinet általános felhatalmazása birtokában egy miniszter tanácsával való összhanghoz köti. Kivételt jelentenek azok az esetek, ahol az alkotmány vagy más törvény rendelkezése az általa gyakorolható funkciót kifejezetten diszkrecionális jogkörként szabályozza, vagy a kabineten kívül más személlyel vagy hatósággal történő konzultációt követeli meg, illetve az ezek tanácsával való összhang kötelezettségét írja elő.⁴⁰⁰

Az alaptörvény rögzíti azokat a jogköröket, melyek gyakorlása során az elnököt csak saját megfontolt értékítélete köti. Utóbbiak közé tartozik többek között a miniszterelnök kinevezésével kapcsolatos jogköre, valamint az ellenzék vezetőjének kinevezése.⁴⁰¹

A kormányfő hivatalba kerülésének alkotmányjogi szabályozása finoman szólva többféle interpretációt tesz lehetővé. Az alaptörvény egyrészt kiköti, hogy az elnököt csak saját megfontolt értékítélete köti a kormányfő kinevezésekor, másrészt viszont meghatározza, hogy csak alsóházi képviselők közül választhat, sőt ezek közül is kizárólag olyat, aki az alsóházi képviselők többségének támogatását bírja, vagy véleménye szerint legvalószínűbb, hogy a többség támogatását meg tudja szerezni.⁴⁰²

A miniszterelnököt a köztársasági elnök nevezi ki.⁴⁰³ Miniszterelnök lehet a képviselőház egy tagja, aki a többséggel rendelkező párt vezetője, ám ha nincs többséggel rendelkező párt, vagy a pártnak nincs vitathatatlan vezetője, akkor az elnök a képviselőház azon tagját nevezi ki, aki saját meglátása szerint a legalkalmasabb a többség irányítására.⁴⁰⁴ Szintén feltétele a kinevezésnek az is,

³⁹⁸ 1976. évi 4. törvény 5. fejezet, 74 § (1)-(3). Trinidad és Tobago Köztársaság Alkotmánya.

³⁹⁹ 1976. évi 4. törvény 5. fejezet, 75 § (1)-(2); 76 § (1)-(5). Trinidad és Tobago Köztársaság Alkotmánya.

⁴⁰⁰ Uo. 5. fejezet, 80 § (1) a)-c).

⁴⁰¹ Uo. 5. fejezet, 80 § (3) a); c).

⁴⁰² Uo. 5. fejezet, 76 § (1) a)-b).

⁴⁰³ <http://rgd.legalaffairs.gov.tt/Laws2/Constitution.pdf> Trinidad és Tobago Köztársaság Alkotmánya 5. fejezet 76 (1) bekezdés. (letöltve: 2012. 11. 18.)

⁴⁰⁴ Uo. 5. fejezet 76 (1) (a) (b) bekezdés.

hogy az adott személy elfogadja azt.⁴⁰⁵ A minisztereket a köztársasági elnök nevezi ki, ám a miniszterelnök tanácsával összhangban kell eljárnia. A kormány tagjait a képviselőház és a szenátus tagjai közül nevezik ki.⁴⁰⁶

Abban az esetben, ha a képviselőház többségi támogatással elfogadja a miniszterelnökkel szembeni bizalmatlansági indítványt, akkor a miniszterelnök az azt követő hét napon belül vagy lemond, vagy kéri az államfőt, hogy oszlassa fel a parlamentet. Ilyenkor az államfő visszavonja a miniszterelnök kinevezését.⁴⁰⁷ További két eset van, amikor a miniszterelnök lemondhat. Az egyik ezek közül az, ha a kormány feloszlása után az államfő őt újra ki akarja nevezni miniszterelnökké, vagy egy másik személyt akar kinevezni.⁴⁰⁸ A második eset pedig akkor következik be, ha a miniszterelnök már nem tagja a képviselőháznak, és ennek oka független a parlament feloszlásától.⁴⁰⁹

Az államfő, a miniszterelnök véleményével összhangban bármikor elnapolhatja, vagy feloszlathatja a parlamentet.⁴¹⁰ A parlament mandátuma az első üléstől számított öt évig tart, kivéve, ha ennél korábban oszlatják fel.⁴¹¹ Ha az ország háborúban áll, akkor a parlament időtartamát maximum tizenkét hónappal meg lehet hosszabbítani, de egyéb esetben nem haladhatja meg az öt évet.⁴¹² Amennyiben a parlament feloszlása és a képviselőház tagjainak megválasztása közötti időben valamilyen vészhelyzet merül fel, és a miniszterelnök szükségét látja annak, hogy a két házat összehívja az általános választások előtt, akkor az államfőnek lehetősége van arra, hogy a korábbi parlamenti házakat összehívja. A képviselőház tagjait a korábbi parlament feloszlását követő három hónapon belül kell megválasztani.⁴¹³

A Trinidad és Tobago Köztársaság általános jellegéről szólva emlékeztetbe idézhető, hogy az állam általános jellege az alkotmányok leginkább kultúra-közeli és gyakorlatilag folyamatosan háttérben lappangó alapelveinek számbavételével ismerhető meg. Ezen princípiumok az állam olyan minőségeire,

⁴⁰⁵ Uo.

⁴⁰⁶ Uo. 3. bekezdés.

⁴⁰⁷ Uo. 5. fejezet 77 (1) bekezdés.

⁴⁰⁸ Uo. 5. fejezet 77 (2) (a) bekezdés.

⁴⁰⁹ Uo. 5. fejezet 77 (2) (b) bekezdés.

⁴¹⁰ Uo. 5. fejezet 68 (1) bekezdés.

⁴¹¹ Uo. 5. fejezet 68 (2) bekezdés.

⁴¹² <http://rgd.legalaffairs.gov.tt/Laws2/Constitution.pdf> (letöltve: 2012. 11. 18.) Trinidad és Tobago Köztársaság alkotmánya 5. fejezet 68 (3) bekezdés.

⁴¹³ Uo. 5. fejezet 69 (1) bekezdés.

jellemzőire és irányvonalaira mutatnak rá, melyek természetüknél fogva csak az általános rendelkezések, még inkább a preambulum kebelében foglalhatnak helyet.

Esetünkben az alkotmány preambuluma annyit deklarál, hogy a nemzetet Isten (God) mindenhatóságának, az alapvető emberi jogok és szabadságok tiszteletben tartásának, a család szabad emberek és szabad intézmények társadalmában való elismerésének, az emberi méltóságnak és az emberiség Teremtőtől (*Creator*) kapott egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak princípiumaira építették.⁴¹⁴

A fő cél a közjó (*common good*) biztosítása, mely kizárja a nyers gazdasági szükségből fakadó kihasználás, illetve embertelen feltételek melletti dolgoztatás lehetőségét és a mindenkinek megfelelő életfeltételeket tüzi zászlajára.⁴¹⁵ Biztosítani kell az érdemeken, képességeken és tisztességen alapuló előmenetelt. Már a preambulumban megjelenik azon hit, mely minden személy (!) számára – képességeik függvényében – biztosítja a nemzeti élet intézményeinek működésében való részvételt, így ezek fejlesztését és fenntartását is, persze mindig a törvényesen létrehozott hatóságok tiszteletben tartásával.⁴¹⁶ Egyfajta egyediség a preambulumban felsorolt *institutio*-k szinte mindegyikén tetten érhető. Még a brit hagyományokból eredő *'rule of law'* is sajátos színezetet kap, ugyanis kinyilvánítják, hogy az emberek és intézmények szabadsága csak akkor lehet tartós, ha az a *'rule of law'* morális és spirituális értékeinek tiszteletén alapul.⁴¹⁷ E megfogalmazás, bár a kontinentális jogérzék számára szokatlan, a brit alkotmányos rendszer esszenciájának mélyebb megértését sejteti. Az alapvető emberi jogok és szabadságok kérdése még egyszer felbukkan az alkotmányban, méghozzá egyfajta önkorlátozó követelményként. Az alkotmány rendelkezéseinek ugyanis biztosítania kell ezen jogok és szabadságok érvényesülését, valamint az állam jellegét meghatározó alapelvek (*principles*) és hitek (*beliefs*) megőrzését.⁴¹⁸

Az első konkrét rendelkezés a Trinidad és Tobago Köztársaságot független, demokratikus államként definiálja.⁴¹⁹ Az állam általános jellegének fontos tényezője, hogy az alkotmány a második bekezdésben önmagára reflektálva

⁴¹⁴ 1976. évi 4. törvény preambulumának a) pontja. Trinidad és Tobago Köztársaság Alkotmánya.

⁴¹⁵ 1976. évi 4. törvény preambulumának b) pontja.

⁴¹⁶ 1976. évi 4. törvény preambulumának c) pontja.

⁴¹⁷ 1976. évi 4. törvény preambulumának d) pontja.

⁴¹⁸ 1976. évi 4. törvény preambulumának e) pontja.

⁴¹⁹ 1976. évi 4. törvény 1 § (1).

kimondja, hogy az alkotmánnyal inkonzisztens jogszabályok az inkonzisztencia terjedelméig – *ipso jure* – érvénytelenek.⁴²⁰

Ismeretes, hogy Trinidad és Tobago politikatörténete (bár az ország köztársasággá válása után is a Nemzetközösség tagja maradt) időnként nem volt mindig és minden tekintetben méltó a veretes alkotmányi szavakhoz. A politikai eseményekre itt nem reflektálva befejezésül – mielőtt a térséget elhagynánk – már csak egy jelenségre tartunk érdemesnek utalni, a nők politikai szerepvállalásának látványos növekedésére.

Argentína, Brazília, Chile és sok más ország után Dominikán (Dame Mary Eugenia Charles, miniszterelnök 1985–1995), Guyanában (Janet Jagan, miniszterelnök 1997, majd elnök 1997–1999) és Jamaicában (Portia Lucretia Simpson-Miller, miniszterelnök 2006–2007) már láthattuk ennek jeleit.⁴²¹ Legutóbb Trinidad és Tobagóban Kamla Persad-Bissessar csatlakozott a sorhoz.⁴²² A női politikai és közjogi vezetők köre egyre bővül – a világszerte tapasztalható jelenségnek az amerikai kontinens országaiban is akadnak példái.

⁴²⁰ 1976. évi 4. törvény 1 § (2).

⁴²¹ Woman Power: *Kamla creates history*. *TT, CANANEWS*, 25 May 2010.

⁴²² Radhica SOOKRAJ: *Kamla comes from humble beginnings*. *Trinidad and Tobago Guardian*, 26 May 2010.

HÁROM KONCEPCIÓ A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI INTÉZMÉNYRŐL (1946, 1988–1990, 2010–2013)

WIENER György*

1. A köztársasági elnöki intézmény jellege az uniós tagállamokban

1. A klasszikus közjogi felfogás szerint a parlamentáris kormányzati rendszerekben a végrehajtó hatalom élén az államfő áll, aki azonban e hatalmat nem közvetlenül, hanem a törvényhozásnak politikailag felelős miniszteriális testület útján gyakorolja. Monarchikus államforma esetén e helyzetet azzal a formulával írják le, hogy „a király uralkodik, de nem kormányoz”, s ezt a megfogalmazást aztán a parlamentáris köztársaságok elnökeire is alkalmazzák. Ily módon e berendezkedéseket a duális, az államfő és a miniszterelnök között megosztott végrehajtó hatalom jellemzi; az uralkodó, illetőleg az elnök azonban nem hozhat autonóm politikai döntéseket, hiszen aktusai miniszteriális előterjesztést és ellenjegyzést igényelnek. E korlátozás, mint közismert, a kormány részéről történő felelősségátvállalást szolgálja, mivel a köztársasági elnököt nem terheli politikai felelősség, s a királyt jogi sem. Emellett az ellenjegyzés intézménye elvileg azt is garantálja, hogy a megosztott végrehajtó hatalom nem válik kétfejűvé, vagyis az államfő és a miniszterelnök (miniszter) az előbbi hatáskörébe tartozó ügyekben csak együttesen dönthet.

Mindazonáltal az uralkodó, illetőleg a köztársasági elnök kormányzati válsághelyzetekben érdemi politikai szereppel is rendelkezik. Ilyen szituációk szilárd parlamentáris rendszerekben elsősorban kiegyenlített törvényhozási erőviszonyok esetén fordulnak elő, amikor megfelelő többség hiányában nehézséget okoz, vagy kifejezetten lehetetlenné válik az új kabinet létrehozása. Az alkot-

* Ny. tszvv. egyetemi docens (DE ÁJK).

mányjogászok és a politológusok jelentős része egyébként úgy látja, hogy az államfő a kormányalakításban való részvétele miatt részesedik a végrehajtó hatalomból, függetlenül attól, hogy az alkotmány ezt deklarálja-e avagy sem.¹

Az európai uniós köztársaságok alaptörvényeiből valóban nem rajzolódik ki a parlamentarizmus valamilyen ‘tisztá modellje’, s ezen belül az elnöknek a hatalmi ágak rendszerében elfoglalt helye. Míg a monarchikus államformájú tagállamok többségének alkotmánya egyértelműen deklarálja, hogy a végrehajtó hatalmat az uralkodó gyakorolja, köztársasági berendezkedés esetén, mint ezt rövidesen kifejthük, legalább öt megoldással találkozhatunk. E különbség hátterében az húzódik meg, hogy a polgári átalakulás során Európában többnyire alkotmányos monarchiák jöttek létre, melyek, a konzervatív dinasztikus és a liberális törvényhozási erők küzdelmének lezárásaként, szokásjogi úton alakultak át parlamentáris kormányzati rendszerekké. Az eredeti szabályozást aztán az átfogó alkotmányrevíziók sem érintették, sőt Dánia esetében a tradicionális formulát az 1953-ban elfogadott új alaptörvény is változatlanul hagyta.² Ezzel szemben az európai köztársaságok a jogfolytonosság megszakadásával, forradalom útján, vesztés háború következtében, idegen megszállás idején vagy új állam megalakulásával jöttek létre, ami eleve lehetőséget biztosított új alkotmányos normák megfogalmazására.³ Mindazonáltal az államformaváltás után a korábbi monarchista alaptörvény nemegyszer mintául szolgált az új berendezkedés számára, s ennek keretében a köztársasági elnököt jórészt az uralkodó hatáskörével ruházták fel.

A kontinuitás megszakadása, a Max Weber-i értelemben vett forradalmi jogbitorlás tehát nyilvánvalóan jelentős szerepet játszott abban, hogy a parlamentá-

¹ A parlamentáris kormányzati rendszer jellegzetességeinek összefoglalását és az államfőnek a végrehajtó hatalom fejeként történő definiálását a legújabb hazai szakirodalomban lásd KOVÁCS Virág: A köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom. In: CSINK Lóránt – SZABÓ István (szerk.): *Az államfő jogállása I.* Budapest, Pázmány Press, 2013. 37–43.

² A Belga Királyság Alkotmányának 37. cikke; A Dán Királyság Alkotmányának 3. cikk második mondata; 12. cikke; Luxemburg Nagyhercegség Alkotmánya 33. cikk második mondata. A Holland Királyság Alkotmányának 1983-ban elfogadott szövege 42. cikk (1) bekezdése szerint „A kormányt a király és a miniszterek alkotják.” A spanyol és a svéd alkotmány ugyanakkor, bár eltérő történelmi okok miatt, ilyen meghatározást nem tartalmaz. Lásd Spanyolország Alkotmányának 56. cikk (1) bekezdése; a Svéd Királyság Alkotmányának 5. cikk (1) bekezdése; 6. cikke. (A tanulmányban idézett alkotmányok jelenleg hatályos szövegének forrása a Cseh Köztársaság Alkotmánya 2009-es módosítása kivételével TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005.)

³ Részletesebben lásd WIENER György: A köztársasági államforma elterjedése Európában. In: PETRÉTEI József (szerk.): *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára.* Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar – MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, 2001. 404–405.

ris köztársaságok ‘tisztá modellje’ nem alakult ki. Már a két világháború közötti republikánus alaptörvények is eltérően deklarálták az államfői státusz jellegét, vagyis az alkotmányos standard nem az utóbbi évtizedek jogi modernizációja során bomlott fel. A weimari köztársaság alkotmánya egyáltalán nem definiálta a birodalmi elnök jogállását, miközben a feladat- és hatáskörére vonatkozó rendelkezésekből kiderült, hogy a kormánnyal együtt gyakorolja a végrehajtó hatalmat.⁴ A II. Spanyol Köztársaság alaptörvényének meghatározása értelmében a köztársasági elnök az állam feje és megtestesíti a nemzetet, vagyis pozíciója első közelítésben egyetlen hatalmi ághoz sem kötődött. Ezt az értelmezést támasztja alá az a rendelkezés is, amely szerint főképp a minisztertanács dolgozza ki a törvényjavaslatokat, fogalmazza meg a rendeleteket, gyakorolja a végrehajtó hatalmat, s dönt minden közérdekű ügyben.⁵ Az osztrák alkotmány viszont már első, 1920-as szövegváltozatában is egyik kidolgozója, Hans Kelsen elméletét követve az államfőt, az intézmény szerkezeti elhelyezésével, a szövetségi végrehajtó hatalom, s azon belül a közigazgatás szervének tekintette, noha 1929-ig a kormányalakítás folyamatában nem vehetett részt. Ugyanakkor az e szférába tartozó jogkörök felosztásánál általános felhatalmazást a szövetségi kormány tagjai kaptak, míg az elnök csak olyan ügyekben dönthetett, melyeket az alkotmány kifejezetten hatáskörébe utalt.⁶

2. Az európai uniós köztársaságok hatályos alkotmányai, mint előbb már említettük, az államfői intézmény jellegének meghatározásakor öt, egymástól jelentős mértékben eltérő megoldást alkalmaznak. Öt állam, Ciprus, Finnország, Franciaország, Görögország és Málta alaptörvénye a klasszikusnak tartott formulát használja, vagy ahhoz elvileg közelálló megfogalmazást tartalmaz. E tagállamok közül azonban Ciprus prezidenciális, Franciaország pedig félprezidenciális köztársaság, s így az államfői tisztség jellegére vonatkozó alkotmányos definícióik kívül esnek vizsgálati körünkön. Ez utóbbi kormányformával rendelkezett korábban Finnország is, melynek 2000-ben hatályba lépett új alkotmánya egy fejezetben szabályozza az elnök és a kormány intézményét, s lehetővé teszi, hogy meghatározott esetekben az államfő autonóm kormányza-

⁴ A weimari alkotmány egy fejezetben (3. fejezet 41–59. cikkelyek) szabályozta a birodalmi elnök és a birodalmi kormány intézményét, anélkül, hogy jellegüket meghatározta volna. A két intézmény együttes hatalomgyakorlásáról részletesebben lásd SZABÓ István: *Az államfő jogállása a weimari köztársaságban*. Budapest, Osiris, 2000. 117–118.

⁵ A Spanyol Köztársaság 1931. évi alkotmányának 67.; 90. cikke.

⁶ Részletesebben lásd SZABÓ István: *Ausztria államszervezete 1918–1955*. Budapest, PPKÉ JÁK, 2010. 113–114.; 165–167.

ti döntéseket hozzon Görögország 1975-ben megalkotott alaptörvénye e téren a monarchikus berendezkedés formuláját vette át, s 1986-os módosításáig egyébként is félprezidenciális jellegű jogosítványokkal ruházta fel az államfőt, noha deklarálta a köztársaság parlamentáris kormányformáját. ‘Tiszta modellel’ csak Málta esetében találkozhatunk, melynek alkotmánya egyértelműen kimondja, hogy a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök közvetlenül vagy a neki alárendelt tisztviselőkön keresztül gyakorolja. E formula mintájául feltehetően a brit történeti alkotmány szolgált, mely valóban a parlamentarizmus eredeti, klasszikus alaptípusát szabályozza.⁷

Három tagállam, az előbb már említett Ausztria, valamint a Cseh Köztársaság és Szlovákia alaptörvénye a köztársasági elnöki intézményt a végrehajtásról, illetőleg a végrehajtó hatalomról szóló fejezetben rendezi, ily módon jelezve az államfőnek a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyét. Az utóbbi két ország esetében azonban az alkotmány mégsem definiálja egyértelműen e státus jellegét. A cseh alaptörvény ugyanis a végrehajtó hatalom legfőbb szervének a kormányt nevezi, s a szlovák is tulajdonképpen ugyanezt a formulát tartalmazza, miközben a köztársasági elnöki tisztséget az állam belső és külső képviselével, illetőleg az alkotmányos intézmények megfelelő működésének biztosításával jellemzi.⁸

A standard modell azonban teljes mértékben azokban az alkotmányokban sem jelenik meg, amelyekben a köztársasági elnököt a végrehajtó hatalom birtokosaként vagy részeseként definiálják. Az ellenjegyzést általános érvényességi kellékként ugyanis a hat parlamentáris berendezkedésű állam egyikében sem írják elő, sőt a máltai, valamint az új finn alaptörvény ezt az intézményt nem is ismeri. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a köztársasági elnök elsősorban olyan jogosítványokat gyakorolhat kormányzati felelősségátvállalás nélkül, mint például a miniszterelnök kinevezését, vagy a parlament feloszlatását, amelyek a ‘tisza modell’ hívei szerint is a prerogatívák, az államfői előjogok körébe tartoznak.⁹

⁷ Ciprus Alkotmányának 1. cikke, 36. cikk (1) bekezdése; 46-49.; 54. cikke; Finnország Alkotmányának 58; 65. cikke; 128 cikk (1) bekezdése; A Francia Köztársaság 1958. évi Alkotmányának 9. cikke; A Görög Köztársaság 1975. évi Alkotmányának hatályos szövege 1. cikk (1) bekezdése; 26. cikk (1)-(2) bekezdése; Málta Alkotmányának 78-79. cikke; 85. cikk (1) bekezdése.

⁸ A Cseh Köztársaság Alkotmányának 54. cikk (1) bekezdése; 67. cikk (1) bekezdése; A Szlovák Köztársaság Alkotmányának 101. cikk (1) bekezdése, 108. cikke.

⁹ A Cseh Köztársaság Alkotmányának 62-63. cikke; A Görög Köztársaság 1975. évi Alkotmányának hatályos szövege 35. cikke; Málta Alkotmányának 85. cikk (1) bekezdése; az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvényének 28. cikk (2) bekezdése; 67. cikke; 70. cikk (1) bekezdése; a Szlovák Köztársaság Alkotmányának 102. cikk (1)-(2) bekezdése.

Az uniós köztársaságok második és harmadik csoportjába azok az országok tartoznak, melyeknek alkotmányai az elnököt az állam képviselőjeként vagy pusztán államfőként határozzák meg. E két kört Litvánia és Szlovénia, illetőleg Észtország és Írország képezik, s ez utóbbi államok alaptörvénye emellett a kormányt a végrehajtó hatalom kizárólagos birtokosaként jelöli meg, egyértelműen kizárva az elnököt e hatalmi ágból. Olaszországot tulajdonképpen mindkét kategóriába besorolhatják, hiszen alkotmánya szerint a köztársasági elnök az államfő és képviseli a nemzet egységét. (Ilyen kettős besorolást egyébként a litván szabályozás is lehetővé tesz.) A negyedik csoportot Lettország és az NSZK alkotja, melyeknek alaptörvényei a köztársasági elnökről semmilyen definíciót nem tartalmaznak.¹⁰

Végezetül, az ötödik csoportba Lengyelország és Portugália tartozik, melyeknek államfői meghatározó jelentőségű (legfelsőbb) képviselői, alkotmány-őri és szuverenitás-védelmezői funkciót látnak el. Ezen túlmenően a portugál alkotmány, az Európai Unióban egyedülállóan, a köztársasági elnököt a nemzetgyűlés, a kormány és a bíróságok mellett a legfelsőbb hatalom szervének nevezi, hangsúlyozva ezen intézmények önállóságát és kölcsönös függőségét. Ezzel együtt aktusainak egy része éppúgy ellenjegyzést igényel, mint például a lengyel és a cseh államfőé, politikai mozgástere azonban elvileg kétségtelenül jóval szélesebb, mint Franciaország kivételével a többi uralkodó vagy köztársasági elnöké. E sajátos szabályozás háttérében az húzódik meg, hogy az 1976-os portugál alkotmány eredetileg félpreszidenciaális jellegű kormányzati rendszert intézményesített, mely az 1982-es revízióig, a demokratikus szocializmusba való átmenet biztosítékaként, a Forradalmi Tanácsot is a legfelsőbb hatalom szervének nyilvánította, élén az államfővel. Az átfogó alkotmánymódosítás, mely jogilag is konszolidálta a polgári demokráciát, a kormányformát kétségtelenül közelítette a parlamentáris berendezkedéshez, ám a köztársasági elnök pozícióját csupán csekély mértékben változtatta meg. Ezt leginkább az

Kovács Virág szerint az önálló államfői hatalom „két klasszikus formáját ismerik a parlamentáris rendszerek: a feloszlatai előterjesztés visszautasítását, valamint a kormányalakítási megbízást. A prerogátiva eredendően az előterjesztés hiányát, vagy az államfőnek az előterjesztéstől való függetlenségét jelentette, nem pedig az ellenjegyzés hiányát: a kormánynak ilyen esetben is vállalnia kellett a felelősséget, ezúttal azonban a kormány az, amelyiknek meg kellett hajolnia az államfő akarata előtt (az ellenjegyzést tehát nem tagadhatta meg akkor sem, ha nem értett egyet az uralkodó döntésével)” KOVÁCS i. m. 43.

¹⁰ Az Észt Köztársaság Alkotmányának 77.; 86. cikke; Írország Alkotmányának 12. cikk (1) bekezdése; 28. cikk (2) bekezdése; a Lett Köztársaság Alkotmányának III. fejezete; a Litván Köztársaság Alkotmányának 77. cikke; a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényének V. fejezete; az Olasz Köztársaság Alkotmányának 87. cikk (1) bekezdése.

jelzi, hogy a kormány kettős függősége fennmaradt, a revíziót követően azonban a parlament befolyása bizonyult erősebbnek.¹¹

Az államfői státus definiálása azonban, a sajátos portugál szabályozás kivételével, érdemben kevésbé befolyásolja a köztársasági elnökök feladat- és hatáskörét, illetőleg tényleges, nemegyszer szokásjogi úton kialakult politikai mozgásterét. Leginkább talán a német alaptörvény korlátozza az államfői hatalmat, a weimari birodalmi elnök meghatározó szerepének ellenhatásaként, ám ez feltehetően független attól, hogy nem tartalmaz meghatározást a tisztség jellegéről. Szintén csekélynek tekinthetjük a máltai elnök politikai súlyát, aki pedig az alkotmányban a végrehajtó hatalom birtokosaként jelenik meg, s aktusai nem igényelnek ellenjegyzést. Ugyanakkor a szerkezeti alapon a végrehajtáshoz sorolható cseh államfő a kormányalakítás folyamatában jóval szélesebb mozgásterrel rendelkezik, mint az erősebb státusúnak tűnő lengyel elnök.¹² Az olasz

¹¹ A Lengyel Köztársaság Alkotmányának 126. cikk. (1)-(2) bekezdése; a Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmányának hatályos szövege 110. cikk 1. pontja; 111. cikk 1. pontja; 120. cikke; a Portugál Köztársaság 1976. évi Alkotmányának eredeti szövege 113. cikk (1) bekezdése, *Nemzetközi Szemle*, 1976. évi 7–8. szám 66. A portugál kormányzati rendszerről lásd WIENER György: Kormányalakítás és parlamentfeloszlátási jog az európai köztársaságokban. In: CSINK–SZABÓ (szerk.) i. m. 174–178.

¹² A cseh államfő az első két körben ellenjegyzés és határidő-kötöttség nélkül nevezi ki a miniszterelnököt, akinek 30 napon belül kell bizalmat kérnie a képviselői kamarától kormánya számára, míg a harmadik fordulóban ezt csak a házelnök javaslata alapján teheti meg. E jogosítványával élve, miként 2013 nyarának politikai eseményei bizonyítják, egy imparlamentáris kabinetet is viszonylag hosszú ideig hivatalban tarthat. A kormány június 17-es távozását követően, „a cseh jobbközép kormánykoalíció vezetői bejelentették, hogy a lemondott Petr Necas miniszterelnök pozícióját Miroslava Némcová eddigi házelnök foglalná el. Közölték, hogy a kétszáz fős alsóházban 101 támogatójuk van, ezért felszólították az elnököt, hogy az alkotmányos szokásoknak megfelelően nevezze ki a kormányfőjelöltet és a kabinetet.” Zeman azonban elutasította a szokásjogra való hivatkozást. „Az alaptörvény rendelkezései alapján két alkalommal saját belátása szerint dönthet a miniszterelnök-jelölt személyéről és a kabinet összetételéről. Még aznap megbízta kormányalakítással Jirí Rusnokot, aki több mint kéthetes szívsós munkával összeverbuválta azt a társaságot, amelyet az államfő szakértői kormánynak vezetett. SZILVÁSSY József: Fenyeget a „zemanokrácia”. Új politikai csatára készülnek a pártok. *Népszabadság*, 2013. augusztus 1., 7. Augusztus 7-én a képviselőház nem szavazott bizalmat a csaknem egy hónappal korábban kinevezett kabinetnek, ugyanezen a napon azonban az is kiderült, hogy a korábbi kormánykoalíció is elvesztette minimális többségét. E patthelyzetet azon 2009-es alkotmánymódosítás alapján oldották fel, amely szerint a képviselői kamara 60 %-os szavazataránnyal kezdeményezheti, hogy az elnök lerövidítse a törvényhozás ciklusidejét. E döntést a parlament augusztus 20-án hozta meg, s ezt követően az államfő feloszlatta az alsóházat, október 25-26-ára pedig előrehozott választást írt ki. Közben augusztus 13-án Rusnok benyújtotta az elnöknek kormánya lemondását, ám a voksolás utáni új kabinet megalakulásáig hivatalban marad. Részletesebben lásd Sz. J. P.: Nem kapott bizalmat Jirí Rusnok kormánya Csehország előre hozott választások előtt. *Népszabadság*, 2013. augusztus 8., 3.; Lemondott, de marad a Rusnok-kabinet. *Népszabadság*, 2013. augusztus 14., 3.; SZILVÁSSY József: „A pontyok leeresztették a tavat” Feloszlatta magát a parlament alsóháza, összfel előre hozott választásokat tartanak. *Népszabadság*, 2013. augusztus 22., 7. Az új házfeloszlátási jogcímet, az alkotmány 35. cikk (2) bekezdéseként, a 319/2009. számú törvény építette be a normaszövegbe.

államfői politikai lehetőségeit sem az szabja meg, hogy képviseli a nemzet egységét, s valamennyi aktusa ellenjegyzéshez kötött, hanem az a szokásjogi úton kialakult mechanizmus, mely meghatározó befolyást biztosíthat számára a kormányalakítás folyamatában.

Sajátos módon az egyes jellegtípusok történelmi fejlődési sort sem alkotnak. Bár az ellenjegyzés intézményének teljes körű kiiktatása az 1990-es éveket jellemzi, ebben az évtizedben is születtek olyan alaptörvények (a cseh, a szlovák és a finn alkotmány), melyek, ha implicit formában is, az államfőt a végrehajtó hatalom részeként definiálják. Azt azonban kétségtelenül történelmi trendnek tekinthetjük, hogy a hagyományos jogi felfogások egyre kevésbé befolyásolják az egyes európai köztársaságok alkotmányos berendezkedésének módosítását.

2. Az elnök a köztársasági „kisalkotmányban”

1. Más európai republikánus berendezkedésekhez hasonlóan a II. Magyar Köztársaság is a jogfolytonosság megszakítása nyomán jött létre, amit az újabb világháborús vereség, s ezzel összefüggésben a tradicionális államszervezet felbomlása idézett elő. Az új berendezkedés jogi megalapozását az 1944. december 21-én összeült ideiglenes nemzetgyűlés kezdte meg, mely magát a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjének nyilvánította, s a végrehajtó hatalom gyakorlására létrehozta az ideiglenes kormányt. Az alakuló ülés nem rendelkezett az államformáról, s az államfői tisztséget is betöltetlenül hagyta, arra hivatkozva, hogy e kérdésekről csak a háború befejezése után, az egész ország képviselői dönthetnek. Ezért a minisztérium kezdetben teljes mértékben a nemzetgyűléstől, illetőleg annak 23 tagú helyettesítő szervétől, a politikai bizottságtól függött. E helyzetnek megfelelően az új parlament december 22-ei határozata, melyet aztán az 1945. évi II. tc. emelt törvényerőre, előírta, hogy a miniszterelnököt a politikai bizottság előterjesztése alapján az ideiglenes nemzetgyűlés háromfős elnöksége, egyhangú kezdeményezés hiányában pedig a nemzetgyűlés bízta meg. Ugyanez a döntés a hagyományosan államfői hatáskörbe tartozó kinevezési jogokat a törvényhozás elnöksége, a kormányfő és a miniszterek között osztotta meg.¹³

Az államfői intézmény hiánya a népbíráskodás országos szabályozásának előkészítésekor vált látható politikai problémává, amikor arról kellett dönteni,

¹³ Lásd RUSZOLY József: A „Magyarország államformájáról” szóló 1946. évi I. tc. előzményei és létrejötte. *Jogtörténeti Szemle*, 1992/2. 16.; 20–21.

hogy mely szerv gyakorolja a kegyelmezés jogát. Először a kormány egy kegyelmezési tanács felállításáról határozott, mely a nemzetgyűlés elnöksége és a politikai bizottság egy-egy tagjából, valamint a miniszterelnökből állt volna, majd a parlament helyettesítő szervének 1945. január 26-i ülésén az új testület hatáskörét más államfői jogosítványok gyakorlására is kiterjesztették. Ilyen előzmények után jött létre a politikai bizottság és az ideiglenes kormány február 10-én megjelent rendelkezésével a Nemzeti Főtanács, mely a köztársasági államforma bevezetéséig kollektív államfői testületként működött.¹⁴ E háromtagú intézményt, mely a házelnökből, a kormányfőből és a politikai bizottság által delegált, kormánytagsággal nem rendelkező személyből (illetőleg helyetteseikből) állt, a miniszterek kinevezésének és felmentésének jogával is felruházták; e hatáskörét azonban csak a politikai bizottságnak a miniszterelnök javaslatára hozott határozata alapján gyakorolhatta. Ugyanakkor a miniszterelnök megbízásának rendje változatlan maradt, s így bizonyos fokig a Nemzeti Főtanács mellett a nemzetgyűlés elnöksége is főhatalmi szerepkörbe került. Ráadásul a parlament elnöke töltötte be az elnökség, a Nemzeti Főtanács és a politikai bizottság elnöki tisztségét, ami tevékenységének államfői színezetet kölcsönzött. A Nemzeti Főtanácsról szóló rendelkezést, amely szerint e testület addig működik, amíg a nép nem dönt az államfői hatalom gyakorlásának módjáról, kiegészítésekkel az 1945. évi III. tc. emelte törvényerőre.

Bár a Nemzeti Főtanács létrehozását követően folyamatosan napirenden volt az ideiglenes államfői intézmény átalakítása, a testület hatáskörének kibővítésétől eltekintve változások e téren csak az 1945. november 4-ei nemzetgyűlési választások után történtek. December elején az új parlament elfogadta az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1945. évi XI. tc.-t, melyben feljogosította magát arra, hogy az állami szuverenitás kizárólagos képviselőjeként meghatározza az ország alkotmányát és államformáját. E törvénycikk ugyanakkor a Nemzeti Főtanács összetételét is módosította; a testület élén az új szabályozás szerint is a házelnök állt, további két-két tagját, illetőleg póttagját pedig a nemzetgyűlés választotta meg. A változtatás lényege tehát az volt, hogy az államfői intézmény és a kormány szervezeti, illetőleg személyi szétválasztása jegyében a miniszterelnök kikerült a Nemzeti Főtanácsból. Megbízásáról

¹⁴ Uo. 16–17.; 21. Ruzsoly szerint egyébként az ideiglenes kormány a jogszabály megalkotásában nem vett részt „...noha a kezdeményezés a kormánytól indult ki, és a miniszterelnökön kívül négy miniszter és egy államtitkár is részt vett a Politikai Bizottság ülésén, a kormány mégsem tekinthető jogalkotónak, hiszen tagjai nem mint kormánytagok, hanem mint olyan politikusok vettek részt e »kis nemzetgyűlésben«, akik ennek is tagjai voltak. Az Ideiglenes Nemzeti Kormány azért került a kibocsátó szerepébe, mert az »ügyek vitelére«, tágan értelmezve: a rendeleti jogalkotásra csak neki volt az Ideiglenes Nemzetgyűléstől főlhatalmazása.” Uo. 17.

és felmentéséről így már az államfői testület is rendelkezhetett, amely azonban e döntését csak a politikai bizottság kétharmados, ennek hiányában pedig a nemzetgyűlés határozata alapján hozhatta meg. Megkapta a Nemzeti Főtanács a parlament elnökségének hatáskörébe utalt egyéb kinevezési jogosítványokat is, az állami tisztviselők azonban a VI. fizetési osztályig továbbra is az illetékes minisztertől, az V. fizetési osztálytól pedig a tárcavezetők előterjesztésére a miniszterelnöktől nyerték el a megbízásukat. Az előbb említett szervezeti és személyi szétválasztás is hozzájárult ahhoz, hogy a Nemzeti Főtanács aktusai csak ellenjegyzéssel váltak érvényessé. Szintén a hagyományos megoldásokhoz való közeledést jelezte az is, hogy a kollektív államfői testület tagjai fokozott büntetőjogi védelemben részesültek, az alkotmány vagy a törvény megszegéséért viszont az 1848. évi III. tc. kiterjesztő értelmezésével felelősségre vonhatták őket.¹⁵ A korábbi szabályozással ellentétben tehát az 1945. évi XI. tc. az államfői intézményre vonatkozó szabályozás néhány tradicionális elemét is tartalmazta, megelőlegezve az 1946. évi I. tc. egyes rendelkezéseit.

2. Az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló törvénycikk valóban csak rövid ideig maradt hatályban, mivel 1945 decemberére megszűntek azok a körülmények, amelyek addig az államformaváltást hátráltatták. Bár Juhász Nagy Sándor, az 1918-as népköztársaság igazságügy-minisztere már a politikai bizottság 1945. március 12-ei ülésén úgy vélekedett, hogy az átmenet lezárásaként kikiáltják a köztársaságot, a Szociáldemokrata Párt pedig augusztus 18-20-ai kongresszusán a népköztársaság létrehozása mellett foglalt állást, a Tildy-kormány nemzetgyűlési bemutatkozásáig e kérdés nem került napirendre. Ekkor viszont a szociáldemokraták nevében Szeder Ferenc bejelentette, hogy pártja szabad népi köztársaság megteremtését követeli, december 1-jei felszólalását követően pedig 4-én a kommunista Révai József támogatásáról biztosította a másik baloldali formáció javaslatát. Ugyanezen a napon Veres Péter, a Nemzeti Parasztpárt elnöke ugyan konkrétan nem nyilatkozott az államformáról, beszédéből azonban kiderült, hogy szintén helyesli a köztársasági berendezkedés mielőbbi bevezetését. Ugyanakkor a választások győztese, a Független Kisgazdapárt kezdetben elzárkózott e kérdés napirendre tűzésétől, ami abban is kifejeződött, hogy a Tildy-kormány programjának parlamenti vitája során a párt vezérszónoka pozitívan értékelte az államformaváltás témakörének mellőzését. Külpolitikai megfontolások miatt azonban a kisgazdák álláspontjában rövidesen változás következett be; a szövetséges nagyhatalmak

¹⁵ RUSZOLY i. m. U 21.

külgügyminisztereinek moszkvai értekezletét követően az FKgP vezetői úgy vélték, hogy a béketárgyalások megkezdése előtt az ország érdekei e téren nem tűrnek halasztást. Végül is a párt parlamenti frakciójának 1946. január 9-10-ei értekezletén, jórészt a feltételezett külpolitikai kényszer hatására, nemcsak az államformaváltás halasztását követelő jobbközép szárny, hanem a meggyőződéses legitimisták is, két képviselő kivételével, elfogadták a köztársasági berendezkedésre történő áttérést.¹⁶

Míg az alapkérdésben a meghatározó politikai erők között január közepe felé konszenzus alakult ki, az államfői intézmény jellegéről, s ezzel összefüggésben a kormányzati rendszerről vallott felfogásuk gyökeresen eltért egymástól. A három legnagyobb formáció, a Független Kisgazdapárt, a Szociáldemokrata Párt és a Magyar Kommunista Párt egyaránt saját törvénytervezetet dolgozott ki, miközben, a politikai realitásoknak megfelelően, a kisebb alakzatok nem készítettek javaslatot az államforma rendezéséről. E dokumentumokat aztán pártközi értekezleten egyeztették, s ezt követően kezdődött a jogalkotás hivatalos folyamata.

Először, 1946. január 10-ére, a kommunisták tervezete készült el, mely az 1945. évi III. és XI. tc.-re épült. Az államhatalom gyakorlásának végleges rendezéséről című törvényjavaslat, mely elnevezéséből eredően is alapvető feladatnak az ideiglenesség megszüntetését tekintette, mindenekelőtt a népszuverenitás elvét deklarálta, kimondva, hogy az állami szuverenitás kizárólagos birtokosa a nép. E felfogás nyomán a szuverenitás képviselőjének a nemzetgyűlést nyilvánította, melynek tagjai az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján nyerik el megbízatásukat. Ugyanakkor a kommunista tervezet a végrehajtó hatalom gyakorlásáról hallgatott, követve a baloldali pártok akkori álláspontját, mely az államfőt és e hatalmi ágat élesen elválasztotta egymástól. E megközelítésben ugyanis a végrehajtó hatalmat a törvényhozástól függő kormány gyakorolja, míg a köztársasági elnök e két szférától független jogosítványokkal rendelkezik.

E korban azonban a sui generis hatáskörök nem jelentették azt, hogy az államfő kiegyenlítő-kiegyensúlyozó funkciót töltsön be. A kommunista javaslat sem semleges, hanem csupán reprezentatív szerepet biztosított az államfőnek, erőteljesen korlátozva a kormánnyal és a nemzetgyűléssel kapcsolatos jogosítványait. Bár a hagyományos szabályozást követve a kommunista tervezet szerint is

¹⁶ Részletesebben lásd FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993. 39–41.; 44–50.; RUSZOLY i. m. 21–22.; VIDA István: *Törvénytervezetek az államforma 1946. évi rendezéséről*. (Az 1946. évi I. tc. jogi előkészítése) *Jogtudományi Közöny*, 1982/12. 951–955.

a köztársasági elnök nevezte ki a miniszterelnököt, ám e hatáskörével nem saját belátása, hanem a nemzetgyűlés politikai bizottságának kétharmados határozata alapján élhetett. A helyettesítő szerv tényleges kijelölési joga a miniszterek és a követek esetében is érvényesült, akik e testület abszolút többségi döntése nyomán kapták megbízatásukat az államfőtől. Ugyanakkor, e konstrukciónak némiképp ellentmondva, a Nemzeti Főtanácshoz hasonlóan a köztársasági elnök is felmenthette a kormány tagjait; e szabályozási következetlenség feltehetően az előbb említett törvénycikkek egyes rendelkezéseinek mechanikus átvételén alapult. Az államfő a külpolitika terén sem kapott érdemi jogosítványokat; a kommunista tervezet értelmében ugyanis önállóan nem kezdeményezhetett nemzetközi szerződéseket, hanem csupán aláírhatta a politikai bizottság által ratifikált egyezményeket, illetőleg követeket fogadhatott. A hadsereg esetében a törvényjavaslat nyilvánvalóan semmilyen hatáskört nem kívánt adni az elnöknek, hiszen e tárgykörrel egyáltalán nem foglalkozott.

A nemzetgyűléssel kapcsolatos államfői teendőket a tervezet még szűkebben szabta meg. E körben az elnök összehívási, ülészak-meghatározási, berekesztési és elnapolási jogosítvánnyal egyáltalán nem rendelkezett, házfelosztási hatáskörével pedig csak a politikai bizottság kétharmados többséggel hozott határozata alapján élhetett. A törvényalkotás folyamatában egyedüli feladata a kihirdetés volt, melynek során az elfogadott törvényt záradékkal látta el.

Protokolláris téren és egyedi ügyekben viszont a tervezet az elnöknek számos jogosítványt biztosított. Rendjeleket és kitüntetések alapíthatott, címeket adományozhatott, s elbocsáthatta az állampolgársági kötelékből a honvédség állományának tagjait. Emellett megkapta az egyéni kegyelmezés és egyes családi ügyekben a törvényi előírások alóli felmentés (diszpenzáció) jogát, illetőleg kegyelmi úton nyugellátást engedélyezhetett.

A kommunista tervezet az államfő valamennyi intézkedésének érvényességét ellenjegyzéshez kötötte. Eltért azonban a szokványos megoldástól, amikor előírta, hogy a miniszterelnök kinevezését a nemzetgyűlés elnökének aláírása hitelesíti. E sajátos szabály funkciója feltehetően az volt, hogy szimbolikusan is kifejezze a parlament meghatározó szerepét a kormányalakítás folyamatában.

A nemzetgyűléstől, illetőleg annak politikai bizottságától függő államfő a tervezet szerint közvetett módon, az első két körben a képviselők kétharmadának, a harmadikban pedig többségének titkosan leadott szavazatával nyerte el négyéves időtartamra szóló megbízatását. Újrajavasztatását a javaslat kizárta, miközben hallgatott a jelölési eljárásról. Szabályozta viszont az elnök felelősségre vonását; a vád alá helyezéséről, az alkotmány vagy a törvények megszegésére hivatkozva, a parlament a képviselők háromnegyedének szavazatával dön-

tött, az ítéletohatal pedig, az 1848. évi III. tc.-t követve, a nemzetgyűlési bíróság hatáskörébe tartozott.¹⁷

A törvényhozásban abszolút többséggel rendelkező Független Kisgazdapárt 1946. január közepére készítette el Törvényjavaslat az állami főhatalom gyakorlásáról című tervezetét. E dokumentum kidolgozásában paradox módon azok a képviselők vettek részt, akik az államformáról szóló döntést a békekötés utánra kívánták halasztani. A kisgazda tervezet is deklarálta, hogy az állami, illetőleg a nemzeti szuverenitás birtokosa a nép, s ezen elv alapján a főhatalom legmagasabb szervének a nemzetgyűlést tekintette, ám a hatalommegosztás klaszszikus felfogását követve a köztársasági elnököt is széles körű jogositványokkal ruházta fel. Ily módon egyértelműen elkülönítette egymástól a hatalmi ágakat, melyhez mintául az alkotmányos monarchia közjogi berendezkedése szolgált.

A tradicionális szabályozás hatása leginkább talán az államfő és a kormány viszonyának rendezésekor érvényesült. A tervezet, az 1848. évi III. tc.-t és az 1920. évi I. tc.-t követve deklarálta, hogy a köztársasági elnök a végrehajtó hatalmat a felelős minisztérium által gyakorolja, s ennek keretében saját politikai elhatározása alapján nevezi ki és menti fel a miniszterelnököt. E megfogalmazás lényegében azt jelentette, hogy az államfő, az alkotmányos uralkodóhoz, illetőleg a kormányzóhoz hasonlóan önállóan, a parlamenti erőviszonyok figyelembevételével nélkül dönthet a kormányfő személyéről. Szintén a hagyományos szabályozást vette át a tervezet, amikor előírta, hogy az elnök a minisztereket és a politikai államtitkárokat a miniszterelnök, az állami főtisztviselőket és a diplomátákat pedig az illetékes miniszter előterjesztése alapján nevezi ki és menti fel.

A főhatalom gyakorlásának megoszlását szabályozva azonban a törvényjavaslat némiképp másként fogalmazta meg az államfő és a kormány viszonyát. Az egyes hatalmi ágak funkciójának rendezésekor ugyanis deklarálta, hogy a törvények végrehajtása, az elnök legfőbb képviseleti és főfelügyeleti jogának érintetlenül hagyása mellett, a nemzetgyűlés bizalma és támogatása alapján a kormány feladatát képezi. E megfogalmazás tehát a végrehajtó hatalom tényleges letéteményesének a minisztériumot tekintette, melynek élveznie kell a parlamenti többség bizalmát. Ugyanakkor a tervezet nem tisztázta, hogy az államfő legfőbb képviseleti és főfelügyeleti joga miként érvényesül, s a bizalom megadásának és megvonásának módjáról is hallgatott.

¹⁷ A Magyar Kommunista Párt törvénytervezete. Törvényjavaslat az államhatalom gyakorlásának végleges rendezéséről. Szemle. Dokumentumok az államforma kérdésének 1946. évi rendezéséhez. Összeállította és közreadta Vida István. VIDA i. m. 957–958.; 970–971. Elemzését lásd FÖGLEIN i. m. 52–54.; RUSZOLY i. m. 23.; 26–28.

A kispalota törvényjavaslat az államfő és a nemzetgyűlés kapcsolatának szabályozásakor is a hagyományos uralkodói jogokat vette alapul. A tervezet értelmében a köztársasági elnök összehívhatta, elnapolhatta és berekeszthette a parlament ülését, illetőleg ülészeit is megállapíthatta, s emellett korlátlan házfelosztási joggal is rendelkezett. Korlátot csupán az jelentett, hogy 30 napon túl az ülésezést csak a képviselők többségének hozzájárulásával napolhatta el, felosztás esetén pedig az előrehozott választást olyan időpontra kellett kiírnia, hogy az új nemzetgyűlés 60 napon belül összeülhessen. Emellett a tervezet az államfőt politikai vétőjoggal is felruházta, kimondva, hogy az elfogadott törvényt újbóli tárgyalás végett a kézhezvételtől számított 15 napon belül egy alkalommal visszaküldheti a parlament elnökének. Ez alól kivételt képeztek, az 1920. évi I. tc.-hez hasonlóan, azok a törvények, amelyek a köztársasági elnök pozícióját érintették.

Jelentős jogosítványokkal ruházta fel a kispalota törvényjavaslat az államfőt a tradicionális 'királyi mesterségek', a hadügyek és a külügyek terén is. Bár a tervezet a legfőbb hadúr kategóriáját nem használta, kimondta, hogy az elnök gyakorolja a honvédelmi miniszter útján a hadsereg feletti főfelügyeleti jogot, s kinevezi annak főparancsnokát. A külpolitika szférájában a törvényjavaslat már korlátozottabb államfői hatáskört fogalmazott meg, mivel a nemzetközi szerződések megkötését a nemzetgyűlésre bízta, ám az egyezmények érvényességét elnöki hozzájáruláshoz (tulajdonképpen aláíráshoz) és kihirdetéshez kötötte. A tervezet ugyanakkor a hadüzenet és a békekötés jogát egyértelműen a parlamentre ruházta, figyelembe véve a háborúba való belépéssel kapcsolatos tapasztalatokat.

A Független Kispalotapárt az államfő számára a főkegyúri jogot is biztosítani kívánta. E középkori eredetű hatáskört a tervezet abban a mértékben és olyan törvényes keretek között adta meg a köztársasági elnöknek, mint amilyenben azt egykor a király gyakorolta. E jogosítvánnyal azonban Horthy Miklós kormányzó sem rendelkezett, többek között az uralkodói hatalomtól való különbségtétel érdekében.

A széles jogkört ugyanakkor kétségtelenül ellensúlyozta, hogy a törvényjavaslat valamennyi államfői aktus érvényességét ellenjegyzéshez kötötte. E megoldás is a hagyományos szabályozásnak felelt meg, mely az alkotmányos monarchiákat és a korai parlamentáris berendezkedéseket egyaránt jellemezte. Ugyanakkor a kormány bemutatkozási kötelezettsége és politikai felelőssége, valamint a házfelosztási jog korlátozása nélkül az ellenjegyzés nem bizonyult erőteljes garanciának, hiszen a köztársasági elnök viszonylag könnyen található olyan új miniszterelnököt, aki aláírja intézkedéseit.

A Független Kisgazdapárt törvényjavaslata is közvetett elnökválasztást írt elő, miközben a jelölési eljárásról szintén hallgatott. A nemzetgyűlés a köztársasági elnököt e tervezet szerint is titkos szavazás útján, az első körben kétharmados, a második és a harmadik fordulóban pedig abszolút többséggel négy évre választotta, s egymás után legfeljebb két alkalommal újraválaszthatta. Megbízatásának idő előtti megszűnése esetén jogainak gyakorlását a törvényjavaslat a házelnökre bízta, a hivatalban levő, ám tartósan akadályozott államfőt viszont a miniszterelnök helyettesítette. Deklarálta a tervezet az elnök személyének sérthetlenségét is, olyan büntetőjogi védelmet biztosítva számára, mint amilyen egykor a királyt is megillette. Mindazonáltal, a kommunista törvényjavaslathoz hasonlóan, azt is kimondta, hogy amennyiben az elnök törvényes hatáskörét túllépve alkotmányellenesen és a nép érdekeit sértve jár el, a nemzetgyűlés a képviselők háromnegyedének jelenlétében, háromnegyedes szavazataránnyal vád alá helyezheti, s ítéletet a parlamenti bíróság hozhat.

Végezetül a tervezet, a hagyományokhoz és a jogfolytonossághoz való ragaszkodás szellemében, a Szent Korona funkciójának fennmaradására is hivatkozott. Kinyilvánította, hogy azt a magyar nép továbbra is kegyelele tárgyának és a nemzeti egység jelképének tekinti. E megfogalmazás lényegében azt jelezte, hogy az FKgP képviselőinek jó része csupán a történelmi kényszer hatására vállalta az államformaváltás támogatását, s érzelmileg változatlanul a monarchikus berendezkedéshez kötődött.¹⁸

A Szociáldemokrata Párt tervezete, mely, mint közismert, feltehetően azonos volt az igazságügy-minisztériumban készült hivatalos törvényjavaslattal, megoldásaiban a kisgazdák és a kommunisták koncepciója között helyezkedett el, ám alapvető kérdésekben inkább az előbbihez állt közelebb. E dokumentum ugyanis, az FKgP álláspontjához hasonlóan deklarálta, hogy a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium útján gyakorolja, vagyis szintén átvette az 1848. évi III. tc. és az 1920. évi I. tc. e tárgyú megfogalmazását. A hagyományos szabályozást követte a tervezet akkor is, amikor úgy rendelkezett, hogy a miniszterelnököt az államfő saját belátása szerint nevezi ki és menti fel, a kormánytagok és az állami főtisztviselők esetében pedig e jogositványokkal a kormányfő, illetőleg a miniszter előterjesztése alapján élhet. A külpolitika szférájában a törvényjavaslat a kisgazda tervezetnél is valamelyest szélesebb mozgásteret biztosított az elnök számára, lehetővé téve, hogy nemzetközi szerződéseket kössön a felelős minisztérium útján, ám

¹⁸ A Független Kisgazdapárt törvénytervezete. Törvényjavaslat az állami főhatalom gyakorlásáról. VIDA i. m. 956.; 958–959.; 971–973. Elemzését lásd FÖGLEIN i. m. 54–57.; RUSZOLY i. m. 23.; 25–28.

ha az egyezmény tárgya a törvényhozás hatáskörébe tartozik, megerősítéséhez a nemzetgyűlés hozzájárulása szükséges. Ugyanakkor, a kommunista javaslatral egyezően, a szociáldemokraták sem adták meg az államfőnek a hadsereg feletti főfelügyelet jogosítványát, s a főkegyúri jogot sem.

A nemzetgyűléssel kapcsolatban a hivatalos tervezet a kiscgazdákénál szűkebb, a kommunistákénál pedig szélesebb hatáskörrel ruházta fel a köztársasági elnököt. E törvényjavaslat szerint az államfő a parlamentet egy ülészak alatt, 30 napnál nem hosszabb időtartamra, kizárólag egy alkalommal napolhatta el, a felosztatás jogával pedig csak akkor élhetett, ha a testület tartósan munkaképtelenné vált. Az elnök ugyanakkor sem az összehívás, sem a berekesztés jogosítványával nem rendelkezett, s az ülészakokat sem állapíthatta meg. A szociáldemokrata tervezet viszont biztosította az államfőnek a törvények aláírásának, kihirdetésének és visszaküldésének jogát, ez utóbbi lehetőséggel azonban, 30 napon belül, csak egy alkalommal élhetett.

A tradicionális elnöki hatáskörök közül a hivatalos javaslat is tartalmazta az érdemrendek és egyéb kitüntetések alapítását, illetőleg adományozását, az egyéni kegyelmezés és a diszpenzáció jogosítványát, s szintén felhatalmazást adott az állampolgári kötelekből való elbocsátásra háború vagy mozgósítás idején. Természetesen e dokumentum is ellenjegyzéshez kötötte valamennyi államfői aktus érvényességét, s a tisztség betöltésének módját is a másik két törvényjavaslatához hasonlóan szabályozta, azzal az eltéréssel, hogy kétfordulós szavazást írt elő. Az újraválasztás lehetőségét egyébként a tervezet nem zárta ki, megtiltotta viszont, hogy ugyanaz a személy kétszer egymás után kapjon elnöki megbízatást. A felelősségre vonási eljárás szabályozásakor a szociáldemokraták annyiban tértek el a másik két javaslattól, hogy az erre irányuló kezdeményezést legalább 100 képviselő írásbeli indítványához kötötték, a vád alá helyezéshez pedig a nemzetgyűlési tagok kétharmadának jelenlétében kétharmados szavazatarányt írtak elő.¹⁹

Az egyes tervezetekben megjelenő álláspontokat a pártok aktuálpolitikai és elvi szempontjai egyaránt megszabták. A kiscgazdák álláspontját nyilvánvalóan befolyásolta, hogy választási győzelmük következtében e párt valamelyik vezetője volt az elnöki tisztség várományosa, s e funkció elnyerésétől azt remélték, hogy ellenőrzésük alá vonhatják a végrehajtó hatalmat. Emellett e formáció, a jobboldal szinte egyetlen legális képviselőjeként, minél kisebb mértékű változtatásokat kívánt az államberendezkedésben, ami abban is megnyilvánult,

¹⁹ Az Igazságügy-minisztérium törvénytervezete. Törvényjavaslat Magyarország államformájának meghatározásáról. VIDA i. m. 973–975. Elemzését lásd FÖGLEIN Gizella: i. m. 57–59.; RUSZOLY i. m. 23.; 26–28.; VIDA i. m. 955–956.; 959–960.

hogy törvényjavaslatukban, mint erre előbb már utaltunk, a Szent Korona közjogi szerepe is megjelent. A kommunisták viszont arra törekedtek, hogy megőrizzék a rendőrség és a közigazgatás feletti befolyásukat, ami arra ösztönözte őket, hogy az államfőt jórészt csak protokolláris jogosítványokkal ruházzák fel. Meghatározó jelentőségű elvi megfontolások ugyanakkor a kommunisták koncepcióját is erőteljesen befolyásolták; testvérpártjaikhoz és a baloldali szocialistákhoz hasonlóan ugyanis ekkor még a parlamentarizmus ‘kamarai modelljében’ látták az igazi néphatalom alkotmányjogi előfeltételét, míg az erős végrehajtó hatalmat, a két világháború közötti tapasztalatok nyomán, a jobboldali tekintélyuralmi rendszerek kiépítésének első mozzanataként értékelték.²⁰ A szociáldemokraták is népi köztársaságot akartak, ennek megteremtését azonban a hatalommegosztás klasszikus formáinak megőrzése mellett is reális elképzelésnek tekintették. Ugyanakkor az SZDP is, elvi alapon, az államfői túlhatalom megakadályozására törekedett, közvetlen célként pedig a kispap elnök politikai súlyát kívánta csökkenteni.²¹

3. Az eltérő álláspontokat először az 1946. január 16-ai pártközi értekezleten vitatták meg, melyen tárgyalási alapnak a szociáldemokraták tervezetét fogadták el. Ez azt jelentette, hogy a másik két javaslatot csupán a kiegészítés vagy a módosítás forrásaként használhatták fel. Az értekezleten megállapodtak abban, hogy a köztársasági elnököt a nemzetgyűlés választja, s jogosítványai közelebb állnak a reprezentatív státusú, mint a tényleges hatalmi funkcióval rendelkező államfőéhez. Éles vita bontakozott ki viszont a miniszterelnök kinevezéséről és a szavazás módjáról. A kommunisták, korábbi álláspontjukat megváltoztatva, elutasították a titkos választást, tartva attól, hogy ebben az esetben számos kispap képviselő nem támogatja a pártközi egyeztetés nyomán megnevezett közös jelöltet. Ragaszkodtak viszont ahhoz, hogy a köztársasági elnök csak a nemzetgyűlés politikai bizottságának meghallgatása után nevezhesse ki a miniszterelnököt. Az értekezlet aztán a szociáldemokrata Ries István igazságügy-minisztert bízta meg a törvényjavaslat végleges szövegének megfogalma-

²⁰ Részletesebben lásd uo. 958–959. Ruzsoly József a kommunisták akkori parlamentcentrikus felfogását a radikális baloldali francia pártok álláspontjával összefüggésben is vizsgálta. „A kormányalakítás tekintetében hasonlóság mutatkozott a francia szocialista és kommunista, valamint a magyar kommunista és szociáldemokrata elképzelések között. Az alkotmányozó gyűlésekben a francia munkáspártok is arra törekedtek, hogy a miniszterelnök (président du conseil) designálását teljesen a nemzetgyűlésre ruházzák, vagy legalább a köztársasági elnöknek erre vonatkozó hatáskörét teljesen formálissá tegyék, amint az végül is a IV: Köztársaság alkotmányában (1946) meg is valósult.” RUSZOLY i. m.

²¹ FÖGLEIN i. m. 59.; VIDA i. m. 960.

zásával, melynek során egyrészt a koalíciós pártok jogászai és a tárca munkatársai készítettek el a három normaszövegből a pártközi tervezetet, másrészt felállítottak egy szakértői bizottságot e dokumentum szakmai ellenőrzésére.²²

Az egyeztetett törvényjavaslat az államfői jogkör meghatározásakor alapvetően a szociáldemokrata tervezetet követte, sőt számos paragrafusát szó szerint átvette. Ugyanakkor a korábbi dokumentumokhoz képest módosításokat is tartalmazott; előírta, hogy a nemzetgyűlés elnapolása idején a házelnök legalább 100 képviselő írásbeli kérelmére köteles a testületet nyolc napon belül összehívni, s azt is kimondta, hogy a hadsereget a törvényhozás hozzájárulása nélkül külföldön nem vethetik be. Változott a házfelosztatás eseteinek körvonalazása is; az államfő a ciklusidő lerövidítésére a törvényhozás munkaképtelenségén kívül akkor is jogosulttá vált, ha azt a képviselők kétharmada kezdeményezte, a kormány előterjesztésére pedig köteles volt a nemzetgyűlést felosztatni. Szintén új elemként került be a tervezetbe a jelölés szabályozása, deklarálva, hogy 50 képviselő tehet ajánlást az elnök személyére, miközben a szociáldemokrata javaslatból átvették az egymás utáni kétszeri megválasztás tilalmát. Hallgatott viszont az egyeztetett dokumentum a két legvitatottabb kérdésről, a szavazás módjáról, illetőleg a miniszterelnök kinevezésének folyamatában a politikai bizottság szerepéről. Az előkészítés e fázisában végrehajtott módosítások egyébként azt bizonyították, hogy sem a kisgazdák, sem a kommunisták nem tudták érvényesíteni eredeti elképzelésüket.²³

A szakértői bizottságban viszont nemcsak egyeztetés zajlott, hanem alapvető jelentőségű politikai és alkotmányjogi kérdések is felmerültek. Moór Gyula, bár elvileg támogatta a köztársasági államforma bevezetését, a szuverén elhatározó képesség hiánya miatt felvetette a döntés elhalasztásának szükségességét, amit Pfeiffer Zoltán igazságügyi államtitkár a békekonferenciára, mint kényszerítő körülményre hivatkozva, elutasított. Emellett a bizottság néhány kérdésben módosította az egyeztetett törvényjavaslatot, annak szerkezetét azonban nem változtatta meg. Kommunista indítványra bekerült a tervezetbe a nyílt szavazás lehetősége, amennyiben azt legalább 100 képviselő írásban kezdeményezi, egyetlen jelölt esetén pedig az elnököt közfelkiáltással is megválaszthatták. Érdemi módosítás volt az is, hogy az államfő, az egyeztetett törvényjavaslattal ellentétben, nem 30, hanem 15 napon belül írja alá, s látja el kihirdetési

²² Elemzését lásd FÖGLEIN i. m. 60–61.; RUSZOLY i. m. 23.; VIDA i. m. 960–961.

²³ Az 1946. január 17-i pártközi értekezlet után készített törvénytervezet. Törvényjavaslat Magyarország államformájának meghatározásáról. 4. § első bekezdés, nyolcadik bekezdés; 9. §; 10. § második bekezdés uo. 975–976. Elemzését lásd FÖGLEIN i. m. 61.; RUSZOLY i. m. 26–27.; VIDA i. m. 961–962.

záradékkal a nemzetgyűlés által elfogadott törvényeket. A felosztási jogcímek közül kimaradt a tervezetből a tartós munkaképtelenség, kormány-előterjesztés esetén pedig az elnök pozitív döntési kötelezettségét mérlegelési lehetőség váltotta fel. Új elemként került be a törvényjavaslatba az a rendelkezés is, amely szerint az államfő büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja. Végezetül a szakértői bizottság által átdolgozott dokumentum előírta, hogy az államformaváltásról szóló törvény kihirdetésekor azonnal hatályba lép.²⁴

A kormány január 23-ai ülésén a szakértői bizottság javaslatát vitatta meg, melynek során a kommunisták és a kisgazdák továbbra is gyökeresen eltérő álláspontot fogalmaztak meg az elnök kormányalakítási szerepéről, illetőleg a végrehajtó hatalom gyakorlásáról. Ellentétüket áthidaló megoldásként Szakasits Árpád szociáldemokrata miniszterelnök-helyettes azt indítványozta, hogy az államfő a politikai bizottság meghallgatása után nevezze ki a miniszterelnököt. Javaslata mellett azzal érvelt, hogy ily módon e testület befolyásolhatja a kormányfő kiválasztását, ám az érdemi döntést végül is a köztársasági elnök hozza meg. Bár végleges megállapodás e kérdésben nem született, Szakasits formulája bekerült a törvényjavaslatba, melyet a minisztérium egyébként kisebb módosításokkal jóváhagyott.²⁵

Másnap Tildy Zoltán miniszterelnök a kormány nevében betervezte a szövegtervezetet a nemzetgyűlés elé, melyet annak közjogi és alkotmányjogi bizottsága január 28-án vitatott meg. Ezen az ülésen, akárcsak a korábbi tanácskozásokon, elsősorban az államfő és a végrehajtó hatalom kapcsolatáról, illetőleg a miniszterelnök kinevezéséről bontakozott ki éles vita. A kommunisták továbbra is azt az álláspontot képviselték, hogy a végrehajtó hatalmat nem a köztársasági elnök, hanem a nemzetgyűlésnek felelős kormány gyakorolja, miközben a kisgazdák is ragaszkodtak eredeti elképzelésükhöz. Kompromisszumos megoldásként aztán Révai József azt indítványozta, hogy e szférában osszák meg a hatalmat az államfő és a minisztérium között. Javaslata értelmében a végrehajtó hatalmat, amennyiben azt a törvény nem utalja a köztársasági elnök hatáskörébe, a nemzetgyűlésnek felelős kormány gyakorolja. E formula tehát kivételesen elismerte az államfő kormányzati szerepét, e hatalmi ág tényleges birtokosának azonban változatlanul a kabinetet tekintette.

²⁴ Pfeiffer Zoltán igazságügy-minisztériumi államtitkár vezette szakértői bizottság által készített törvényjavaslat tervezet. Törvényjavaslat Magyarország államformájáról 4. § (2) bekezdés; 9. §; 10. § (2) bekezdés; 16. § (1) bekezdés; 18. § uo. 977–979. Elemzését lásd FÖGLEIN i. m. 61–62.; RUSZOLY i. m. 26–27.; VIDA i. m. 962.

²⁵ Tildy Zoltán miniszterelnök által 1946. január 24-én benyújtott törvényjavaslat. Törvényjavaslat Magyarország államformájáról. 13. § (3) bekezdés uo. 981. Elemzését lásd FÖGLEIN i. m. 64–65.; VIDA i. m. 963–964.

E definícióval összefüggésben a kommunisták a miniszterelnök kinevezésének és felmentésének módjáról sem változtatták meg álláspontjukat. Azon elv alapján, hogy a kormányt a nemzetgyűlés, s nem az elnök minisztériumának tekintették, továbbra is az államfői jogkör erőteljes korlátozására törekedtek. Ennek megfelelően Révai József másik előterjesztése azt indítványozta, hogy a köztársasági elnök a nemzetgyűlés politikai bizottságának javaslata alapján nevezze ki és mentse fel a miniszterelnököt, vagyis e téren autonóm döntési lehetőséggel egyáltalán ne rendelkezzen.

A kiscgazdák, mint ezt előbb már jeleztük, ugyanakkor változatlanul a széles államfői jogkör mellett foglaltak állást. Pfeiffer Zoltán hosszús elméleti fejtegetéssel védelmezte azt a formulát, hogy a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a felelős minisztérium útján gyakorolja. Hangsúlyozta, hogy ezen elv alapján a kabinet kormányoz, ám döntéseit az államfő ellenőrzése és hozzájárulása mellett hozza meg, jelezve e két intézmény kölcsönös függőségét a hatalommegosztás klasszikus rendszerében. Ugyanakkor, a berendezkedés parlamentáris jellegének erősítése érdekében módosító indítványt is beterjesztett, mely az új minisztérium számára a kinevezésétől számított nyolc napon belül bemutatkozási kötelezettséget írt elő, azzal a garanciával, hogy ennek megtörténte előtt a köztársasági elnök a nemzetgyűlést nem oszthatja fel. E javaslat, mely a szokásjog törvényi szintre emelését, s egyben kiegészítését szolgálta, Tildy Zoltán értelmezésében a bizalmi szavazás intézményét is magába foglalta. A miniszterelnök egyébként, az államfői szék várományosaként is, a parlament szerepének növelése érdekében azt indítványozta, hogy a leszavazott minisztérium ne tehesen előterjesztést a ház feloszlására, elvetve a hagyományos, brit eredetű megoldást, hogy ilyenkor a kormány szabadon dönthet a lemondás és a választókhöz fordulás között. Nem támogatta viszont, hogy az államfő kinevezési hatáskörét a parlamentáris többségi elvre hivatkozva korlátozzák, amit pedig a kiscgazda Bencze Imre javasolt, s Révai előterjesztésével sem értett egyet. Indítványát úgy értékelte, hogy az nemcsak az elnök érdemi döntési jogát zárja ki, hanem tartós kormányválsághoz is vezethet, amennyiben a politikai bizottság nem tud megegyezni a jelölt személyéről. Bencze javaslatát egyébként a kommunisták is elutasították, hangsúlyozva, hogy az is túlzottan széles kinevezési hatáskört biztosít az államfőnek, s egyben lehetővé teszi a köztársasági elnök és a miniszterelnök-jelölt négy szemközti megegyezését, kizárva a parlamentet a kormányalakítás folyamatából.

Az ellentétes álláspontokat végül is a törvényjavaslat kiscgazdapárti előadójaként, s a megüresedő miniszterelnöki tisztség egyik várományosaként, az államformaváltást korábban halasztani kívánó Sulyok Dezső próbálta összehangolni.

Először elfogadta Révai azon javaslatát, hogy a végrehajtó hatalmat, az elnöknek juttatott jogosítványok kivételével, a kormány gyakorolja, ugyanakkor támogatja Bencze Imre és Pfeiffer Zoltán előbb említett módosító indítványait a parlamenti többségi elv figyelembevételéről, illetőleg a minisztérium bemutatkozási kötelezettségéről. Később azonban mégis olyan tervezetet terjesztett elő, mely az osztott hatalmi ágról szóló javaslatot mellőzte, Szakasits Árpád formuláját viszont beépítette a normaszövegbe. Kompromisszumos megfogalmazása szerint a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium útján gyakorolja, s ennek keretében a nemzetgyűlés politikai bizottságának meghallgatása után, a parlamenti többségi elv tiszteletben tartásával nevezi ki és menti fel a miniszterelnököt, annak előterjesztése alapján pedig a minisztereket. Emellett elfogadta Pfeiffer Zoltán javaslatát a kormány nyolc napon belüli bemutatkozási kötelezettségéről, elutasította viszont Tildy Zoltán indítványát, amely szerint a leszavazott kabinet nem kezdeményezheti a nemzetgyűlés felosztatását. Ezt követően Révai még kísérletet tett arra, hogy legalább a végrehajtó hatalom gyakorlásának kérdésében érvényesítse pártja álláspontját, a bizottság azonban 8:6 szavazataránnyal a kisközpolitikus formuláját támogatta, mely aztán változtatás nélkül került be az 1946. évi I. tc.-be.²⁶

A 'hadúri' jogok esetében a politikai törésvonal nem annyira az egyes formációk között, mint inkább a kisközpárton belül húzódott. Bár az FKgP terveze értelmében a köztársasági elnök gyakorolta a honvédelmi miniszter útján a hadsereg feletti főfelügyeleti jogot, s kinevezte annak főparancsnokát, a pártban egységes álláspont mégsem alakult ki. E megosztottság feltehetően hozzájárult ahhoz, hogy a pártközi tervezet e hatásköröket nem tartalmazta, s azok a kormány által benyújtott törvényjavaslatban sem jelentek meg. A parlamenti bizottság ülésén aztán Bencze Imre a kisközpolitikák nevében azt indítványozta, hogy az ország fegyveres erőinek legfőbb parancsnoki tisztségét a köztársasági elnök töltsé be, amit azonban a hagyományos alkotmányjogi felfogást valló kisközpolitikusok, illetőleg független képviselők sem támogattak. Végül is e téren a törvényjavaslat csak arra jogosította fel az államfőt, hogy a nemzetgyűlés előzetes felhatalmazásával döntsön a hadüzenetről, a hadiállapot beállításáról, a békekötésről, valamint a honvédségnek az ország határain kívül történő alkalmazásáról.²⁷

A nemzetgyűléssel kapcsolatos elnöki hatáskörök közül az összehívás és a felosztatás joga váltott ki élesebb vitát. Mint erre korábban már utaltunk, e téren

²⁶ Részletesebben lásd FÖGLEIN i. m. 67.; 69–72.; RUSZOLY i. m. 24.; 27–28.; VIDA i. m. 964.; 966–968.

²⁷ Részletesebben lásd FÖGLEIN i. m. 68.; 73.; RUSZOLY i. m. 27.; VIDA i. m. 968.

a kispalota tervezet mindazon jogszabályokat megadta az államfőnek, amelyekkel egykor a király, illetőleg a kormányzó rendelkezett. A pártközi javaslatból viszont az összehívás és a berekesztés joga egyaránt kimaradt, s e hatáskörök a szakértői bizottság által elfogadott normaszövegben sem szerepeltek. A közjogi és alkotmányjogi bizottság ülésén az előbbi jogszabály hiányát elsősorban a pártok kívüli Zsedényi Béla, az ideiglenes nemzetgyűlés elnöke kifogásolta, indítványozva, hogy a köztársasági elnök ezt a jogkört is kapja meg. Révai viszont határozottan ellenezte, hogy kizárólag a köztársasági elnök hívhassa össze a nemzetgyűlés ülését, arra hivatkozva, hogy ebben az esetben a törvényhozás csak akkor működik jogszerűen, ha államfői döntés alapján tanácskozik. Az összehívás jogát Ries István igazságügy-miniszter is hiányolta, párttársa, Kis Roland belügyminisztériumi államtitkár azonban Révai álláspontját támogatta. Végül is a bizottság, a kommunista politikus indítványát elfogadva úgy foglalt állást, hogy a köztársasági elnök ne kapja meg az összehívás kizárólagos jogát, illetőleg e tárgykör teljesen maradjon ki a törvényjavaslatból.²⁸

A házfelosztás esetében a vita az államfői hatáskör terjedelméről bontakozott ki. Bencze Imre indítványa, az eredeti kispalota álláspontnak megfelelően, az elnöknek korlátlan felosztási jogot kívánt biztosítani, míg Révai javaslata az egyeztetett tervezetben szereplő formulát ismételte meg, amely szerint az államfő a kormány kezdeményezésére köteles, a képviselők kétötödének előterjesztésére pedig jogosult a nemzetgyűlést felosztani. Az indítvány ez utóbbi elemének célja az volt, hogy egy erős kisebbség (a szociáldemokrata, a kommunista és a nemzeti parasztpárti képviselők összessége) is elérhesse a parlament ciklusidejének lerövidítését, ha elégedetlen annak munkájával vagy politikai összetételével. Súlyok az eredeti szöveg megtartása mellett érvelt, a bizottság azonban Révai javaslatát szavazta meg, aki viszont azt visszavonta. Ily módon a szakértői bizottság formulája került be a törvényjavaslatba, mely a két, előbb említett esetben feljogosítja, ám nem kötelezi az elnököt a nemzetgyűlés felosztására.²⁹

A parlamenti bizottság ülésén emellett, a pártközi értekezlethez hasonlóan, a választás módjáról is éles vita folyt. Az FKgP ragaszkodott a titkos szavazáshoz, a nyílt voksolás lehetősége mellett azonban most már nemcsak a kommunisták, hanem a szociáldemokraták is érveltek. Mindkét baloldali párt attól tartott, hogy titkos választás esetén számos kispalota képviselő elutasíthatja a közös jelöltet, sőt olyan személyeket támogathat, akiket külföldön negatívan

²⁸ Részletesebben lásd FÖGLEIN 68.; 72–73.; RUSZOLY i. m.; VIDA i. m.

²⁹ Részletesebben lásd FÖGLEIN uo.; RUSZOLY uo.; VIDA uo.

ítélnék meg. Végül is a bizottság 9:6 szavazataránnyal a titkosság elvét és gyakorlatát fogadta el, ám ezzel szemben Révai kisebbségi véleményt jelentett be, melyhez Kis Roland is csatlakozott. Ezt a nemzetgyűlés plenáris ülésén ugyan visszavonták, mivel közben kiderült, hogy Tildy Zoltán az egyedüli jelölt, s megegyezés született arról, hogy a szakértői bizottságban elfogadott kompromisszumnak megfelelően ilyenkor az államfő közfelkiáltással nyerheti el megbízatását.³⁰

A nemzetgyűlés plenáris ülésén Révai még egy kísérletet tett az államfőnek a végrehajtó hatalomról való leválasztására. Visszatérve a kommunisták eredeti álláspontjához, olyan módosító indítványt nyújtott be, amely szerint a végrehajtó hatalmat a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium gyakorolja. Javaslatának indoklásában kifejtette, hogy az a törvényhozás jogkörének kibővítését szolgálja, mivel az eredeti szövegből nem derül ki, hogy e hatalmi ág is alárendelődik a népszuverenitás megtestesítőjének, a parlamentnek, sőt azt az értelmezési lehetőséget is magába foglalja, hogy az elnök kormányoz. Sulyok, bár elvileg egyetértett a javaslattal, a közjogi és alkotmányjogi bizottság állásfoglalására hivatkozva annak elutasítását indítványozta, s egyben rámutatott arra, hogy a minisztérium eleve felelős a nemzetgyűlésnek, a tervezet pedig az államfő felelőtlenségét is megszünteti. Ezért úgy látta, hogy a nemzetgyűlés felügyeleti és bírálati joga az elnök személyére is kiterjed, s így szuverenitásának gyakorlása teljes mértékben és korlátozások nélkül érvényesül. A parlament aztán többségi szavazattal a törvényjavaslat eredeti szövegét fogadta el, azzal a Sulyok által indítványozott kiegészítéssel, hogy az ítélő bírakat is a köztársasági elnök nevezi ki.³¹

Az 1946. évi I. tc., mely felsorolás nélkül hatályon kívül helyezte a királyságra és a kormányzói intézményre vonatkozó jogszabályokat, egyszerre vezette be a köztársasági államformát és a parlamentáris kormányzati rendszert. Ez utóbbi azonban sajátos, a hazai alkotmányos monarchiára emlékeztető vonásokkal is rendelkezett, miközben a törvénycikk az államfő jogosítványait valóban jelentős mértékben korlátozta. Az egyik jellegzetesség az, hogy a köztársasági elnök a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolta a végrehajtó hatalmat; ezt a formulát egyébként, mint erre korábban már utaltunk, a kisgazda és a szociáldemokrata tervezet is tartalmazta. E megfogalmazás azért sajátos, mert a nyugat-európai alkotmányos monarchiák alaptörvényei, mint ezt előbb szintén említettük, általában csupán azt deklarálták, hogy e hatalmi ágat az uralkodó birtokolja. A felelős minisztérium által történő hatalomgyakorlás

³⁰ Részletesebben lásd FÖGLEIN i. m. 68–69.; 77.; RUSZOLY i. m. 26.; VIDA i. m. 964–966.

³¹ Ld. FÖGLEIN i. m. 84–85.; RUSZOLY i. m. 25.; VIDA 969.

formulája, mint közismert, az 1848. évi III. tc.-ből származik, s akkor e fordulat azt a célt szolgálta, hogy kizárja a dikasztériális szervezetek, s különösen az udvari kancellária fennmaradását.³² A másik sajátosság az, hogy a törvénycikk sem a bizalmatlansági indítvány, sem a bizalmi szavazás intézményét nem szabályozta, bár ez utóbbit a minisztérium nemzetgyűlési bemutatkozása bizonyos fokig helyettesítette. E hiányosságot valamelyest az is ellensúlyozta, hogy az államfő a miniszterelnököt csak a politikai bizottság meghallgatása után nevezhette ki, illetőleg menthette fel, hiszen e testület nyilvánvalóan a törvényhozás többségi álláspontját képviselte, jelezve a bizalom megadását vagy megvonását. A jogi pontatlanságok egyébként sem okoztak politikai problémát, mivel a kormányfő személyéről és a kabinet összetételéről az államszocialista rendszer bevezetéséig a pártközi értekezletek döntöttek, s a speciális koalíciós jelleg következtében a többségi elv alig vagy egyáltalán nem érvényesült.

3. Rendszerváltáskori vita a köztársasági elnöki intézményről

1. A köztársasági elnöki tisztség és a végrehajtó hatalom kapcsolatának meghatározása második alkalommal az 1988–1990-es modell-, majd rendszerváltás során vált alapvető jelentőségű politikai és alkotmányjogi kérdéssé. Az átalakulási folyamatot közvetlenül az MSZMP 1988. május 20–22-i pártértekezlete indította el, mely az államszocialista berendezkedés válságára reagálva átfogó gazdasági és politikai reformokat hirdetett meg. Ennek keretében e pártforum az alkotmány felülvizsgálatát is elhatározta, ám nem döntött egyértelműen arról, hogy a szocialista pluralizmus koncepciója mélyreható módosítás vagy új alaptörvény elfogadása útján valósuljon meg. E kérdésben a politikai bizottság

³² A kegyelmezési jog gyakorlásával, valamint a címek, rendek és birtokok adományozásával kapcsolatos uralkodói döntések előkészítését az udvari kancellária dietális (a rendi országgyűléssel foglalkozó) bizottságának 1848. március 25-ei ún. véleményes jelentése továbbra is a kancelláriára kívánta bízni. „... a második csoportbeliekre” (az előbb említett ügyekre) „a bizottság az udvari kancellária további illetékességét mondotta ki miniszteri előterjesztés és ellenjegyzés kizárásával. A magyar királyi udvari kancellária tehát a felelős magyar minisztérium mellett is tovább fönna tartandó, annál inkább, mert a fönálló törvények szerint, mint hiteles hely (locus credibilis) köteles működni... A magyar királyi udvari kancellária további fönmaradása tulajdonképpen Bartal gondolata volt, akinek mint elismert közjogi tekintélynek a véleménye előtt a dietális bizottság tagjai meghajoltak.” KÁROLYI Árpád: *Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt*. Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1936. 59–60.; Az udvari kancellária fenntartásának szándékáról lásd még URBÁN Aladár: *Batthyány Lajos miniszterelnöksége*. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 1986. 168–169.; 175.; 184.

május 31-i ülése sem foglalt állást, s így az igazságügy-minisztérium mellett létrehozott munkabizottságok mindkét megoldási móddal foglalkozhattak.

A munkálatok első dokumentumát július végén Kulcsár Kálmán készítette el. Az új miniszter Konceptiók az alkotmány felülvizsgálatáról című írásában politikai és jogtechnikai érveket sorakoztatott fel egy új alaptörvény elfogadása mellett, mely aztán az állampárt és a kormány hivatalos álláspontjává vált. Első közelítésben megfogalmazott javaslatai a főhatalmi szerveket is érintették, s ennek során elsősorban az államfői intézmény átalakításának lehetőségét vetette fel. Véleménye szerint e téren mindenekelőtt arról kell döntenie, hogy fennmaradjon-e az elnöki tanács vagy e testületet egyszemélyi államfő váltsa-e fel. A miniszter inkább az utóbbi megoldást támogatta, hangsúlyozva, hogy a tényleges államfői jogosítványokat eddig is az elnöki tanács elnöke gyakorolta, míg a testület elsősorban az országgyűlést helyettesítette, formálissá téve a parlament tevékenységét. Emellett e tisztség testületi vagy egyszemélyi jellegétől függetlenül indokoltnak látta jogosítványainak szűkítését és pontos körvonalazását, külön kiemelve, hogy az államfő nemzetközi szerződéseket ugyan köthet, de nem erősíthet meg. Fenntarthatónak ítélte viszont jogalkotási hatáskörét, a helyettesítő funkció teljes megszüntetése miatt azonban azt javasolta, hogy elnöki vagy elnöki tanácsi rendeletet bocsásson ki.

A dokumentum a megfontolandó kérdések körében röviden érintette az államfő kormányalakítási szerepkörét és házfelosztási jogosítványát is, ami arra utal, hogy az indítványozott hatáskörszűkítés ellenére nem protokolláris, hanem érdemi funkciót szánt ezen intézménynek. Az előbbi tárgykörben azt az alternatívát fogalmazta meg, hogy a fennálló helyzetnek megfelelően az államfő (államfői testület) tegyen-e javaslatot a miniszterelnök, illetőleg a miniszterek személyére az országgyűlésnek, vagy a jelölés joga a minisztertanács tagjai esetében a kormányfőt illesse-e meg. Felvetése lényegében a miniszterelnök pozíciójának megerősítését szolgálta, hiszen az államszocialista berendezkedésben a kormány összetételét nem annak feje határozta meg. Érdemi változtatási szándékot jelzett az államfő házfelosztási jogának említése is, mivel a hatályos alkotmány szerint, a hatalom egységének elve alapján, formálisan kizárólag az országgyűlés dönthetett ciklusidejének lerövidítéséről.

Végezetül a koncepció, az egyszemélyi államfő intézményének bevezetés esetén, a közvetlen elnökválasztás lehetőségét is felvetette. E javaslat, mely később a rendszerváltás talán leglátványosabb konfliktusává vált, ekkor még semmilyen konkrét politikai szándékot nem foglalt magába. 1988 nyarán ugyanis az új pártvezetés tagjainak többsége megvalósíthatónak látta a szocialista pluralizmust,

s ezért nem keresett jogi garanciákat a békés átmenet zavartalan lebonyolítására, a lökésszerű változások megakadályozására.³³

Számos új eleme ellenére a koncepció még nem szakított gyökeresen a hatalom egységének elvére épülő berendezkedéssel, s így a kormányzati rendszerben sem javasolt radikális változásokat. Ez egyértelműen kiderül abból, hogy alapelveiben megfelelőnek ítélte az országgyűlésre és a minisztertanácsra vonatkozó rendelkezéseket. Ugyanakkor e téren, némiképp ellentmondva az alapállításnak, érdemi átalakításokat is javasolt, mint például a kabinet parlament előtti politikai felelősségének szabályozását, ami tulajdonképpen a bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás intézményének bevezetését jelentette.³⁴ Az előbb említett megközelítés jellemezte az államfői tisztség újraértelmezését is, hiszen annak jellegét a koncepció nem definiálta, s a megfontolandó kérdésektől eltekintve tulajdonképpen az elnöki tanács önálló feladat- és hatáskörét kívánta az egyszemélyi államfőre ruházni.

A folyamat következő állomásaként 1988. szeptember 15-ére elkészült egy ún. munkaközi anyag, mely a politikai vezetést tesztelő első dokumentummal szemben egyértelműen az egyszemélyi államfő intézményének bevezetése mellett foglalt állást. Érvelése lényegesen nem tért el a koncepciótól, ami azt jelzi, hogy az igazságügy-minisztérium kezdettől fogva a köztársasági elnöki tisztség visszaállítását támogatta. Megváltozott viszont az egyszemélyi államfő jellegének értékelése, hiszen a munkaközi anyag nyomatékosan hangsúlyozta, hogy ez az intézmény minőségileg különbözik az elnöki tanácstól, s így annak önálló jogosítványait automatikusan nem veheti át. Teljesen új szabályozást igényel ugyanis a köztársasági elnöknek az országgyűléshez, illetőleg a minisztertanácshoz fűződő viszonya, melynek tartalma, a megválasztás módjával együtt, attól függ, hogy erős vagy inkább ceremonális államfői jogkört intézményesítenek-e. A munkaközi anyag szerint e két modell közötti különbség főként az elnök és a kormány kapcsolatában jelenik meg, mivel erős státus esetén az államfő tesz javaslatot a minisztertanács tagjainak megválasztására, sőt a miniszterelnöki tisztséget is betöltheti. E szisztémában a köztársasági elnök a parlamenttel szemben is meghatározó jelentőségű jogosítványokkal rendelkezik; összehívja az ülészakokat, kihirdeti a törvényeket, politikai, illetőleg alkotmányossági vétőjogot gyakorolhat, s az sem kizárt, hogy feloszthatja a törvényhozást. A munkaközi anyag azt is indokoltnak tartotta, hogy az erős

³³ KULCSÁR Kálmán: Koncepció az alkotmány felülvizsgálatáról. In: KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988-1990)* Budapest, Államtudományi Kutatóközpont, 1991. 43.; 50–53.; 62–63.

³⁴ KULCSÁR i. m. 48.; 53.

státusú államfőt rendeletalkotási hatáskörrel ruházzák fel, illetőleg deklarálják, hogy a fegyveres erők főparancsnoki tisztségét is betölti. Ugyanakkor a dokumentum utalt arra, hogy ez utóbbi funkció nem foglal magába folyamatos hadvezetési vagy honvédelmi igazgatási feladatokat, ám egy esetleges rendkívüli állapot idején felhatalmazza az elnököt a fegyveres erőkkel való rendelkezésre. Végezetül, függetlenül az államfői tisztség erős vagy ceremoniális jellegétől, a munkaközi anyag felsorolta azokat a jogosítványokat, melyeket a köztársasági elnök a kollektív államfői testülettől vesz át. E körbe azok a hatáskörök tartoztak, melyeket az első dokumentum szerint az elnöki tanács, illetőleg az egyszemélyi államfő egyaránt gyakorolhatott.³⁵

A munkaközi anyag a kormányalakítás mechanizmusát a minisztertanácsról szóló fejezetben részletesebben is tárgyalta. Olyan elnöki rendszerben, melyben az állam- és kormányfői tisztség egy kézben összpontosul, azt a megoldást tartotta nyilvánvalónak, hogy a köztársasági elnök tesz javaslatot az országgyűlésnek a miniszterek személyére, e funkciók szétválasztása esetén pedig kétlépcsős folyamatot támogatott. Az első körben a parlament a miniszterelnököt választja meg, majd a másodikban a kormányfő előterjesztésére a minisztertanács többi tagját. E kétlépcsős megoldást a munkaközi anyag, a koncepcióval egyezően, azzal indokolta, hogy ily módon a testület vezetője választhatja ki minisztereit, s így pozíciója erősödik velük szemben.³⁶

Az előkészítés második nyilvánosságra hozott dokumentuma az államfői tisztség szempontjából tehát két alapvető jelentőségű új mozzanatot tartalmazott. Egyfelől határozottan állást foglalt az egyszemélyi államfő intézményének bevezetése mellett, másfelől itt jelent meg először az erős és a gyenge elnöki jogkör közötti különbségtétel. E tipizálás elvi alapját azonban a munkaközi anyag csak érintőlegesen mutatta be. Kifejtése nyomán erősnek mindenekelőtt a prezidenciális kormányforma államfője tűnt, bár e kategóriát nyilvánvalóan más rendszerek esetében is alkalmazta, hiszen az ilyen jogkörű elnök a dokumentum szerint akár házfelosztási hatáskörrel is rendelkezhetett. Még kevesebb támpontot találhatunk a ceremoniális státusú államfő jellemzésére; a munkaközi anyag alapján csupán azt a következtetést vonhatjuk le, hogy nem tehet javaslatot a minisztertanács tagjainak megválasztására, jogosítványai nem érinthetik a parlament működését, nincs rendeletalkotási hatásköre és nem tölti be a fegyveres erők főparancsnoki tisztségét.

³⁵ Koncepció az alkotmány felülvizsgálatához (munkaközi anyag) 1988. szeptember 15. In: KILÉNYI (szerk.) i. m. 86–88.

³⁶ Uo. 88–89.

Az államfői intézmény jellegét először az 1988. november 30-ai szabályozási koncepció definiálta, mely a korábbi két dokumentummal ellentétben a hatalmi ágak elválasztásának elve alapján tárgyalta a kormányzati szervek egymáshoz való viszonyát. Meghatározása szerint a köztársasági elnök relatíve autonóm állami vezető, aki a hatalommegosztás egyik garanciájának szerepét tölti be. E megközelítésben az államfő önálló hatalmi ágként jelenik meg, s így nyilvánvalóan nem részesedik a végrehajtó hatalomból, bár ezt a szabályozási koncepció explicit módon nem deklaráta. Garanciális szerepe ugyanakkor arra utalt, hogy az alkotmány-előkészítők kiegyenlítő-kiegyensúlyozó funkciót szántak az elnöknek, ennek tartalmát azonban ekkor még nem bontották ki.³⁷ E sajátos pozíció egyébként abban is kifejeződött, hogy a dokumentum meg sem említette az államfői aktusok érvényességének ellenjegyzéshez kötöttségét.

A szabályozási koncepció ezen elemének forrásvidékét két, egymástól időben és politikai ideológiában távol eső helyen találhatjuk meg. Egyfelől nyilvánvalóan Benjamin Constant hatalommegosztási elmélete hatott az előkészítőkre, mely a királyt, leválasztva a többi ágról, semleges és a klasszikus triász felett álló hatalomként definiálta.³⁸ Másfelől a portugál alkotmány is befolyásolhatta e koncepció kialakítását, hiszen az, mint korábban már említettük, egyedüli uniós tagállami alaptörvényként a legfelsőbb hatalom önálló, a nemzetgyűléstől és a kormánytól független szerveként definiálta a köztársasági elnököt. E dokumentum feltehetően azért szolgálhatott mintául az előkészítők számára, mert rendszerváltás nyomán keletkezett, s elvileg a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus közötti átmenet sajátos viszonyait fejezte ki.³⁹

A november 30-ai szabályozási koncepció abból a szempontból is új mozzanatot tartalmazott, hogy az elnöki státus erősségének fokát az előbb elemzett definícióval kötötte össze, hangsúlyozva, hogy az államfői feladat- és hatáskörök elsődlegesen a hatalommegosztás intézményesülését és a hatalomkoncentráció megakadályozását szolgálják. E felfogásban tehát az országgyűléssel és a kormánnyal szembeni jogosítványok ellensúly funkciót töltöttek be, ami egy-

³⁷ A Magyar Népköztársaság új alkotmányának szabályozási koncepciója 1988. november 30. In: KILÉNYI (szerk.): i. m. 151.

³⁸ Benjamin Constant hatalommegosztási elméletének hatásáról s értelmezéséről a legújabb hazai szakirodalomban lásd PETRÉTEI József: A köztársasági elnök, mint semleges hatalom. In: KOC SIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*. Pécs, PAMA könyvek, 2009. 471–473.; KOVÁCS Virág: A köztársasági elnöki intézmény az Alaptörvényben. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. II. kötet. Budapest–Pécs, Pázmány Press, 2013. 273–274.; KOVÁCS Virág: A köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom. In: CSINK Lóránt – SZABÓ István (szerk.) i. m. 39.

³⁹ A szerző e logikai, forrásokon nem alapuló feltételezését Somogyvári István szóbeli közlése később megerősítette.

ben azt is jelentette, hogy a dokumentum az erős elnök kategóriáját egyértelműen elszakította a prezidenciális berendezkedéstől. A szabályozási koncepció egyébként az államfői teendők tárgyalásakor egy törzshatásköri listából indult ki, mely az elnöki tanács fennmaradó feladatait, illetőleg a modern államok első számú közjogi tisztségviselőinek hagyományos jogosítványait foglalta magába. E kört bővítette ki a ceremoniálisnál erősebb státusú elnök esetén a parlamenttel kapcsolatos, a munkaközi anyagban már érintett hatáskörökkel, a fegyveres erők főparancsnoki funkciójával, valamint az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély megállapításának, s ezzel összefüggésben a Honvédelmi Tanács létrehozásának jogával.⁴⁰

A dokumentum a kormányalakítás mechanizmusát és a házfelosztás lehetőségét vizsgálva élesen megkülönböztette az erős, illetőleg a gyengébb pozíciójú államfő jogosítványait. Az előbbi státus esetén elképzelhetőnek tartotta, hogy a minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezze ki és mentse fel, gyengítve a törvényhozás funkcióját a kormányalakítás, illetőleg átalakítás folyamatában. Más pozíciójú államfőt feltételezve viszont a szabályozási koncepció az országgyűlésnek szánt nagyobb szerepet, s egyben a miniszterelnök politikai súlyát is növelni kívánta. Ennek megfelelően, a munkaközi anyagot követve, azt indítványozta, hogy a kormányfőt a köztársasági elnök javaslatára a parlament válassza meg, a miniszterek személyéről pedig érdemben a miniszterelnök döntsön. Ez utóbbi tárgykörben a szabályozási koncepció két jogi megoldást vázolt fel. Az egyik alternatíva szerint a minisztertanács tagjait a kormányfő javaslatára az országgyűlés választja meg és hívja vissza, míg a másik kinevezési és felmentési hatáskört biztosít a testület elnökének. Ez utóbbi esetben a miniszterelnök csupán bemutatja a parlamentnek kabinetjének tagjait, s a kormányprogramról történő voksolás egyben bizalmi szavazást is jelent, melynek során a törvényhozás nemcsak a politikai irányvonalról dönt, hanem arról is, hogy a megjelölt személyi kört alkalmasnak tekinti-e annak megvalósítására. Emellett a szabályozási koncepció utalt a bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás intézményének bevezetésére is, részletesebben megismételve a munkaközi anyagban szereplő javaslatot.⁴¹ E politikai felelősségi alakzatok megteremtésének szándéka egyébként azt is egyértelművé tette, hogy az alkotmány-előkészítők álláspontja szerint a kabinet kizárólag a törvényhozástól függhet, vagyis a parlamenti többséggel rendelkező kormányt az államfő nem mozdíthatja el.

⁴⁰ A Magyar Népköztársaság új alkotmányának szabályozási koncepciója 1988. november 30. In: KILÉNYI (szerk.) i. m. 151–153.

⁴¹ Uo. 138–139.; 143.; 153.; 161.; 167.

A november 30-i dokumentum értelmében az országgyűlés feloszlásának joga kizárólag az erős státusú köztársasági elnököt illelheti meg, ám e hatáskör megadása még egy ilyen államfői rendszer bevezetése esetén is komoly megfontolást igényel. Az alkotmány-előkészítők, fenntartásaik miatt, úgy foglaltak állást, hogy az elnök kizárólag a miniszterelnök megindokolt előterjesztése, illetőleg az összes képviselő kétötödének javaslata alapján rövidíti le a törvényhozás ciklusidejét, vagyis e jogosítványával önállóan, saját politikai elhatározása nyomán nem élhet. Ily módon a szabályozási koncepció lényegében az 1946. évi I. tc. e tárgyú rendelkezéseit vette át, azzal az eltéréssel, hogy ez az államfői aktus sem igényelt ellenjegyzést. Feloszlás esetén egyébként a választásokat olyan időpontra kell kitűzni, hogy az új országgyűlés az elnöki döntést követő 60 napon belül összeülhessen.⁴²

A relatíve autonóm állami vezető státusa egyben azt is jelentette, hogy a dokumentum a köztársasági elnököt a hagyományos „királyi mesterségek” területén, a kül- és a hadügyek szférájában sem ruházta fel meghatározó jelentőségű jogosítványokkal. E téren tevékenységét továbbra is nemzetközi szerződések megkötésére, az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély megállapítására, a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a főparancsnoki funkció betöltésére korlátozta, miközben deklarálta, hogy a minisztertanács irányítja az ország külpolitikáját, valamint a honvédelmet, s meghatározza ez utóbbi irányvonalát.⁴³ E kormányzati hatáskörök egyébként azért kerülhettek be a szabályozási koncepcióba, mert 1988. november 22-én az MSZMP KB megszüntette a belügy-, a külügy- és a honvédelmi minisztérium közvetlen pártirányítását, ami lényegében a pártállam felszámolását is jelentette.⁴⁴ Az alkotmány-előkészítők azon álláspontjukkal, hogy e hatalompolitikai területeket elsődlegesen a minisztertanács, s nem az államfő hatáskörébe kívánták utalni, ismét a parlamenti kormányzati rendszer mellett foglaltak állást, melyet az erős elnöki státussal is összeegyeztethetőnek tartottuk. Nem tisztázták viszont egyértelműen, hogy a köztársasági elnököt a főparancsnoki funkció keretében milyen jogosítványkörrel akarják felruházni.

A szakmai előkészítés folyamata 1989. január 30-án zárult, amikor véglegesítették az új alkotmány szabályozási elveit. E dokumentum a korábbiaknál

⁴² Uo. 153–154.

⁴³ In: KILÉNYI (szerk.) i. m. 153.; 163.

⁴⁴ Az MSZMP KB határozata a Központi Bizottság és a Politikai Bizottság munkarendjéről, munkamódszereiről, a KB munkabizottságainak, munkaközösségeinek és apparátusának feladatokról (1988. november 22.). In: VASS Henrik (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1985–1989*. Interart Stúdió, 1994. 505.

jóval részletesebben tárgyalta a hatalommegosztás intézményrendszerét, önálló hatalmi ágak tekintve az országgyűlést, a köztársasági elnököt, a minisztertanácsot, az alkotmánybíróságot, a bírósági szervezetet, a közigazgatási végrehajtó hatalmat és a helyi önkormányzatokat. Deklarálta azt is, hogy e hatalmi ágak egymás korlátaiként jelennek meg, ami egyben a hatáskörelvonás tilalmát is magába foglalja. E felfogás alapján nyomatékosan hangsúlyozta, hogy az országgyűlés is kizárólag az alkotmányban megszabott keretek között gyakorolhatja jogosítványait, jelezve a szakítást a hatalom egységének hagyományos koncepciójával. Az elkülönült hatalmi ágként megjelölt államfő esetében a közepesen erős elnöki státus bevezetése mellett foglalt állást, nem zárkózott el azonban teljesen az erős elnöki hatalom megteremtésétől sem. A sajátos, önálló pozíció deklarálása következtében az ellenjegyzés intézménye a szabályozási elvekben sem jelent meg, amit az előkészítők továbbra is ellentétesnek tartottak a semleges, kiegyenlítő-kiegyensúlyozó funkcióval.⁴⁵

A szabályozási elvek függeléke az államfő feladat- és hatásköreit a ceremonális, a közepesen erős és az erős elnöki státus koordináta-rendszerében sorolta fel. E részletes bemutatás is a tradicionális jogosítványokból indult ki, e körbe helyezve a törvények kezdeményezését, az állam képviselétét, valamint a nemzetközi szerződések megkötését, aláírását és megerősítését is. Szemben a korábbi dokumentumokkal, a szabályozási elvek függeléke tehát az államfőnek megerősítési jogot is biztosított, amit aztán az 1989 tavaszán született alkotmánymódosító törvényjavaslatok is tartalmaztak, lehetővé téve egy olyan értelmezést, hogy a külpolitika egész szférájának irányítása a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik. A változtatás indoka a szabályozási elvek szövegéből nem derül ki, ám valószínűsíthetjük, hogy az elnöki tanács e jogosítványának átvételét a közepesen erős státus melletti állásfoglalás motiválta.⁴⁶

Az országgyűlés működését, illetőleg a törvényalkotás folyamatát érintő államfői hatáskörök esetében a függelék úgy foglalt állást, hogy a közepesen erős státusú elnök elnapolhatja a testület ülését, alkotmányossági vétőjoggal rendelkezik, s szigorú feltételek mellett, például a miniszterelnök megindokolt előterjesztésére vagy a képviselők kétötödének javaslatára, házfeloszlató döntést is hozhat. Erős jogosítványkörű államfő ezen túlmenően a törvényt egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti a parlamentnek, amely azt egyszerű vagy kétharmados többséggel újra megszavazhatja, az országgyűlést pedig, saját po-

⁴⁵ Magyarország alkotmányának szabályozási elvei 1989. január 30. In: KILÉNYI (szerk.) i. m. 206.; 225.; 228.

⁴⁶ Uo. 280.

litikai döntése alapján, korlátozó feltételek nélkül feloszthatja. Ez utóbbi, alapvető jelentőségű hatáskör esetében tehát a szabályozási koncepcióhoz képest radikálisan bővült az elnök mozgásterét, hiszen a november 30-ai dokumentum szerint ilyen döntést az erős státusú államfő is csak a miniszterelnök megin-dokolt előterjesztésére vagy a képviselők kétötödének javaslatára hozhatott. A függetlennek az országgyűlés működésével foglalkozó pontja szerint viszont a felosztási jog gyakorlása akkor látszik indokoltnak, ha a parlamenti erőviszonyok nem biztosítják a stabil kormányzást, vagyis a ciklusidő lerövidítését mégis csak a törvényhozás munkaképtelensége indokolhatja.⁴⁷

A kormányalakítás mechanizmusában a dokumentum közepesen erős státus esetén azt tartotta megfelelő megoldásnak, hogy a miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára a parlament válassza meg, miközben e jelölési jogot kormányalakítási megbízásként is értelmezte, amire a parlamenti politikai erővel folytatott egyeztetés után kerülhet sor. E konstrukcióban a miniszterek, a kormányfő előterjesztése alapján, szintén a törvényhozástól kapják mandátumukat, melynek módjára független, a november 30-ai dokumentumot követve, két jogi megoldást tartalmazott. Az egyik változatban a parlament egyenkénti szavazással választja meg a minisztertanács tagjait, míg a másikban a kormányprogram elfogadásakor a képviselők arról is voksolnak, hogy a miniszterelnök által bemutatott személyeket alkalmasnak tartják-e annak megvalósítására. A második megoldást a dokumentum sajátos bizalmi szavazásnak is nevezte, melynek során a miniszterek nem egyenként, hanem testületként kapják megbízatásukat a törvényhozástól.

Elvi lehetőségként a független azt is felvetette, hogy az államfő szélesebb jogosítványokkal rendelkezzen a kormányalakítás folyamatában, s e téren is két változatot fogalmazott meg. Az egyik szerint a miniszterek személyére is a köztársasági elnök tesz javaslatot az országgyűlésnek, s így a minisztertanács összetételét végül is nem a kormányfő szabja meg. E megoldás a miniszterelnökkel szemben erősítette az államfő pozícióját, s lényegében elnöki kormányok létrehozására biztosított lehetőséget. A másik alternatívában mind a kormányfőt, mind a kabinet többi tagját a köztársasági elnök nevezi ki, ami az országgyűlés súlyát csökkenti a kormányalakítás mechanizmusában. E klasszikusnak tartott modellben ugyanis a minisztertanács már a parlamenti bemutatkozás előtt megalakul, s így a törvényhozás csupán arról dönthet, hogy elfogadja-e avagy sem az államfő politikai döntését. Ugyanakkor a szabályozási elvek függetlenek egyértelműen nem mondta ki, hogy a két változat az erős elnöki státus-

⁴⁷ In: KILÉNYI (szerk.) i. m. 240.; 276.; 280–281.

hoz kapcsolódik; erre csupán az utal, hogy e felvetések a dokumentumban máshol nem fordulnak elő.⁴⁸

Míg a függelék a kormányalakítás folyamatában érdemi szerepet biztosított az államfőnek, a hatalmon levő minisztertanács elmozdítását, a szabályozási koncepcióhoz hasonlóan, az országgyűlés jogosítványaként fogalmazta meg. A kabinet megbízatása ugyanis az új parlament alakuló ülésével, illetőleg elvesztett bizalmi szavazás vagy sikeres bizalmatlansági indítvány következtében szűnik meg, s emellett a miniszterelnök mandátumának bármely okból történő megszűnése is hasonló következményekkel jár. A dokumentum még arra sem utalt, hogy a bizalom megvonása esetén a kormány benyújtja lemondását a köztársasági elnöknek, miközben viszonylag részletesen tárgyalta, hogy a miniszterelnök milyen jogi eljárás keretében alakíthatja át kormányát, illetőleg a leszavazott kabinet mennyi ideig maradhat hivatalban.⁴⁹

Érintette a függelék az államfő jogalkotási, népszavazás kiírási és kinevezési hatáskörét is. Az alkotmány-előkészítők úgy látták, hogy a közepesen erős státusú elnök törvényben meghatározott esetekben népszavazást rendelhet el, javaslatot tesz a Legfelsőbb Bíróság elnökének, elnökhelyetteseinek, az alkotmánybíróság elnökének, elnökhelyetteseinek és bíráinak személyére, illetőleg jelöli a legfőbb ügyészt, annak helyettesét, az ombudsmant, a számvevőszék felső vezetését, valamint a Magyar Nemzeti Bank elnökét és elnökhelyettesét. Ugyanakkor álláspontjuk szerint az erős elnök rendeletet bocsáthat ki, bármely kérdésben, a tiltott tárgyak kivételével, népszavazást rendelhet el, s az előbb felsorolt tisztségek esetében nem javaslatételi, hanem kinevezési jog illeti meg.⁵⁰

Viszonylag részletesen tárgyalta a függelék a parlament és az államfő közötti hatáskörmegosztást különleges jogrend idején. A dokumentum szerint a hadiállapot kinyilvánítása és a békekötés általában a parlament jogkörébe tartozik, s ugyancsak a törvényhozás dönt a rendkívüli állapot kihirdetéséről háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén. Emellett azonban azt is kinyilvánította, hogy a törvényhozás akadályoztatásakor e hatáskör az államfőre száll át, az erős státusú elnököt pedig e meghatározó jelentőségű jogosítvány eleve megilleti. A függelék azt a kérdést is érintette, hogy rendkívüli állapot idején miként gyakorolják a legfőbb állami hatalmat. Az alkotmány-előkészítők álláspontja az volt, hogy ilyenkor a reprezentatív funkciójú államfő általában háttérbe szorul, s a kormány kap különleges felhatalmazást, míg a kö-

⁴⁸ Uo. 226.; 237.; 242.; 272–273.; 281.

⁴⁹ Uo. 236–237.; 277–278.

⁵⁰ In: KILÉNYI (szerk.) i. m. 281–282.

zepesen erős státusú elnök a Honvédelmi Tanács élére kerül, az erős pedig arra is jogosult, hogy létrehozza e speciális intézményt. Az utóbbi kategóriába tartozó államfők a fegyveres erők és fegyveres testületek főparancsnoki tisztségét is betöltik, vagyis nemcsak különleges jogrend idején rendelkezhetnek az állami erőszakszervezetekkel.⁵¹

Az 1989. január 30-i dokumentum ugyanakkor, megismételve a szabályozási koncepció szövegét, azt is deklarálta, hogy a minisztertanács irányítja az ország külpolitikáját, valamint a honvédelmet, s meghatározza annak irányvonalát.⁵² Ily módon továbbra sem tisztázódott a főparancsnoki tisztség és a kormányzati irányítás kapcsolata, hiszen az államfői funkcióhoz, a rendkívüli állapot idejét leszámítva, nem kötődtek konkrét hatáskörök, s függőségi viszony sem állhatott fenn a két elkülönült hatalmi ág között. Ez egyben azt is jelentette, hogy e konstrukcióban a honvédelmi miniszter számára kizárólag a minisztertanács állapíthatott meg feladatot, míg a köztársasági elnök e testületen keresztül sem érvényesíthette politikai akaratát, s emellett békeidőben a vezérkari főnököknek sem adhatott utasítást.

A szabályozási elvek az államfői tisztség jellegének függvényében a jelölés és a választás kérdéskörét is tárgyalták. Szemben a november 30-ai dokumentummal, mely az 1946. évi I. tc. e tárgyú rendelkezéseinek többségét átveve inkább a közvetett voksolást preferálta, közepesen erős, illetőleg erős státusú elnök esetében indokoltnak tartották a közvetlen választást, melynek jelöltjeire az országgyűlésben képvisellel rendelkező társadalmi szervezetek tehetnek javaslatot. A szabályozási elvek tehát már számoltak a többpártrendszer elismerésével, ezt azonban még burkolt formában fejezték ki.

A január 30-i dokumentum szerint a köztársasági elnököt, hat vagy hét évre szóló megbizatással, a választópolgárok az általános európai gyakorlatnak megfelelően az abszolút többség elve alapján választják. Az első fordulóban a tisztséget az a jelölt nyeri el, aki legalább kétharmados részvétel esetén az érvényes szavazatok több mint felét megszerezte. A második körben is ez az előírás érvényesül, ám ekkor már csak az első két helyezett versenyezhet az elnöki mandátumért, s így – a szavazategyenlőség esetétől eltekintve – garantált az eredményes voksolás. Feltehetően a változó politikai helyzetre reagálva, a dokumentum célszerűnek vélte, hogy az első köztársasági elnököt még az 1985–1990-es országgyűlési ciklusban válasszák meg.⁵³ E felvetés nyilvánvaló-

⁵¹ Uo. 274–275.; 282.

⁵² Uo. 239.

⁵³ A Magyar Népköztársaság új alkotmányának szabályozási koncepciója 1988. november 30.

an szorosan összefüggött azzal, hogy az MSZMP felső vezetése a többpártrendszer bevezetését már nem kerülhette el, illetőleg a kormányzó pártban láthatóvá váltak azok az erők, melyek nem modell-, hanem rendszerváltásra törekedtek. Ilyen körülmények között az államfő stabilizáló tényezőnek tűnt, aki közepesen erős hatalmi jogosítványaival megakadályozhatja a gyorsütemű, lökészerű társadalmi és politikai változásokat.

A szabályozási elvek kidolgozásával, mint erre korábban már utaltunk, lezárult az alkotmány-előkészítés szakmai időszaka, s a folyamat politikai szakaszába lépett át. E váltás ugyanakkor csaknem egybeesett az MSZMP KB 1989. február 10–11-i ülésével, mely elismerte a kialakult többpártrendszert, bár még bizonyos korlátokat próbált állítani az új szerveződések elé.⁵⁴ A párt vezető testülete e döntés után, február 20–21-én vitatta meg a szabályozási elveket, melyek aztán március 8–9-én kerültek az országgyűlés elé. Az MSZMP KB ülésén Fejti György mondott előadói beszédet, mely a hatalommegosztás rendszerével és az államfői státus jellegével is részletesen foglalkozott. A Központi Bizottság titkára, követve a dokumentumot, az államhatalom gyakorlásának alapvető kritériumaként fogalmazta meg a hatalmi ágak elválasztásának elvét, s az egyes elkülönült ágakat is a szabályozási elveknek megfelelően sorolta fel. Szintén a szakmai anyag alapján hangsúlyozta azt is, hogy az önálló hatalmak egymás korlátaiként működnek, s utalt a hatáskörelvonás tilalmára is. Ebben az értelmezési keretben tárgyalta a köztársasági elnöki intézmény bevezetésének kérdését is, elfogadva azt az álláspontot, amely szerint az egyszemélyi államfő a hatalommegosztás és a különböző ágak közötti egyensúly egyik biztosítékának funkcióját tölti be. Döntő jelentőségű kérdésnek ítélte, hogy az elnök státusa a két klasszikusnak tartott forma, a protokolláris és az erős jogosítványkör közül melyikhez álljon közelebb. Támogatva az előkészítők felfogását, úgy látta, hogy a két szélső megoldás közötti pozíciót kellene választani, miközben a közepesen erős kategóriát nem használta. A bevezetés időpontjáról azt mondta, hogy célszerű lenne az új intézményt még az országgyűlési választások előtt létrehozni, alkotmánymódosítással vagy nem sokkal az új alaptörvény elfogadása után. Az alternatíva megfogalmazásával egyben azt is jelezte, hogy a felső pártvezetés

In: KILÉNYI (szerk.) i. m. 154.; Magyarország alkotmányának szabályozási elvei 1989. január 30. Uo. 229.

⁵⁴ A Központi Bizottság úgy foglalt állást, hogy az új pártoknak el kell fogadniuk a szocialista berendezkedést, az ország szövetségi rendszerét és az átmenet békés jellegét. Részletesebben lásd Az MSZMP Központi Bizottságának állásfoglalása a politikai rendszer reformjának néhány időszzerű kérdéseiről (1989. február 10-11.) In: VASS (szerk.) i. m. 553–555.

még nem alakított ki egységes álláspontot a jogi változtatás ütemezéséről és az elnökválasztás dátumáról.⁵⁵

Az országgyűlés március 8-9-i ülésén Kulcsár Kálmán igazságügy-miniszter ismertette a szabályozási elveket. Szemben Fejti Györggyel, a hatalommegosztás klasszikus elméletébe ágyazva fejtette ki álláspontját a hatalmi ágakról, mely politikai tartalmában egyáltalán nem, ám alkotmányjogi megalapozásában gyökeresen eltért a dokumentum felfogásától. Kulcsár Kálmán ugyanis, részben a parlament második kamarája mellett érvelve, a montesquieu-i triász, illetőleg az amerikai eredetű fékek és ellensúlyok rendszerén belül helyezte el a két meghatározó jelentőségű új intézményt, az egyszemélyi államfőt és az alkotmánybíróságot. Felfogása szerint a törvényhozó hatalom a parlament két háza, a végrehajtó hatalom a köztársasági elnök és a kormány, a bírói pedig a hagyományos igazságszolgáltatási szervezet és az alkotmánybíróság között oszlik majd meg, s az előbbi körbe az ügyészséget is besorolta. A közvetlenül választott egyszemélyi államfőt egyrészt a parlament, másrészt a kormány ellensúlyának tekintette, hangsúlyozva azt is, hogy ilyen szerepkörökkel protokolláris státusú elnök nem rendelkezhet. Kulcsár Kálmán az államfő lehetséges jogosítványai közül a miniszterelnök jelölését, valamint a bírák és az alkotmánybírák, illetőleg a tábornokok kinevezését emelte ki, s utalt arra is, hogy betölti a hadsereg főparancsnoki tisztségét. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a kormányzati feladatokat a minisztertanács látja el, s így a közigazgatási tevékenység irányítása nem hárul az elnökre. Az igazságügy-miniszter tehát ugyanazokat a hatásköröket, melyeket a január 30-ai dokumentum az önálló hatalmi ágaként működő államfő jogosítványai közé sorolt, a végrehajtó hatalom körébe tartozónak ítélte, s egyben nem találta a klasszikus hatalommegosztással ellentétesnek azt a jogi helyzetet, hogy a köztársasági elnök csupán jelöli, s nem kinevezi a kormányfőt.⁵⁶ Egy ilyen álláspont megfogalmazását az tette lehetővé, hogy Kulcsár Kálmán sem egységes végrehajtó hatalmat feltételezett, melyet névlegesen az államfő gyakorol, hanem elválasztotta egymástól az elnök és a minisztertanács jogosítványait, ezen intézményekre is kiterjesztve a hatáskörelvonás tilalmát. Ez egyben azt is jelentette, hogy az ellenjegyzés az igazságügy-miniszter felfogásában sem játszhatott szerepet, hiszen a felelősségátvállalás kizárja a jogkörök megosztását és az érdemi ellensúlyozás funkcióját.

⁵⁵ Jegyzőkönyv a Központi Bizottság 1989. február 20–21-i üléséről In: *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 1. kötet. Magyar Országos Levéltár, 1993. 212.; 224. [Továbbiakban MSzMP KB 1989. é. jegyzőkönyv]

⁵⁶ Kulcsár Kálmán 1989. március 8-ai parlamenti beszéde Magyarország alkotmányának szabályozásai elveiről In: KILÉNYI (szerk.) i. m. 307–308.

Bár az MSZMP KB és az országgyűlés egyaránt elfogadta a szabályozási elveket, az alkotmányozás mégis megakadt. Március 22-én ugyanis, a Független Jogászforum kezdeményezésére, létrejött az Ellenzéki Kerekasztal, mely március 30-ai nyilatkozatában e folyamat leállítását követelte. A Politikai Bizottság április 19-i ülésén Nyers Rezső azt ajánlotta, hogy az MSZMP alternatívát fogalmazzon meg az alkotmányozás ütemezéséről és módszereiről, s ne kötelezze el magát egyik megoldás mellett sem. Valószínűbbnek tartotta, hogy a kialakult politikai helyzetben az egypárti parlament nem fogadhatja el az új alkotmányt, ezzel is érvelve az őszi, előrehozott parlamenti és elnökválasztás mellett, ám azt is támogathatónak ítélte, hogy e voksolásokat 1990 tavaszán bonyolítsák le, amennyiben az ellenzék ezt igényli. Hasonló álláspontot foglalt el az MSZMP ekkor még nem hivatalos elnökjelöltje, Pozsgay Imre is, aki a másik oldallal történő, választások előtti kiegyezést, s nem magát a voksolást tekintette kulcskérdésnek. A megállapodás érdekében május 8-án a KB, a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokra vonatkozó ellenzéki javaslatot elfogadva, már csak az alaptörvény nagyobb terjedelmű módosítását szorgalmazta, vagyis közvetve lemondott arról, hogy az új alkotmányt az utolsó egypárti parlament szavazza meg.⁵⁷ Ily módon az alkotmányozás szempontjából is új politikai időszak kezdődött, melyet az MSZMP, az Ellenzéki Kerekasztal, s a társadalmi szervezetekből létrejött Harmadik Oldal tárgyalássorozata, éles szembenállása, majd részleges kompromisszuma jellemezett.

2. Az új helyzetben az MSZMP felső vezetése és a kormány úgy döntött, hogy a tárgyalásoktól függetlenül bevezeti az egyszemélyi államfő intézményét, s egyben megteremti a politikai pártokról, az alkotmánybírósról és az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvények alkotmányos alapjait. Az áprilisban készült tervezetet az igazságügy-minisztérium május 10-én hozta nyilvánosságra, annak érdekében, hogy a közvélemény megismerhesse a kormányzati elképzeléseket. Közben még zajlott az államigazgatási egyeztetés, s így lehetőség nyílt arra, hogy a dokumentumról kialakított álláspontokat a minisztertanács és az országgyűlés illetékes bizottsága figyelembe vegye.⁵⁸

⁵⁷ Az MSZMP Politikai Bizottságának ülése 1989. április 19-én Magnófelvételtől készült jegyzőkönyv (Részletek) 1.; 3.; Jegyzőkönyv a Központi Bizottság 1989. május 8-i üléséről In: *MSZMP KB 1989. é. jegyzőkönyvei*. 858–859.; ...—Az MSZMP Központi Bizottságának javaslata politikai egyeztető fórum létrehozására (1989. május 8.) In: VASS (szerk.) i. m. 606–607.

⁵⁸ Az alkotmánymódosításról szóló törvény tervezete Preambulum Magyar Nemzet 1989. május 10. 8.

A törvénytervezet, a szabályozási elvekben kifejtett kiegyenlítő-kiegyensúlyozó funkciót normaszöveggé alakítva úgy fogalmazott, hogy Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki az alkotmányban megállapított hatáskörében őrökdi az államszervezet demokratikus működése felett. E definíció, mely lényegében a portugál alkotmányban szereplő meghatározást vette át, elsődlegesen a demokratikus berendezkedés biztosítékának nevezte az államfőt, ám névlegesen nem nyilvánította önálló hatalmi ágának. Pozíciójának súlyát tovább növelte, hogy a törvénytervezet szerint feladatai ellátásában alelnök segíti, mivel így, a korábbi dokumentumokkal ellentétben, a prezidenciális kormányforma egy eleme került be a parlamentáris berendezkedésbe. Az alelnök az államfő megbízása alapján jár el egyes ügyekben, átmeneti akadályoztatás esetén pedig helyettesíti az elnököt.⁵⁹

A május 10-i dokumentum az alkotmányöri funkcióval felruházott köztársasági elnök feladat- és hatáskörét négy csoportra bontva sorolta fel. Az első kategóriába a nemzetközi kapcsolatok szféráját érintő jogosítványok tartoztak; a törvénytervezet szerint az államfő képviseli a magyar államot, nemzetközi szerződéseket köt és erősít meg, valamint megbízza és fogadja a nagykövetekeket és a követeket. E hatáskörcsoportot, mint erre később még visszatérünk, a liberális ellenzéki pártok úgy értékelték, hogy az a külpolitika irányítását egyértelműen a köztársasági elnök számára biztosítja. Ezt az értelmezést elsősorban az tette lehetővé, hogy a törvénytervezet az államfőt a nemzetközi szerződések megerősítésének jogával is felruházta, miközben, korlátozott tematikája miatt nem módosította a minisztertanács feladat- és hatáskörét, s így a november 30-ai és a január 30-ai dokumentum azon megfogalmazását sem tartalmazhatta, hogy e testület irányítja az ország külpolitikáját.⁶⁰

A második csoportot a parlament működésével, illetőleg a törvényalkotási folyamattal kapcsolatos államfői jogosítványok alkották. A tervezet értelmében a köztársasági elnök tűzi ki a képviselőválasztást, hívja össze az országgyűlés alakuló ülését, rendkívüli ülészak vagy ülés összehívását kérheti, illetőleg 30 napra elnapolhatja a törvényhozás működését. Ugyanakkor a házfelosztás kérdésében a dokumentum rendkívül mérsékelt álláspontot foglalt el, hiszen az államfőt csupán arra hatalmazta fel, hogy a miniszterelnök kezdeményezésére javaslatot tegyen a parlament ciklusidejének lerövidítésére. E téren tehát nem kapott autonóm döntési jogosítványt, ám mérlegelhetette, hogy a kormányfő javaslatára

⁵⁹ Az alkotmánynak az 1989. május 10-én közzétett alkotmánymódosító törvénytervezet 10. §-ával megállapított 29. §-a Magyar Nemzet uo.

⁶⁰ Az alkotmánynak az 1989. május 10-én közzétett alkotmánymódosító törvénytervezet 10. §-ával megállapított 30/A § (1) bekezdése uo.

indítványozza-e az országgyűlés feloszlását, avagy sem. Önállóan határozhatott viszont arról, hogy a feloszlott parlamentet háború, háborús veszély vagy az ország biztonságát súlyosan veszélyeztető helyzet esetén összehívja-e.

A törvényalkotás során a köztársasági elnök a folyamat kezdetén és végpontján kapott jogosítványokat. A tervezet az államfőt törvénykezdeményezési, kihirdetési és vétójoggal ruházta fel, s ez utóbbi esetében a visszaküldés és az alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét A és B változatként fogalmazta meg. Emellett felhatalmazta az elnököt arra, hogy megjelenjen és felszólaljon az országgyűlés, illetőleg az országgyűlési bizottságok ülésein, javaslatot tegyen intézkedés megtételére, valamint népszavazás kiírására.⁶¹

A harmadik csoportot a minisztertanáccsal kapcsolatos hatáskörök képezték. Valamennyi korábbi dokumentumhoz hasonlóan a május 10-i törvénytervezet is kimondta, hogy az államfő tesz javaslatot az országgyűlésnek a miniszterelnök személyére, míg a minisztereket a parlament a kormányfő előterjesztése alapján választja meg és menti fel. Ily módon a kabinet összetételét lényegében a testület vezetője határozza meg, ami kiemelt pozíciót biztosít számára a kormányzásban. Ugyanakkor a törvénytervezet, szemben minden régebbi dokumentummal, feljogosította a köztársasági elnököt arra, hogy részt vegyen és felszólaljon a minisztertanács ülésein, jelentést kérjen tevékenységéről és javaslatot tegyen a testület hatáskörébe tartozó bármely kérdésben. E jogosítványok, a jelentéskérés kivételével, formálisan olyan lehetőségeket biztosítanak az államfő számára a kormánnyal szemben, mint amilyenekkel a parlament esetében is rendelkezik. Valójában e hatáskörök a félprezidenciális berendezkedés irányába mozdítják el a kormányformát, a jelentéskérés pedig egyértelműen informális függést alapoz meg a köztársasági elnök és a minisztertanács között, miközben az államfő nem mentheti fel a kabinetet, s tulajdonképpen az országgyűlést sem oszthatja fel. E szabályozáshoz is feltehetően a portugál alkotmány szolgált mintául, mely lehetővé teszi az elnök részvételét a kormányülésen, ám csak akkor, ha erre a miniszterelnök felkéri. A jogkörbővítés célja egyébként nyilvánvalóan az volt, hogy az államfő bizonyos fokig közvetlenül kontrollálhassa a minisztertanács tevékenységét, ami egyben azt is jelentette, hogy az MSZMP 1989 tavaszán már számított a végrehajtó hatalom elvesztésére vagy legalább is

⁶¹ Az alkotmánynak az 1989. május 10-én közzétett alkotmánymódosító törvénytervezet 5. §-ával megállapított 22. § (2)-(4) bekezdése; 6. §-ával megállapított 25.§ (1) bekezdése; 7. §-ával megállapított 26. §-a; 9. §-ával megállapított 28.§ (3) bekezdése; 10. §-ával megállapított 30/A § (2) bekezdése uo.

egy olyan koalíciós kabinet létrejöttére, melyben az ellenzék érdemi, sőt meghatározó szerephez juthat.⁶²

A negyedik csoportba a tervezet a köztársasági elnök államfői jogosítványait sorolta, s e kört két ismerv alapján alakította ki. Egyrészt ide kerültek a bírói hatalmat érintő hatáskörök, másrészt e kategória a tradicionális kinevezési, kitüntetési, egyéni kegyelmezési és állampolgársággal kapcsolatos jogosítványokat is magába foglalta, kiegészítve a menedékjog megadásával, s mindazon ügyekkel, melyeket törvény, s nem az alkotmány utalt az elnök teendői közé. E két szempont szerinti csoportosítás egyébként bizonyos átfedéseket eredményezett, ami különösen a bírák kinevezése esetén vált nyilvánvalóvá.⁶³

A tervezet rendezte azt is, hogy a rendkívüli jogrenddel kapcsolatos hatáskörök miként oszlanak meg a parlament és az államfő között. Általános szabályként deklarálta, hogy háború, háborús veszély vagy az ország biztonságát súlyosan veszélyeztető helyzet esetén az országgyűlés hirdeti ki a rendkívüli állapotot, s ilyenkor különleges hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre. Ugyanakkor, speciális rendelkezésként, a törvénytervezet a köztársasági elnököt hatalmazta fel a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács megalakítására, ha a parlament akadályoztatása miatt e döntéseket nem tudja meghozni. Garanciális elemként, az államfői hatalommal való visszaélés megakadályozása érdekében azonban azt is kimondta, hogy az akadályoztatás tényét az országgyűlés, az alkotmánybíróság és a minisztertanács elnöke együttesen állapítja meg, azt viszont nem tisztázta, hogy ez konszenzusos vagy többségi határozatot igényel-e. Mindazonáltal, rendkívüli állapot idején, a tervezet értelmében az állami főhatalmat a köztársasági elnök gyakorolja, mivel a Honvédelmi Tanács élén áll, s betölti a fegyveres erők és a fegyveres testületek főparancsnoki tisztségét. Ez utóbbi megfogalmazás egyébként bizonyos fokú korlátozást jelentett a november 30-ai és a január 30-i dokumentumhoz képest, melyek e funkciókat normál jogrend esetén is az államfőre ruházták.⁶⁴

E meghatározó jelentőségű elnöki jogosítványokat, az előbb említett garancia ellenére, a liberális ellenzéki pártok úgy értékelték, hogy azok az állami

⁶² Az alkotmánynak az 1989. május 10-én közzétett alkotmánymódosító törvénytervezet 10. §-ával megállapított 30/A § (3) bekezdése; 11. §-ával megállapított 33. § (2) bekezdése uo.

⁶³ Az alkotmánynak az 1989. május 10-én közzétett alkotmánymódosító törvénytervezet 10. §-ával megállapított 30/A § (4) bekezdése uo.

⁶⁴ Az alkotmánynak az 1989. május 10-én közzétett alkotmánymódosító törvénytervezet 3. §-ával megállapított 19.§ (3) bekezdés h) pontja; 10. §-ával megállapított 30/B § (1)-(3) bekezdése uo.

erőszakszervezetek feletti rendelkezést szinte kizárólagosan az államfőnek biztosítják. Ezt az értelmezést, akárcsak a külpolitika esetében, az tette lehetővé, hogy a törvénytervezet, az előbb már említett ok miatt, azt a megfogalmazást sem tartalmazta, hogy a minisztertanács irányítja a honvédelmet, s meghatározza annak irányvonalát. E hiányosság, s az elnöki jogkör korlátozása egyben azt eredményezte, hogy a május 10-i dokumentum „békeidőben” nem tisztázta a fegyveres erőkkkel való rendelkezés kérdését, hanem csupán a rendkívüli állapot idejére teremtett egyértelmű jogi helyzetet.

A törvénytervezet, a szabályozási elveknek megfelelően, a közvetlen elnökválasztás mellett foglalt állást, az államfő megbízatásának időtartamát azonban nem hat-hét, hanem öt-hat évben határozta meg, s legfeljebb egy alkalommal tette lehetővé újraválasztását. Nem szabályozta viszont a jelölés és a voksolás módját, feltehetően azért, mert e tárgykör rendezését külön törvényre kívánta bízni. Az alelnöki tisztséget a győztes mellett e funkcióra jelölt személy nyeri el, e téren azonban a tervezet kivételeket is megfogalmazott. Az országgyűlés választja meg ugyanis az új alelnököt, ha az előző megbízatása idő előtt szűnik meg, s ez a szabály érvényesül akkor is, ha az alelnök a ciklusidő lejárta előtt megüresedett államfői széket foglalja el. Ez utóbbi esetben a közvetett voksolást 30 napon belül bonyolítják le, az országgyűlés elnökének választására vonatkozó rendelkezések alapján.⁶⁵

Végezetül a május 10-i törvénytervezet hatályba léptető előírásai az intézményi változás politikai menetrendjét is felvázolták. Az országgyűlés új jogosítványaira és az egyszemélyi államfőre vonatkozó szabályok az akkori elképzelések szerint a köztársasági elnök hivatalba lépésekor válnak hatályossá, s az elnöki tanács is azon a napon szűnik meg. A tervezet ezen részéből egyébként az is kitűnik, hogy az MSZMP felső vezetése és a kormány ekkor még 1989 évi parlamenti választásokkal számolt.⁶⁶

Az ellenzéki politikai erők éles kritikájának hatására az országgyűlésnek május 29-én benyújtott alkotmánymódosító törvényjavaslat néhány területen szűkítette az államfő hatáskörét, illetőleg újabb garanciákat tartalmazott az elnöki hatalommal való visszaélés megakadályozása érdekében. A legfontosabb változtatás az volt, hogy a köztársasági elnök nem jelentést, hanem csak tá-

⁶⁵ Az alkotmánynak az 1989. május 10-én közzétett alkotmánymódosító törvénytervezet 10. §-ával megállapított 29/A § (1) és (3) bekezdése; 29/C §-a uo.

⁶⁶ Az 1989. május 10-én közzétett alkotmánymódosító törvénytervezet 17. §-ának (2)-(3) bekezdése uo.; Lásd még TORDAI Csaba: A Harmadik Köztársaság alkotmányának születése. In: BOZÓKI András (szerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* Tanulmányok. Hetedik kötet. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2000. 483–484.

jékoztatást kérhet a minisztertanácstól, ami kizárja egy informális függőségi viszony jogi megalapozását. Valamelyest szűkült külpolitikai mozgástere is, mivel a nemzetközi szerződések kötése és megerősítése helyett e téren csak a külön törvényben meghatározott feladatokat láthatta el. Emellett kinevezési jogköréből kikerültek az MNB elnökhelyettesei és a főiskolai tanárok, s a menedékjog megadásának kérdésében sem dönthetett. Ugyanakkor, az ellenzék követelésére, új garanciális elemként megjelent a törvényjavaslatban az a rendelkezés, amely szerint az elnapi tartama alatt az országgyűlés elnöke, a képviselők egyötödének írásbeli kérelmére, a kézhezvételtől számított nyolc napnál nem távolabbi időpontra köteles a testületet összehívni. E szabály, melyet az előkészítők minimális szövegváltoztatással az 1946. évi I. tc.-ből vettek át, azt a célt szolgálta, hogy az államfő, elnapi jogával élve, ne idézhessen elő olyan helyzetet, melyben a parlament akadályoztatására hivatkozva dönthet rendkívüli jogrend bevezetéséről. Hasonló biztosítékként került be a normaszövegbe az a rendelkezés, hogy háború vagy az ország biztonságát súlyosan veszélyeztető helyzet esetén a törvényhozás kimondhatja megbízatásának meghosszabbítását. A jogkörszűkítések mellett a törvényjavaslat ugyanakkor az elnök pozícióját erősítő előírást is tartalmazott, amely lehetővé tette, hogy politikai és alkotmányossági vétőjoggal egyaránt rendelkezhesen. Végeterül változtatást jelentett az is, hogy a hatályba léptető rendelkezések már nem utaltak az 1989 évi parlamenti választásokra.⁶⁷

A május 29-én benyújtott törvényjavaslat általános és részletes indokolása egyébként az államfői funkció jellegét a normaszövegnél jóval alaposabban definiálta. Az előbbi megismételte a régebbi dokumentumok azon megfogalmazását, hogy a köztársasági elnök, mint önálló állami vezető, a hatalommegosztás egyik biztosítékának szerepét tölti be, s egyben érveket sorakoztatott fel az államfő mielőbbi, közvetlen megválasztása mellett. E lépés szükségességét mindenekelőtt a feszültebbé váló belpolitikai helyzettel indokolta, amely megköveteli, hogy még az új alkotmány elfogadását megelőzően a bizalmi válsággal küzdő országgyűlés és minisztertanács mellett megjelenjen egy szilárd, megfelelő legitimitációval rendelkező hatalmi intézmény. A stabilizáló, kiegyensúlyozó szerepkör lényegét aztán a részletes indokolás tartalmazta, amely szerint az elnök sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom döntési jogosítványaiából

⁶⁷ Az alkotmánynak az 1989. május 29-én benyújtott alkotmánymódosító törvényjavaslat 6. §-ával megállapított 22. § (5) bekezdése; 8. §-ával megállapított 26.§ (2)-(5) bekezdése; 10. §-ával megállapított 28. § (2) bekezdése; 11. §-ával megállapított 30/A § (1) bekezdés b) pontja; (3) bekezdés c) pontja; (4) bekezdése. A rendszerváltás forгатókönyve Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Jogi dokumentumok CD-ROM (a továbbiakban: CD-ROM).

nem részesedik, hanem ezektől elkülönült, önálló államfői hatásköröket gyakorol. E megfogalmazás egyébként annak magyarázatául szolgált, hogy az elnököt miért nem ruházták fel rendeletalkotási joggal. A részletes indokolás szerint ezzel az eszközzel csak egy erős státusú, a végrehajtó hatalom fejének tiszttségét betöltő államfő élhet, a törvényjavaslat viszont a közepesen erős elnöki funkció alkotmányos alapjait teremti meg. A lényegét megragadó definíció aztán az átfogó revíziót megvalósító 1989. évi XXXI. tv. részletes indokolásába is bekerült, s ennek révén később meghatározó jelentőségű alkotmánybíróági értelmezés tárgyává vált. Rendkívüli helyzetekben viszont az egyszemélyi államfő mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalomból részesedik, ennek tartalmát azonban a részletes indokolás nem bontotta ki.⁶⁸

Az előbb említett változtatások azonban nem befolyásolták az Ellenzéki Kerekasztalban tömörült pártok és társadalmi szervezetek álláspontját. Követelésükre a minisztertanács végül is a törvényjavaslat visszavonására kényszerült, ami az egyoldalú alkotmányozás folyamatának lezárását is jelentette. Ezt követően az alkotmánymódosítás kérdéskörével a Nemzeti Kerekasztaltárgyalások I/1. számú munkabizottsága foglalkozott, mely a hatályos normaszövegből kiindulva tett javaslatokat a szükségesnek ítélt változtatásokra.

3. Az Ellenzéki Kerekasztalba tömörült pártok és társadalmi szervezetek közül 1989 tavaszán kizárólag a szabaddemokraták rendelkeztek átfogó, a kormányzati rendszer egészére s ezen belül az elnöki tiszttség jellegére vonatkozó elképzelésekkel. Az SZDSZ „Kék könyve” egyértelműen a parlament által választott, reprezentatív funkciójú államfő mellett foglalt állást, aki az egész nemzetet képviseli, s így a politikai küzdelmek felett áll. E státusnak megfelelően a „Kék könyv” főként a törzshatásköri listában szereplő jogosítványokkal ruházta fel az államfőt. Reprezentatív, protokolláris jellegű feladatkörében a köztársasági elnök képviseli a magyar államot, megbízza és fogadja a követeket, kinevezi a végrehajtó hatalom vezető tiszttségviselőit, valamint a honvédség és a rendőrség tábornokait. A fegyveres erők főparancsnoki tiszttségét viszont a miniszterelnök tölti be, s ő áll a védelmi helyzet idején működő Honvédelmi Tanács élén is. Az SZDSZ koncepciója szerint egyébként külső hatalom fegyveres támadása vagy annak közvetlen fenyegetése esetén az országgyűlés kétharmados többséggel rendelhet el védelmi helyzetet, s ugyanilyen szavazataránnyal állapíthatja meg súlyos zavargások vagy elemi csapás miatt a feszült helyzetet.

⁶⁸ Az 1989. május 29-én benyújtott alkotmánymódosító törvényjavaslat általános indokolása; a 11. §-hoz fűzött részletes indokolás 4-5. pontja.

Ugyanakkor a támadás bekövetkezése után a köztársasági elnök is kihirdetheti a védelmi helyzetet, s elemi csapás esetén a feszült helyzet tényét is kinyilváníthatja. A „Kék könyv” tehát e téren is erőteljesen korlátozta az államfő mozgásterét, miközben teljesen figyelmen kívül hagyta a törvényhozás tényleges akadályoztatásának lehetőségét.

Mindazonáltal a kormányalakítás mechanizmusában az SZDSZ koncepciója is érdemi jogosítvánnyal ruházta fel az elnököt, s kormányképes parlamenti többség hiányában a házfeloszlás jogát is biztosította számára. A „Kék könyv” is úgy foglalt állást, hogy a miniszterelnök személyére az államfő tesz javaslatot, s a jelöltet az országgyűlés vita nélkül, a szavazatok abszolút többségével választja meg. A minisztereket viszont a kormányfő előterjesztésére a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel, vagyis e téren a törvényhozás semmilyen jogosítvánnyal nem rendelkezik. Ugyanakkor, parlamentáris jellegének megfelelően, a kabinetnek és az egyes minisztereknek egyaránt élvezniük kell az országgyűlés bizalmát. Az SZDSZ koncepciója szerint bizalmatlansági indítványt 40 képviselő kezdeményezhet, s írásbeli előterjesztésükről a ház legalább három nap elteltével, név szerinti voksolással dönt. Ha a kormány elvesztette a parlament abszolút többségének támogatását, s 30 napon belül nem választanak új miniszterelnököt, az államfő az országgyűlést feloszthatja. A „Kék könyv” ugyanakkor nem tisztázta, hogy a kormányfő személyére tett javaslat és a házfeloszlató döntés igényel-e ellenjegyzést. Megfogalmazása szerint ugyanis a köztársasági elnök intézkedéseinek érvényességéhez általában a miniszterelnök ellenjegyzése szükséges, ám nem derült ki, hogy az általános szabály alól mely államfői aktusok képeznek kivételt.⁶⁹

Az SZDSZ a kormányforma modelljének felvázolásakor elsősorban a német alkotmányos rendszert tekintette mintának, feltehetően azért, mert a bonni alaptörvény konzervatív liberális, az emberi jogokra koncentrált jellege felelt meg leginkább politikai felfogásának. E berendezkedésben, mint közismert, a szövetségi elnök a kormányzati instabilitás időszakaitól eltekintve csak szűk körű protokolláris jogosítványokkal rendelkezik, viszont az első körben a kancellárt a törvényhozás az ő javaslatára választja, s két, pontosan meghatározott esetben a szövetségi gyűlést is feloszthatja. Követte a „Kék könyv” a bonni alaptörvényt akkor is, amikor nem deklarálta, hogy az államfő valamennyi aktusa ellenjegyzést igényel. Az NSZK alkotmánya szerint ugyanis a szövetségi elnök kormányzati felelősségátvállalás nélkül jelöli, majd nevezi ki a kancellárt, s ugyancsak

⁶⁹ A rendszerváltás programja Elfogadta a Szabad Demokraták Szövetsége Közgyűlése 1989. március 19. április 16. 31–34. A hivatkozott részt Tölgyessy Péter írta.

autonóm döntéssel oszthatja fel a törvényhozást, ha az a harmadik körben csak relatív többséggel választotta meg az új kormányfőt. A szabaddemokraták koncepciója ugyanakkor nem vette át a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét, amit azzal magyarázhatunk, hogy a párt a parlamentáris kormányzati rendszer általa vélt tiszta formájának megteremtésére törekedett, s ennek elfogadtatása érdekében hazai közjogi hagyományokat is figyelembe vett.⁷⁰

A „Kék könyv” egyébként, szintén a bonni alaptörvényhez hasonlóan, az államfői funkciót elkülönítette a végrehajtó hatalomtól, hangsúlyozva, hogy a legfőbb közigazgatási ügyeket a miniszterelnök és a miniszterek látják el. E leválasztás, illetőleg az elnöki tisztséggel szembeni bizalmatlanság következtében azonban, paradox módon, az SZDSZ koncepciója nemcsak az NSZK kormányzati rendszerével, hanem a kommunisták 1946 januári tervezetével is bizonyos rokonságot mutatott. A történelem szokásos iróniájaként a polgári társadalmat visszaállítani kívánó szabaddemokraták az államfői funkció megítélésében jórészt olyan felfogást képviseltek, mint 43 évvel korábban az államszocialista berendezkedés hívei. Hasonló paradox álláspontváltozás jellemezte egyébként az MSZMP-t is, mely többek között az elnöki intézmény mielőbbi bevezetésében látta céljai elérésének garanciáját.

1989 tavaszán az SZDSZ nemcsak koncepciót dolgozott ki a kívánatosnak tartott kormányzati rendszerről, hanem partnerével, a Fidesszel együtt élesen bírálta is a szabályozási elveket, illetőleg a májusban nyilvánosságra hozott normaszöveg-tervezeteket. Kritikájuk elsősorban az erősnek vélt elnöki pozíció, illetőleg a közvetlen államfőválasztás ellen irányult. Mint erre korábban már utaltunk, a liberális pártok úgy látták, hogy a május 10-én közzétett törvénytervezet a külpolitika irányítását teljes mértékben a köztársasági elnök hatáskörébe utalta, amit azzal az érveléssel támasztottak alá, hogy e dokumentum szerint nemzetközi szerződéseket köthet és erősíthet meg. Bizonyítani kívánták azt is, hogy az államfő a végrehajtó hatalom egészéből részesedik. Ennek egyik jelét abban találták meg, hogy minden megkötés és előzetes konzultációs kötelezettség nélkül tehet javaslatot a miniszterelnök személyére, s e jelölési jogot aztán az alkotmánybírótság akár a két tisztség közötti hierarchikus viszony alapjaként is értelmezheti. A végrehajtó hatalomból való részesedés bizonyítékeként értékelték azt is, hogy a köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat a minisztertanács ülésein, illetőleg jelentést kérhet a testület tevékenységéről. Ez utóbbi lehetőséget úgy értelmezték, egyébként nem teljesen indokolatlanul, hogy az az információáramlás

⁷⁰ A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényének 58. cikke; 63. cikk (1)-(2) és (4) bekezdése; 67. cikk (1) bekezdése; 68. cikk (1) bekezdése; A rendszerváltás programja uo. 32.

terén a kormány alárendelt helyzetét mutatja. A felsorolt államfői jogosítványokat a liberális pártok elsősorban arra hivatkozva támadták, hogy ezek révén egy olyan személy részesedik a formális és az informális végrehajtó hatalomból, aki, késleltetetten, csak a választóknak tartozik politikai felelősséggel, s ellenjegyzés híján azt az országgyűléstől függő kormánytagok sem vállalhatják át. Ily módon az elnök a parlamenti szuverenitást erősen korlátozó hatalmi ággá válik, megkérdőjelezve az országgyűlés meghatározó szerepét.

A liberális pártok legélesebben a hadiállapot és a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó szabályokat kritizálták. Úgy vélték, hogy elnapolási jogával élve az államfő olyan helyzetet teremthet, melyben a parlament akadályoztatása valóban fennáll, s erre hivatkozva alkotmányos úton lehetősége nyílik a rendkívüli jogrend, vagyis a diktatúra bevezetésére. E veszéllyel szemben elégtelennek ítélték azt a garanciát, hogy az akadályoztatás tényét az országgyűlés, az alkotmánybíróság és a minisztertanács elnöke együttesen állapítja meg, hiszen a taláros testület élén is, a házelnökhöz és a kormányfőhöz hasonlóan, kommunista állna. Biztosítékként ezért azt követelték, hogy elnapolás esetén a parlamenti kisebbség kezdeményezésére viszonylag rövid időn belül hívják össze az országgyűlést, s e garancia aztán, mint erre korábban már utaltunk, be is került a május 29-én benyújtott alkotmánymódosító törvényjavaslatba. Ez utóbbi felvetés ugyanakkor azt is jelzi, hogy 1989 tavaszán a liberális politikai erők még az MSZMP (s esetleges szövetségesei) valószínű győzelmével számoltak a következő választáson.⁷¹

4. A június 13-án kezdődött Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon az ellenzék nemcsak az átfogó alkotmányozást utasította el, hanem hosszú ideig az egy személyi államfői intézmény létrehozását és betöltését is, ám e kérdéskör megvitatásától formálisan nem zárkozhatott el. Egy ilyen döntés ugyanis a politikai egyeztetésről szóló megállapodás szó szerinti értelmezésében azt jelentette volna, hogy az országgyűlés önállóan határozhat a köztársasági elnöki tisztség bevezetéséről. Az Ellenzéki Kerekasztal érdemi álláspontja aztán egy többszakaszos vita eredményeként változott meg. Ennek első állomásaként a szervezet július 6-ai ülésén a Kereszténydemokrata Néppárt és a Bajcsy-Zsilinszky Baráti Társaság felvetette, hogy támogassák Pozsgay Imre elnökjelöltségét, a tanácskozás azonban végül is, két tartózkodással, Antall József javaslatát fogadta el, mely lényegében az ellenzék addigi álláspontját erősítette meg. E döntés szerint

⁷¹ Lásd TORDAI i. m. A szerző saját álláspontjaként fogalmazta meg a május 10-én nyilvánosságra hozott tervezet kritikáját, tanulmányának szövegösszefüggéseiből azonban kiderül, hogy elsősorban a liberális pártok meghatározó politikusainak akkori álláspontját összegezte.

a köztársasági elnökről szóló törvényt csak az új országgyűlés alkothatja meg, mely ezt követően megválasztja az egyszemélyi államfőt, az átmeneti időszakban pedig a megszűnő elnöki tanács szűkített hatáskörét az országgyűlés elnöke gyakorolja.⁷²

A folyamat második állomását az álláspontját megváltoztató Magyar Néppárt július 21-én előterjesztett hatpontos csomagterve jelentette, mely többek között azt indítványozta, hogy az országgyűlés már szeptemberi ülésén válassza meg a középerős köztársasági elnököt, s ennek megfelelően módosítsa az alkotmányt. Javaslatát a romló gazdasági helyzettel, a nemzetközi viszonyokban bekövetkezett kedvezőtlen fejleményekkel, s ezzel összefüggésben a 'visszarendeződés' veszélyével indokolta, hangsúlyozva, hogy a békés, nyugodt átmenet az egyszemélyi államfői tisztség mielőbbi betöltését, s a parlamenti választások december 10-ére (vagy 11-ére) történő előrehozatalát igényli. Noha a csomagtervet július 27-én nemcsak a liberális politikai erők, hanem az MDF és a kisgazdák is leszavazták, azt három szervezet egyértelműen támogatta, jelezve az Ellenzéki Kerekasztalon belüli megosztottságot. Ráadásul végleges állásfoglalás sem született, mivel a voksolást követően az ülés levezető elnöke, Antall József felvetette, hogy a csomagterv hívei élni kívánnak-e vétőjogukkal a július 6-ai döntéssel szemben, amire a Kereszténydemokrata Néppárt, a Bajcsy-Zsilinszky Baráti Társaság és a Magyar Néppárt egyaránt igennel szavazott. E határozat ellen aztán mind az SZDSZ, mind a Fidesz tiltakozott, hangsúlyozva, hogy továbbra is az Ellenzéki Kerekasztal korábbi álláspontját tartják érvényesnek. Végül is valamennyi szervezet elfogadta azt a javaslatot, hogy e tárgykörben kéthetes moratóriumot hirdetnek, s ezalatt a nyilvánosság előtt változatlanul az eredeti döntést képviselik, hallgatva a belső megosztottságról.⁷³

Augusztus 17-én az MDF is csomagtervet terjesztett elő, mely egy héttel későbbi visszavonása ellenére gyökeresen megváltoztatta az ellenzéken belüli erőviszonyokat. A Fórum új koncepciója az MSZMP tárgyalódelegációjának két tagjával folytatott bizalmas megbeszélésen alapult, melynek eredményeként

⁷² Az Ellenzéki Kerekasztal ülése 1989. július 6. In: BOZÓKI András (főszerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* Második kötet. Budapest, Magvető, 1999. 292–301.; 311. 60. számú jegyzet. [a továbbiakban: BOZÓKI (1999a)] Lásd még RIPP Zoltán: *Rendszerváltás Magyarországon 1987–1990.* Budapest, Napvilág Kiadó, 2006. 368–369.; 426–428.; TORDAI i. m. 489.

⁷³ A Magyar Néppárt hatpontos csomagtervének szövegét lásd Az Ellenzéki Kerekasztal ülése 1989. július 21. In: BOZÓKI (főszerk., 1999) i. m. 502. 49. számú jegyzet. A csomagterv második vitáját és a szavazást lásd Az Ellenzéki Kerekasztal ülése 1989. július 27. In: BOZÓKI (főszerk., 1999a) i. m. 576–578.; 588–601.; A csomagterv, a vita és a szavazás elemzését lásd RIPP i. m. 428.; 431–432.; TORDAI i. m.

kompromisszumos megállapodás született. A kormányzó párt támogatásáról biztosította az MDF által javasolt vegyes választási rendszert, cserébe a Fórum elfogadta a köztársasági elnöki intézmény bevezetését és az MSZMP jelöltjét, azzal a feltétellel, hogy az államfő és a parlament megválasztását egy napon bonyolítják le. Egyetértett a két politikai erő abban is, hogy előrehozott voksolást tartsanak, s ennek érdekében az országgyűlés szeptember közepéig alkossa meg a választási és a párttörvényt. Emellett az MSZMP felajánlotta, hogy kezdeményezi az ombudsmani tisztség felállítását, melynek betöltésére az MDF tehet személyi javaslatot.⁷⁴

A Fórum 15 pontos csomagtervéből a második és a harmadik foglalkozott a köztársasági elnöki intézménnyel. E dokumentum kompromisszumos megoldásként mindenekelőtt azt indítványozta, hogy az alkotmánymódosítás az egyszemélyi államfő intézményére is terjedjen ki, azzal a záradékkal, hogy az elnök megválasztására csak az általános parlamenti választással egy időben vagy azt követően kerüljön sor. Ily módon egy olyan átmeneti időszak jön létre, mely az új országgyűlés alakuló üléséig tart. Mivel a csomagterv szerint az alkotmánymódosítással az elnöki tanács megszűnik, e sajátos periódusban az újonnan meghatározott államfői jogszabványokat, bizonyos korlátozásokkal, a házelnök gyakorolja, aki, az 1946. évi I. tc. rendelkezéseinek megfelelően, a köztársasági elnököt akadályoztatása esetén egyébként is helyettesíti. Ez egyben azt is jelentette, hogy az MDF elutasította az alelnök intézményét, melyet az európai demokratikus berendezkedésekkel ellentétesnek ítélt.

A csomagterv harmadik pontja elfogadta, hogy a köztársasági elnök ötéves időtartamra közvetlen választással nyerje el megbízatását, ugyanakkor az államfő hatáskörét az alkotmány-előkészítők dokumentumaitól, illetőleg a májusi normaszöveg-tervezetektől eltérően a hazai közjogi hagyományokat követve kívánta megszabni. Az MDF akkori álláspontja szerint a köztársasági elnök a parlament működésképtelensége esetén, a miniszterelnök javaslatára oszthatja fel az országgyűlést, vagyis autonóm döntésével nem rövidítheti le a törvényhozás ciklusidejét. E téren a csomagterv a májusi tervezetknél formálisan szélesebb jogkört akart az államfőnek biztosítani, éppúgy, mint a kormányalakítás folyamatában. A javaslat értelmében ugyanis a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnököt, aki kormányának összeállítása után bizalmat kér a parlamenttől. Az egykori „legfőbb hadúri jog” mintájára az államfő a hadsereg főparancsnoki tisztségét is betölti, ám a rendkívüli állapot kihirdetéséről és a hon-

⁷⁴ Feljegyzés a Magyar Demokrata Fórum vezetőivel folytatott kétoldalú megbeszélésről MOL M-KS 288 f. 5/1074 ö.e. Idézi RIPP i. m. 435–436.

védség rendőri jellegű felhasználásáról csak alkotmányjogi korlátokkal dönthet. Szintén a hagyományokra hivatkozva a csomagterv úgy foglalt állást, hogy a köztársasági elnök a parlamentben csak különleges alkalmakkor jelenjen meg, s ne vegyen részt a minisztertanács ülésein. Az egykori koronatanács mintájára azonban szükségesnek tartotta egy olyan testület létrehozását, melynek elnökeként az államfő a kormány valamennyi tagjával, s más közjogi tisztségviselőkkel (például a házelnökkel) konzultálhat. Ezt az intézményt államtanácsnak nevezte, melynek végrehajtó szerve azonban csak a kabinet lehet.⁷⁵

A köztársasági elnöki tisztség esetében a csomagterv nyilvánvalóan az 1946. évi I. tc.-t vette alapul, azt azonban nem mondta ki, hogy az egyszemélyi államfői intézményt a 'kisalkotmány' átvételével kell szabályozni. Ezt Antall József – mint később részletesebben is tárgyaljuk – csak az Ellenzéki Kerekasztal augusztus 29-ei ülésén indítványozta, utat nyitva a háromoldalú politikai egyeztetés kompromisszumos lezárása felé. A Fórum egyébként azután kezdeményezte a „kisalkotmány” alapján történő szabályozást, hogy az SZDSZ, a Fidesz és a szociáldemokraták éles kritikájának hatására augusztus 24-én a csomagtervet visszavonta. A liberális politikai erők az MDF javaslatát főként azon érveléssel bírálták, hogy a köztársasági elnöki intézmény bevezetése nem feltétele a békés átmenetnek, a tárgyalások tulajdonképpeni céljának. Támadták e szervezetek a csomagtervet azért is, mert noha az előbb említett bizalmas megbeszélés tényét feltehetően nem ismerték, mégis úgy látták, hogy az túlzottan közel került az MSZMP álláspontjához.⁷⁶

Az MSZMP és az MDF háttértárgyalásáról a június 24-én létrehozott Politikai Intéző Bizottság tagjainak többsége sem rendelkezett érdemi információval. E testület augusztus 15-ei ülésén Pozsgay Imre ugyan elmondta, hogy a történelmi politikai erők, a Magyar Néppárt, a Kereszténydemokrata Néppárt és a Kisgazdapárt a köztársasági elnöki intézmény esetében elfogadják az MSZMP álláspontját, s a Fórum országos elnökségének előző napi tanácskozása is feltehetően támogatta a középerős, ám jól ellenőrzött államfői tisztség bevezetését és a közvetlen választást, a bizalmas megbeszélés tényéről azonban hallgatott. Második felszólalásában, összefoglalva az alkotmánymódosítás függőben maradt tárgyköreit, e kérdésben is megegyezésre kért felha-

⁷⁵ Az MDF általa benyújtott csomagtervnek a köztársasági elnöki tisztséget érintő második és harmadik pontját lásd Az Ellenzéki Kerekasztal ülése 1989. augusztus 17. In: BOZÓKI András (főszerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. Harmadik kötet. Budapest, Magvető, 1999. 223–224. 10. számú jegyzet. [a továbbiakban. 1999b] Elemzését lásd RIPP i. m. 441–443.; TORDAI i. m.

⁷⁶ Részletesebben lásd RIPP i. m. 442.; 446.

talmazást. Véleménye szerint ugyanis az ellenzék előbb említett pártjai, nemzeti felelősségtudatuk alapján, elfogadnak egy olyan kompromisszumot, hogy a parlamenti és az elnökválasztást egyszerre bonyolítsák le, s ezzel összefüggésben elvetette azt a lehetőséget, hogy akár az akkori, akár a következő országgyűlés válassza meg az államfőt. Álláspontja egyébként más kérdésekben, mint például a szocializmus fogalmának az alkotmányban történő elhelyezésében vagy az alkotmánybíróság felállításának ügyében is az MSZMP és az MDF bizalmas megbeszélésén született megegyezéshez, s így közvetve a csomagtervhez igazodott. Tájékoztatójában Fejti György, a háttértárgyalás egyik résztvevője is azt állította, hogy az Ellenzéki Kerekasztal egészével való megállapodás helyett nagyobb a különalku esélye az MDF-fel, a Bajcsy-Zsilinszky Baráti Társasággal és a Kereszténydemokrata Néppárttal. Nyers Rezső pártelnök ugyanakkor, Pozsgay Imrének némiképp ellentmondva, optimálisnak azt a megoldást nevezte, amely szerint a köztársasági elnököt még 1989 őszén választják meg, a parlamenti voksolást pedig 1990 tavaszán bonyolítják le, ám a két szavazás egyszerre történő megtartásától sem zárkózott el.⁷⁷

Miközben a tárgyalófelek között az államfői intézmény bevezetésének kérdésében patthelyzet alakult ki, s az Ellenzéki Kerekasztalon belül is éles politikai küzdelmek zajlottak, az I./1. számú munkabizottságban megkezdődött a hatályos alkotmány normaszövegének paragrafusonkénti felülvizsgálata. Bár az ellenzék e szakmai testület július 17-i ülésén megismételte korábbi álláspontját, hogy a köztársasági elnöki tisztségről és az alkotmánybíróságról csak az új parlament döntsön, az államszervezetre vonatkozó rendelkezések revíziója meghatározó jelentőségű államfői jogosítványokat is érintett. Először július 27-én, az országgyűlés alkotmányos szabályozásának megvitatása során kerültek napirendre ilyen hatáskörök.⁷⁸ A tárgyalófelek egyetértettek abban, hogy a parlament alakuló ülését az államfő hívja össze, akit, a minisztertanácshoz és a képviselők egyötödéhez hasonlóan, rendkívüli ülészak vagy ülés kezdeményezésére is feljogosítottak. Nem született viszont megállapodás a köztársasági elnök el-

⁷⁷ Az MSZMP Politikai Intéző Bizottságának ülése 1989. augusztus 15. Hangfelvételtől készült jegyzőkönyv (Részletek) 10; 17; 38; 42. Az ülésen történtek elemzését lásd RIPP i. m. 437.; TORDAI i. m.

⁷⁸ Az I./1. számú munkabizottság ülése 1989. július 17. (Jegyzőkönyv) In: KALMÁR Melinda – RÉVÉSZ Béla (szerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* Hatodik kötet. A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások politikai munkabizottságainak jegyzőkönyvei. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2000. 65–66. Áthidaló megoldásként a tárgyalófelek ilyen hatáskörök esetében a semlegesnek tűnő „államfő” kifejezést használták, melyen az MSZMP köztársasági elnököt, az Ellenzéki Kerekasztal pedig olyan államfőt értett, akinek tisztségét ideiglenesen az országgyűlés elnöke tölti be. Lásd Az I./1. számú munkabizottság ülése 1989. július 27. (Jegyzőkönyv) In: KALMÁR–RÉVÉSZ (szerk.) i. m.

napolási jogáról. Az MSZMP, a május 29-én benyújtott törvényjavaslattal egyezően, azt indítványozta, hogy az államfő az országgyűlés ülését egy ülészak alatt egy alkalommal legfeljebb 30 napra elnapolhassa, amit az Ellenzéki Kerekasztal és a Harmadik Oldal a korábban említett garanciális rendelkezés ellenére elutasított. Nem fogadták el az utóbbi tárgyalófelek a köztársasági elnök politikai, illetőleg alkotmányossági vétőjogát sem, sőt még azt is elvetették, hogy aláírja és kihirdesse a törvényeket. Négy nappal később, július 31-én az államfő házfelosztási hatásköre is napirendre került. Az MSZMP szükségesnek tartotta, hogy a köztársasági elnök, megfelelően körülhatárolt feltételek mellett, lerövidíthesse a törvényhozás ciklusidejét. Álláspontja szerint az államfő abban az esetben oszthatná fel az országgyűlést, ha az megvonja a bizalmat a minisztertanácstól és 60 napon belül nem választ új kormányt, e döntése előtt azonban meg kell hallgatnia a miniszterelnök és a házelnök véleményét. Az Ellenzéki Kerekasztal egyetértett a köztársasági elnök házfelosztási jogosítványával, az SZDSZ 'Kék könyvének' megfelelően azonban azt indítványozta, hogy az új kabinet létrehozására csak 30 nap álljon rendelkezésre. Ily módon az a sajátos helyzet következett be, hogy a május 29-én benyújtott törvényjavaslat-hoz képest e téren formálisan bővült az államfő hatásköre, hiszen javaslatételi jogosítvány helyett autonóm döntési lehetőséget kapott. Ugyanakkor az elnök e jogával csak abban az egy esetben élhetett, mely a szabaddemokraták koncepciójában is szerepelt. Július 31-én egyébként a tárgyalófelek megerősítették négy nappal korábbi konszenzusukat, amely szerint háború esetén vagy az állam biztonságát súlyosan veszélyeztető helyzetben az országgyűlés, a képviselők felének jelenlétében, kétharmados szavazataránnyal, határozott időre meghosszabbíthatja megbízatását, amit ekkor azzal egészítettek ki, hogy rendkívüli állapot idején nem dönthet feloszlásáról, s nem osztható fel. E téren a vita arra korlátozódott, hogy az ellenzék szerint a feloszlás és a felosztatás tilalma kizárólag a „Kék könyvben” szereplő védelmi helyzetben érvényesülhet.

A szakértői testület július 31-én az államfői intézményre vonatkozó rendelkezések felülvizsgálatát is megkezdte, ám hosszas megfontolás után mindhárom oldal úgy látta, hogy az alapvető nézetkülönbségek kizárják az írásban előterjesztett javaslatok részletes megvitatását. Ebből azt a következtetést vonták le, hogy a szakmai egyeztetés a középszintű politikai egyeztető bizottságban történő megállapodást igényel, s ennek megszületéséig e témakörben az érdemi munkát felfüggesztik. E döntés azonban, az előbb említett ok miatt, az államfőről szóló fejezetre korlátozódott.⁷⁹

⁷⁹ Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. július 27. (Jegyzőkönyv) In: KALMÁR-RÉVÉSZ

Az I/1. számú munkabizottság következő, augusztus 2-i ülésén viszonylag gyorsan konszenzus született a köztársasági elnök kormányalakítási szerepköréről, amit az tett lehetővé, hogy e téren a szabaddemokraták koncepciója lényegében azonos volt az alkotmány-előkészítők álláspontjával. A megállapodás értelmében a miniszterelnök-jelöltnek kormányalakításra az államfő ad megbízást, s ezt követően a minisztertanács megválasztásáról, valamint programjának elfogadásáról az országgyűlés egyszerre határoz. A tárgyalófelek egyetértettek abban is, hogy minisztercseré esetén a kabinet egyes tagjait a kormányfő javaslata alapján a parlament bízta meg és menti fel. Ez utóbbi tárgykörben nem a 'Kék könyv', hanem az alkotmány-előkészítés dokumentumaiban megfogalmazott álláspont érvényesült, mely eltért az SZDSZ által feltételezett 'tiszta' parlamentarizmus modelljétől. A január 30-ai szabályozási elveknek megfelelően mondta ki a megállapodás azt is, hogy a minisztertanács megbízása utóda hivatalba lépéséig tart, szakítva az 1989. évi I. tv.-ben szereplő megoldással, amely szerint a kormány mandátuma a következő országgyűlés alakuló ülésével szűnik meg. E változtatás oka a tanácskozás rövid jegyzőkönyvéből nem derül ki; az ahhoz fűzött jegyzetekből is csupán azt állapíthatjuk meg, hogy a Harmadik Oldal tervezete az akkor hatályos alkotmányszöveg fenntartását indítványozta.⁸⁰

Ellenzéki kezdeményezésre az augusztus 2-ai megegyezés a bizalmi szavazás és a bizalmatlansági indítvány intézményét bevezető 1989. évi VIII. tv. azon előírását is érintette, amely 60 napot biztosított az új minisztertanács megválasztására. A tárgyalófelek azonban csak abban állapodtak meg, hogy a következő országgyűlés alakuló ülésével e rendelkezés hatályát veszti, s így az időtartamra vonatkozó véleménykülönbséget érdemben nem oldották fel. E tárgykörben aztán először az augusztus 21-ei törvénytervezet tartalmazott kompromisszumos megoldást, a vitatott időszakot 40 napban határozva meg.⁸¹

Jelentős mértékben befolyásolta az államfő pozícióját a kormány kül- és katonapolitikai feladatköréről ugyanezen a napon született megállapodás is. Az MSZMP és a Harmadik Oldal a korábbi dokumentumok koncepcióját követve azt a normaszöveget indítványozta, hogy a minisztertanács irányítsa a fegyveres erők, a fegyveres testületek és a rendészeti szervek működését, amivel az

(szerk.) i. m. 86–87.; Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. július 31. (Jegyzőkönyv) Uo. 92–94.; 95. 16. számú jegyzet.

⁸⁰ Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. augusztus 2. (Jegyzőkönyv) In: KALMÁR–RÉVÉSZ (szerk.) i. m. 97–98.; 102.

⁸¹ Uo. 99; 104. Az alkotmánynak az 1989. augusztus 21-i alkotmánymódosító törvényjavaslat 13. §-ával megállapított 28. § (2) bekezdése (B változat) CD-ROM.

Ellenzéki Kerekasztal tartalmilag egyetértett, ám ettől némiképp eltérő megfogalmazást javasolt. A nemzetközi kapcsolatok terén a konszenzus egy olyan formulát tartalmazott, amely szerint a kormány közreműködik a külpolitika meghatározásában, s ennek keretében nemzetközi szerződéseket készít elő, köt meg vagy hagy jóvá. E megfogalmazások nyilvánvalóvá tették, hogy a köztársasági elnök nem uralja e két alapvető jelentőségű hatalmpolitikai szférát, hanem azok elsődlegesen a minisztertanács hatáskörébe tartoznak. Ugyanakkor e normaszöveg-tervezetek nem zárták ki, hogy az államfő e téren is rendelkezzen érdemi, vagyis nem pusztán protokolláris jogosítványokkal.⁸² A munkabizottság augusztus 21-ei ülésén aztán a tárgyalófelek egy olyan megfogalmazásban állapodtak meg, hogy a fegyveres erők irányítására – ha érvényes nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az alkotmányban és külön törvényben meghatározott keretek között kizárólag az országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a minisztertanács és az illetékes miniszter jogosult. Ily módon valamennyi állami főhatalmi szerv részt vehet e szféra irányításában, ám továbbra sem tisztázódott, hogy e funkció az egyes intézmények esetében milyen konkrét hatásköröket jelent.⁸³

A szakértői testület következő két ülésén, augusztus 22-én és 23-án a tárgyalófelek összefoglalták addigi tevékenységük eredményeit, felsorolva azokat a témaköröket, amelyekben konszenzust értek el, majd mindazon kérdéseket, amelyekről nem sikerült megállapodniuk. Összegzésük felterjesztésként a közép szintű politikai egyeztető bizottság elé került, mely augusztus 24-én tekintette át először e dokumentumot. E lépéssel azonban az I/1. számú munkabizottság ülésezése nem zárulhatott le, hiszen a nyitva maradt tárgykörök megoldása további szakmai-jogi munkát is igényelt.

Az egyszemélyi államfő esetében az összegzés lényegében az egyes oldalak kiinduló álláspontját ismételte meg. A dokumentum hangsúlyozta, hogy e téren a tárgyalófelek csak az elnöki tanács megszüntetésében értettek egyet, az átmeneti időszakra vonatkozó javaslataik viszont továbbra is gyökeresen eltértek egymástól. Az MSZMP változatlanul szükségesnek tartotta, hogy a közvetlenül választott középerős köztársasági elnök intézményét már most hozzák létre. Az Ellenzéki Kerekasztal viszont úgy látta, hogy az egyszemélyi államfői tisztség felállítása nem tartozhat az akkori országgyűlés kompetenciájába, s ezért átmeneti megoldásként azt indítványozta, hogy feladatait az intézmény megteremtéséig, illetőleg a funkció betöltéséig az országgyűlés elnöke lássa el. A Harmadik

⁸² Uo. 98.

⁸³ Uo. 121.

Oldal a politikai átmenet időszakára közvetlenül választott speciális, provizórikus államfői tisztség bevezetését javasolta, figyelemmel a stabilitás szempontjaira, illetőleg a hosszabb távú meghatalmazással kapcsolatos aggályokra. Új elem az összegzésben csupán az volt, hogy e viták miatt a köztársasági elnök jogosítványait érintő megállapodásokat ideigleneseknek nyilvánította, noha a szakértői testület korábban úgy döntött, hogy a megegyezések újratárgyalására csak az általános rendelkezéseket tartalmazó első fejezet esetében nyílik lehetőség.⁸⁴

5. Az I/1. számú munkabizottság augusztus 17-ei ülésén az MSZMP bejelentette, hogy rövidesen befejeződik az alkotmánymódosítás teljes körű szövegtervezetének kidolgozása, mely a tárgyalófelek között született megállapodásokat, valamint az aznap előterjesztett, s így vitára még nem bocsátott javaslatokat is tartalmazza.⁸⁵ Az új jogi dokumentum augusztus 21-ére készült el, s a most említett szempontok alapján bővítette ki, illetőleg alakította át a május 29-ei törvényjavaslatot. E változtatások az államfő esetében elsősorban a tisztség definícióját, valamint az országgyűléssel és a minisztertanáccsal, továbbá a fegyveres erők irányításával kapcsolatos elnöki jogosítványokat érintették. Az augusztus 21-i törvényjavaslat az intézmény jellegének meghatározását azzal a formulával egészítette ki, hogy a köztársasági elnök az alkotmányban megállapított hatáskörében államfői jogokat is gyakorol. E tautológikusnak tűnő megfogalmazás azt a célt szolgálta, hogy a hagyományos protokolláris szerepkör jelentőségét is hangsúlyozza, mérsékelve a középúrs státussal szembeni ellenzéki fenntartásokat. A bővítés következtében az eddigi tervezetek negyedik hatáskörcsoportja a definíció részévé vált, ami azonban nem jelentett érdemi módosítást az intézmény jellegében.

Az országgyűléssel kapcsolatos jogosítványok esetében viszont valóban jelentős változások történtek. Kimaradt a törvényjavaslatból az államfő elnapolási hatásköre, garanciát nyújtva az ellenzéknek arra, hogy az MSZMP ezt az eszközt sem kívánja felhasználni a rendkívüli állapot bevezetésére. Ugyanakkor

⁸⁴ Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. augusztus 22. (Jegyzőkönyv) In: KALMÁR–RÉVÉSZ (szerk.) i. m. 126. Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. augusztus 23. (Jegyzőkönyv); uo. 133–134; 138., 28. számú jegyzet 3/b pont. A megegyezések újratárgyalására e pont utolsó bekezdése utal. „Miután a felek között az államfő intézménye (megválasztásának módja, hatásköre) vitás, az államfőnek az egyéb fejezetekben szabályozott jogai kérdéseiben csak akkor lehet egyeztetett álláspontot kialakítani, ha politikai állásfoglalás születik az államfőről.” Uo. 138.

⁸⁵ Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. augusztus 17. (Jegyzőkönyv) In: KALMÁR–RÉVÉSZ (szerk.) i. m. 113.

a július 31-én létrejött megállapodás alapján bekerült a tervezetbe a köztársasági elnök házfelosztási joga, ám a normaszöveg csak részben felelt meg az egyezségnek. A dokumentum ugyanis e tárgykörben két változatot tartalmazott, amelyek közül az A variáns fel sem merült a szakértői testület ülésein, s korábbi koncepciókban, illetőleg javaslatokban sem szerepelt. Ez az alternatíva abban a két esetben jogosította fel az államfőt a parlament felosztására, ha az egy év alatt legalább négy alkalommal megvonja a bizalmat a minisztertanácstól, illetőleg a bemutatkozó kabinetnek nem szavaz bizalmat. A konszenzusos szöveg, minimális módosítással, a B változatban jelent meg, amely szerint a köztársasági elnök akkor rövidítheti le a törvényhozás ciklusidejét, ha az megvonja a bizalmat a kormánytól, s 40 napon belül nem választja meg utódát. A megegyezéstől való eltérés tehát az volt, hogy a tervezet az időtartam körüli vitát egyoldalúan, ám az ellenzék álláspontjához közelebb álló megoldással kívánta lezárni. Garanciális elemként, szintén a július 31-i konszenzusnak megfelelően, a törvényjavaslat azt is kimondta, hogy az államfő a ciklusidőt lerövidítő döntése előtt köteles kikérni a miniszterelnök és a házelnök véleményét, rendkívüli állapot idején pedig a parlament nem határozhat felosztásáról, illetőleg nem osztható fel. Vitás kérdésként maradt bent viszont a tervezetben a köztársasági elnök törvényki hirdetési hatásköre, valamint politikai és alkotmányossági vétőjoga, melyekkel sem az Ellenzéki Kerekasztal, sem a Harmadik Oldal nem értett egyet.⁸⁶

A kormányalakítás mechanizmusában csupán formális változások történtek. Az augusztus 2-ai megállapodásnak megfelelően a törvényjavaslat úgy fogalmazott, hogy a minisztertanács elnökének kormányalakításra a köztársasági elnök ad megbízást, a minisztertanács megválasztásáról, valamint programjának elfogadásáról pedig az országgyűlés egyszerre határoz. Bekerült a tervezetbe az a konszenzusos szöveg is, amely szerint a kormány egyes tagjainak megválasztásáról és felmentéséről a parlament a miniszterelnök javaslata alapján dönt. E téren tehát a változás lényege az volt, hogy a május 29-ei tervezettel ellentétben az államfő nem javaslatot tesz a minisztertanács elnökének személyére, hanem kormányalakítási megbízást ad, ami azonban nem jelent kinevezést, hiszen a kabinet az augusztus 21-i törvényjavaslat értelmében is az országgyűléstől kapja megbízatását.⁸⁷

⁸⁶ Az alkotmánynak az 1989. augusztus 21-i alkotmánymódosító törvényjavaslat 7. §-ával megállapított 22. §-a; 10. §-ával megállapított 25.§ (3) bekezdése; 11. §-ával megállapított 26. §-a; 13. §-ával megállapított 28.§ (2)-(3) bekezdése; 14. §-ával megállapított 28/A § (1) bekezdése; 15. §-ával megállapított 29. § (1) bekezdése; 30/A § (2) bekezdés d) és g) pontja uo.

⁸⁷ Az alkotmánynak az 1989. augusztus 21-i alkotmánymódosító törvényjavaslat 3. § (2) bekez-

A kormány működését érintő elnöki jogosítványok ugyanakkor kikerültek a tervezetből. A május 29-ei dokumentummal ellentétben az államfőt már nem jogosították fel arra, hogy részt vegyen és felszólaljon a minisztertanács ülésein, tájékoztatást kérjen a kormánytól, illetőleg javaslatot tegyen annak hatáskörébe tartozó bármely ügyben. E változtatással az MSZMP azt kívánta jelezni, hogy többé nem ragaszkodik a köztársasági elnök operatív kormányzati szerepéhez, vagyis teljesen szétválasztja az államfő és a kabinet tevékenységét. E szándéka egyébként már abban kifejeződött, hogy az I/1. számú munkabizottság ülésein kísérletet sem tett ezen elnöki jogosítványok elfogadtatására. Ezt még az Antall József által elfogadhatónak ítélt „koronatanácsí” formában sem vetette fel, vagyis nem javasolta egy olyan konzultatív testület létrehozását, melyben az államfő, a kormány tagjai, a házelnök és más közjogi tisztségviselők tanácskoznak alapvető jelentőségű politikai ügyekről. Az augusztus 21-i törvényjavaslat a hatalmpolitika szférájában is lényegében egyértelmű helyzetet teremtett, deklarálva, hogy a minisztertanács irányítja a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek működését, illetőleg közreműködik a külpolitika meghatározásában, nemzetközi szerződéseket készít elő, köt és hagy jóvá. E szabályozás szintén az augusztus 2-ai megállapodás szövegét vette át, melynek azonban némiképp ellentmondott a fegyveres erők irányítására vonatkozó rendelkezés; ezt egyébként még az erről született megegyezés véglegesítése előtt emeltek be a tervezetbe.⁸⁸

Augusztus 28-ára aztán újabb törvényjavaslat készült el, mely főként abban különbözött az egy héttel korábbi tervezettől, hogy feltehetően ellenzéki nyomásra külön törvényre való hivatkozás helyett első alkalommal szabályozta a Honvédelmi Tanács összetételét, hatáskörét és jogalkotási kompetenciáját. E dokumentum szerint a köztársasági elnök által vezetett testületet a házelnök, az alkotmánybíróság elnöke, a minisztertanács elnöke és tagjai, valamint a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke alkotják, s ez utóbbi rendkívüli állapot idején a fegyveres erők és a rendőrség parancsnoki tisztségét is betölti. A Honvédelmi Tanács sajátos státusú állami szervként az országgyűlés által átruházott hatásköröket, illetőleg az államfő és a kormány jogosítványait gyakorolja, s ennek keretében rendeleti úton különleges intézkedéseket hozhat, me-

désével megállapított 19. § (3) bekezdés k) pontja; 15. §-ával megállapított 30/A § (3) bekezdés a) pontja; 18. § (1) bekezdésével megállapított 33. § (2) bekezdése; 18. § (2) bekezdésével megállapított 33. § (3) bekezdése uo.

⁸⁸ Az alkotmánynak az 1989. augusztus 21-i alkotmánymódosító törvényjavaslat 15. §-ával megállapított 30/A § (3) bekezdése; 19. § (1) bekezdésével megállapított 35. § (1) bekezdés h) és j) pontja; 21. §-ával megállapított 40/B § (3) bekezdése uo.

lyek egyes emberi és állampolgári jogokat is korlátozhatnak. E testület tehát lényegében egy kézben koncentrálja valamennyi állami főhatalmi szerv jogosítványait, amit azonban ellensúlyoz az, hogy tagjai az elkülönült hatalmi ágakat képviselik. Ezen garanciális elem ellenére az augusztus 28-i törvényjavaslat érdemi megegyezés nélkül szabályozta a Honvédelmi Tanács intézményét, mivel a munkabizottságban konszenzus csupán e szervezet jogi intézményesítésének szükségességéről született.⁸⁹

Más tárgyköröket az újabb tervezet csupán annyiban módosított, hogy a házfelosztatást tulajdonképpen nem elnöki jogként, hanem kötelezettségként fogalmazta meg. Mind az A, mind a B változat esetében ugyanis az államfő köteles felosztatni az országgyűlést, bár, ellentmondásként, a köztársasági elnökről szóló fejezetben a korábbi szóhasználat maradt meg. Emellett a tervezet pontosította a kormányalakításra vonatkozó rendelkezést, kiküszöbölve azt a kodifikációs hibát, hogy az államfő a minisztertanács elnökének ad megbízást kabinet létrehozására.⁹⁰

Az augusztus 28-ai törvényjavaslattal az alkotmányozás folyamata újabb szakaszhatárhoz érkezett. Az MSZMP KB szeptember 1-jei ülése elé tájékoztatás céljából beterjesztett tervezet, a benne levő viszonylag jelentős számú kompromisszumos megállapodás ellenére, az államfői intézmény esetében a hosszú idő óta fennálló mozdulatlanságot fejezte ki. Közben azonban az Ellenzéki Kerekasztal augusztus 29-ei tanácskozásán e tárgykörben jelentős fordulat következett be, mely megteremtette a feltételeket a köztársasági elnöki tisztség részleges konszenzuson alapuló alkotmányos szabályozásához.

6. Az augusztus 29-ei ülésen a fordulatot Antall József javaslata, s annak hosszas vita után lényegében konszenzussal történő elfogadása jelentette. A későbbi miniszterelnök az Ellenzéki Kerekasztalon belüli ellentét áthidalása, s az MSZMP-vel való kompromisszum elérése érdekében azt indítványozta, hogy a köztársasági elnök intézményét az 1946. évi I. tc. szövegének átvételével emeljék be az alkotmánymódosító törvényjavaslatba. Ez tulajdonképpen nem volt teljesen új elképzelés, hiszen az egykori ‘kisalkotmányt’ már a július 6-ai vitában követendő mintaként említette, a csomagterv pedig annak egyes rendel-

⁸⁹ Az alkotmánynak az 1989. augusztus 28-ai alkotmánymódosító törvényjavaslat 4. §-ával megállapított 19/B § (2)-(5) bekezdése In: A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 2. kötet. Magyar Országos Levéltár, 1993. 1547.

⁹⁰ Az alkotmánynak az 1989. augusztus 28-ai alkotmánymódosító törvényjavaslat 13. §-ával megállapított 28. § (2) bekezdése; 15. §-ával megállapított 30/A § (2) bekezdés d) pontja; 19. § (1) bekezdésével megállapított 33. § (2) bekezdése In: A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 2. kötet. uo. 1550–1551.; 1554.

kezéseihez közelálló elemeket tartalmazott.⁹¹ A mostani javaslat ugyanakkor abban különbözött a korábbi felvetésektől, hogy átfogó jellegű volt, s részletes alkotmánytörténeti érvrendszerre épült.

Antall József gondolatmenetének kiindulópontját a magyar közjogi kontinuitás képezte. Ezen az alapon nevezte elfogadhatatlannak az MSZMP koncepcióját, amely megítélése szerint a hazai hagyományoktól teljesen idegen prezidenciális, illetőleg félprezidenciális berendezkedés egyes elemeit kívánja beemelni a magyar alkotmányosságba. E rendszerekkel a hazai közjogi fejlődést állította szembe, mely két sarkalatos törvényen, az 1848. évi III. tc.-n és az 1946. évi I. tc.-n nyugszik, hangsúlyozva, hogy ez utóbbi a független felelős minisztériumról szóló szabályozásra támaszkodik. Mindkét jogszabályt úgy értékelte, hogy azok a parlamentáris modell kereteit határozzák meg; köztársasági államforma esetén ez azt jelenti, hogy az elnök a végrehajtó hatalom fejeként a kabinetten keresztül kormányoz, s nem egy hatalmi ágak felett álló, azokat kiegyenlítő államfőként tölti be tisztségét. Ez utóbbi megoldást jogi innovációs jellege miatt is bírálta, hangsúlyozva, hogy az alkotmány ideiglenes módosítása nem az az alkalom, amikor újdonságokat vezethetnek be egy nemzet életébe. Gondolatmenete egyben azt is jelezte, hogy az 1946-os államformaváltást nem értelmezte a jogfolytonosság megszakításaként.⁹²

Antall József tehát azon jogosítványokat kívánta a köztársasági elnöknek megadni, melyek az 1946. évi I. tc.-ben is szerepeltek, azzal a vita második szakaszában megfogalmazott kiegészítéssel, hogy a fegyveres erők főparancsnoki tisztségét is az államfő tölti be. E jogkörbővítés tulajdonképpen az elnök legfőbb

⁹¹ Antall József az Ellenzéki Kerekasztal július 6-ai ülésén azért nem terjeszthette elő az átvételre vonatkozó javaslatát, mert akkor azt az MDF országos elnöksége elutasította. „Ez az álláspont azt jelenti, hogy az alkotmánymódosításban... az 1946. évi I. törvénycikk alapján a parlamentáris köztársaságnak ezt a változatát javasoltuk volna bevenni azért, hogy az alkotmánymódosításban benne legyen a köztársaság, a köztársasági elnöki intézmény – az egész benne legyen -, és utána egy záradékkal ellátva, hogy az első köztársasági elnök megválasztására csak a parlamenti választás után kerülhet sor. Egy záradék, és addig életbe lép az ott lévő paragrafus, hogy az elnök halála, akadályoztatása esetén a parlament elnöke látja el az államfői jogokat, és még vissza se küldhet, korlátozva van a 46: I-ben ez... Ezt nem fogadta el akkor, sajnos, az MDF vezetősége, a Gyurka” (Szabad György) „mentette meg abban a formában, miután más javaslat az volt, hogy nem kell köztársasági elnök ..., hanem csak visszahívni az Elnöki Tanácsot, és akkor javasolta ezt, hogy legyen egy olyan forma, hogy ne legyen köztársasági elnök még a neve, csak legyen ideiglenes államfő, de legyen a parlament” (elnöke) „Így jött létre ez a hibrid. Én ezt a hibridet képviseltem, mert ez volt a döntés. Sosem értettem vele egyet, megmondtam az első percben.” Az Ellenzéki Kerekasztal ülése 1989. augusztus 29. In: Bozókai (főszerk., 1999b) i. m. 629–630.

⁹² Uo. 565–567.; Elemzését lásd Szűcs Zoltán Gábor: „Históriai jogi alapra helyezkedtünk.” Diszkurzív politológiai esettanulmány az 1946. évi I. Törvény szerepéről az 1989-90-es köztársasági elnöki vitában. *Politikatudományi Szemle*, 2008/4. 42.

hadúri funkcióval történő felruházását jelentette, miként ezt 1946-ban a kisgazdák korábban már elemzett jogszabálytervezete is tartalmazta. Ugyanakkor a javaslat a 'kisalkotmánynak' és a feltételezett parlamentáris modellnek megfelelően az államfő valamennyi aktusának érvényességét ellenjegyezéshez kötötte. Szintén az 1946. évi I. tc. alapján Antall József az elnök közvetett úton történő megválasztását indítványozta, azzal az eltéréssel, hogy első alkalommal megfontolandónak ítélte a közvetlen szavazás elfogadását, amennyiben az államfőválasztást a parlamenti előtt vagy azzal egy időben bonyolítják le.⁹³

Noha Antall József javaslatának alapvető célja az Ellenzéki Kerekasztalon belüli kompromisszum megteremtése volt, a vita kezdetén Tölgyessy Péter inkább a fenntartásait fogalmazta meg. A szabaddemokrata politikus úgy érvelt, hogy 1848-ban, illetőleg 1946-ban nem állt meg a történelem, s ezért a „kisalkotmányt” csak akkor fogadhatják el kiindulópontként, ha abból eltávolítják az alkotmányos monarchikus elemeket. Mostanra ugyanis az államfői jogosítványokat az európai monarchiákban is felülírta a szokásjog, a modern alkotmányok s különösen a példamutató német alaptörvény pedig e téren eleve eltérnek a régebbi modelltől, hiszen nem az elnököt állítják középpontba. Tölgyessy ilyen monarchikus elemnek tekintette a politikai vétőjogot és a fegyveres erők vezetését, melyeket a köztársasági elnök érdemi hatalmi eszközeiként értelmezett.⁹⁴ A vita második szakaszában viszont már pozitívabban értékelte a javaslatot; melyet a magyar hagyományra hivatkozva azzal egészített ki, hogy az államfő kifejezi a nemzet egységét, s ezt a formulát a tisztség jellegének definíciójába is be kell emelni. Az előbbi két jogosítvánnyal kapcsolatos ellenvetését azonban fenntartotta, ám megjegyezte, hogy az SZDSZ a politikai vétőjogot alapos megfontolás után esetleg elfogadhatja. A szabaddemokraták tárgyalási pozíciójában az igazi fordulat azonban csak akkor következett be, amikor Antall József, álláspontját megváltoztatva, úgy foglalt állást, hogy az államfőt csak az új parlament választhatja meg (addig hatáskörét bizonyos korlátozásokkal a házelnök gyakorolja), s ezt záradékként beemelik az alkotmánymódosításba. Ezt követően ugyanis Tölgyessy Péter bejelentette, hogy az SZDSZ a javaslatot el tudja fogadni, s e döntéshez később lényegében a Fidesz delegáltja, Orbán Viktor is csatlakozott. Érdemi ellenvéleményt a vita végén már csak a Magyar Néppárt és a Kereszténydemokrata Néppárt fogalmazott meg, elutasítva a záradékot. Az előbbi formáció azonban nem zárkózott el attól a szabaddemokrata felvetéstől, hogy közvetett módon ideiglenes köztársasági elnö-

⁹³ In: BOZÓKI (főszerk., 1999b) i. m. 567–568.; 572.; 627–628.

⁹⁴ In: BOZÓKI (főszerk., 1999b) i. m. 569–570.; Szűcs i. m. 43–44.

köt válasszanak, akinek mandátuma az új országgyűlés alakuló üléséig tart. Másnap aztán valamennyi szervezet elfogadta Antall József javaslatát, s így az az Ellenzéki Kerekasztal hivatalos álláspontjává vált.⁹⁵

A középszintű politikai egyeztető bizottság augusztus 30-ai ülésén az MSZMP, a részletes megvitatásra halasztást kérve, nem zárkozott el az ellenzék indítványától, a testület következő, szeptember 4-ei tanácskozásán pedig Pozsgay Imre bejelentette, hogy korszerűsített formában elfogadják tárgyalási alapnak az 1946. évi I. tc.-t. Álláspontját a 'kisalkotmány' nemzeti és állami kontinuitást kifejező jellegével indokolta, s így érvelése közel állt a jogfolytonosság helyreállítását hangsúlyozó Antall József felfogásához. Az új helyzetben az I/1. számú munkabizottság már augusztus 31-én úgy döntött, hogy a köztársasági elnöki intézményt az 1946. évi I. tc. rendelkezéseinek figyelembevételével kívánja szabályozni, hasznosítva az elmúlt 40 év alkotmányfejlődésének nemzetközi és hazai tapasztalatait is. Ugyanakkor az MSZMP tárgyalódelegációja fenntartotta azon korábbi álláspontját, hogy az államfőt közvetlen módon még ebben az évben válasszák meg. E tanácskozáson egyébként, folytatva a paragrafusonkénti felülvizsgálatot, konszenzus született arról, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit és a legfőbb ügyész helyetteseit, a korábbi tervezeteknek megfelelően, a köztársasági elnök nevezze ki.⁹⁶

Az augusztus 31-ei munkabizottsági döntés nyomán a szeptember 4-ei törvényjavaslat az 1946. évi I. tc. egyes rendelkezéseinek figyelembevételével módosította a legutóbbi tervezetet. Az egyik jelentős változtatás az volt, hogy a dokumentum már nem tartalmazta az alelnök intézményét, hanem helyettesként az országgyűlés elnökét nevezte meg. E tervezet szerint az államfő átmeneti akadályoztatása, illetőleg megbízatásának idő előtti megszűnése esetén jogosítványait a házelnök gyakorolja, azzal a 'kisalkotmányból' átvett korlátozással, hogy törvényt megfontolás végett nem küldhet vissza, a parlamentet nem oszthatja fel és a kegyelmezés jogával csak a jogerősen elítéltek javára élhet. Ugyanakkor, a hatalommegosztás elve alapján, a törvényjavaslat kiegészítette az 1946-os szabályozást, kimondva, hogy a helyettesítés idején az országgyűlés

⁹⁵ In: Bozóki (főszerk., 1999b) i. m. 625–632.; 635–636.; 639–642. Az ülésen történtek részletes elemzését lásd RIPP i. m. 447–449. A szerző az Ellenzéki Kerekasztal augusztus 29-ei ülését politikatörténeti nézőpontból vizsgálta, s ezért elemzésében az aktuálisan legfontosabb két kérdésre, a választás módjára és időpontjára koncentrált, kevesebb figyelmet fordítva az államfői státus jellegére.

⁹⁶ A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű politikai egyeztető bizottságának ülése 1989. augusztus 30. In: Bozóki (főszerk., 1999b) i. m. Negyedik kötet. 19–21. Uo. 133.; Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. augusztus 31. (Jegyzőkönyv) In: KALMÁR–RÉVÉSZ (szerk.) i. m. 145–146.

elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatja, s eredeti feladatkörét a törvényhozás által kijelölt alelnök látja el. A hagyományos megoldáshoz való visszatérés egyben a köztársasági elnök választására vonatkozó rendelkezéseket is érintette, hiszen a házelnök helyettesként, s nem utódként veszi át az államfői tisztséget. Ezért a szeptember 4. tervezet, szintén új elemként, előírta, hogy a megbízatás idő előtti megszűnése esetén az új köztársasági elnököt 60 napon belül kell megválasztani, aki aztán az eredmény kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalba.⁹⁷

A másik, talán még jelentősebb változtatás az ellenjegyzés intézményének átvétele volt, mely most jelent meg először jogi dokumentumban. E klasszikus kategória azonban az 1946. évi I. tc.-től eltérő módon került be a tervezetbe, mivel az államfői aktusok egy része, a kiegyenlítő-kiegyensúlyozó funkció megőrzése érdekében mentesült a kormányzati felelősségátvállalás alól, s ezzel összefüggésben az elnöki jogosítványok kodifikációjának technikája is megváltozott. A korábbi törvényjavaslatokkal ellentétben ugyanis a szeptember 4-ei normaszöveg már nem csoportosította az államfői hatásköröket, s ráadásul ezek viszonylag jelentős része kizárólag más állami szervekről szóló fejezetekben jelent meg. E technikainak tűnő módosítás azt a célt szolgálta, hogy az általános szabály alóli kivételek köre ne tűnjön túlzottan szélesnek, miközben az országgyűlés érdemi működésével, a kormányalakítással és az igazságszolgáltatás szférájával kapcsolatos államfői aktusok egyáltalán nem igényelnek ellenjegyzést. Ugyanakkor a köztársasági elnökről szóló III. fejezetben felsorolt hatáskörök közül csak a magyar állam képvisellete, a választások kitzúzése, valamint a parlament plenáris és bizottsági ülésein való részvétel, illetőleg felszólalás mentesül a kormányzati felelősségátvállalás alól. Ily módon az ellenjegyzés elsősorban azon tradicionális államfői jogosítványok esetében válik érvényességi kelletté, melyeket a korábbi tervezetek az első és a negyedik csoportba soroltak.⁹⁸

Paradox módon az 1946. évi I. tc. rendelkezéseinek átvétele bizonyos fokig erősítette is az államfő pozícióját. A „kisalkotmányra” hivatkozva ugyanis visszakerült a tervezetbe a köztársasági elnök elnapolási joga, a hozzá kapcsolódó garanciális szabállyal együtt, s védhetőbbé vált az a lehetősége, hogy az elfogadott törvényt egy alkalommal visszaküldje a parlamentnek. Politikai vétőjoga

⁹⁷ Az alkotmánynak az 1989. szeptember 4-ei alkotmánymódosító törvényjavaslat 16. §-ával megállapított 29/B § (1) bekezdése; 29/C §; 29/D §-a CD-ROM; A Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. tc. 15. § (2) bekezdése.

⁹⁸ Az alkotmánynak az 1989. szeptember 4-ei alkotmánymódosító törvényjavaslat 16. §-ával megállapított 30/A § uo.; A Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. tc. 13. § (4) bekezdése.

egyébként az átvétel következtében pontosabb megfogalmazást kapott. Az újabb formula szerint az államfő a törvényt megfontolás végett, észrevételeinek közlésével küldheti vissza az országgyűlésnek, ismételt elfogadás esetén pedig köteles azt aláírni és 15 napon belül kihirdetni. Ráadásul e döntései nem igényelnek ellenjegyzést, miként házfeloszlási jogosítványának gyakorlása sem. Mozgástere ez utóbbi téren valamelyest azért is bővült, mert a tervezet az A és B változatot nem egymást kizáró variánsokként tartalmazta, a ciklusidő lerövidítését pedig ismét csak elnöki jogként, s nem kötelezettségként fogalmazta meg.⁹⁹

Módosította a törvényjavaslat a Honvédelmi Tanács összetételére vonatkozó rendelkezést is, kihagyva a testületből az alkotmánybíróság elnökét. Változást jelentett a korábbi normaszöveghez képest az is, hogy rendkívüli állapot idején sem kerül a rendőrség a köztársasági elnök főparancsnoksága, illetőleg a vezérkari főnök parancsnoksága alá. Ez utóbbi, a 'kisalkotmánytól' független módosítások nyilvánvalóan az ellenzék nyomására születtek, mely kezdettől fogva a védelmi és a feszült helyzet (azaz a rendkívüli és a szükségállapot) elkülönítésére, valamint a rendfenntartó szervek beavatkozási lehetőségeinek erőteljes korlátozására törekedett. A későbbi szétválasztás előjele volt az is, hogy a szeptember 4-ei normaszöveg szerint a köztársasági elnök a hadiállapot és a háborús veszély esetein kívül nem az ország biztonságát, hanem alkotmányos rendjét súlyosan veszélyeztető helyzetben hívhatja össze a feloszlott vagy feloszlott országgyűlést.¹⁰⁰

Szeptember 4-én, az I/1. számú munkabizottság következő ülésén az Ellenzéki Kerekasztal részletes javaslatot terjesztett elő a rendkívüli helyzetek és a Honvédelmi Tanács szabályozásáról, melyet az MSZMP a testület másnapi tanácskozásán, némi szövegmódosítással, lényegében vita nélkül elfogadott. A megállapodás egyértelműen elkülönítette egymástól a rendkívüli és a szükségállapotot. Az előbbit az országgyűlés hadiállapot vagy háborús veszély, az utóbbit pedig az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, illetőleg az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben fenyegető erőszak, elemi csapás, valamint ipari katasztrófa esetén hirdeti ki. A tárgyalófelek megegyeztek abban is, hogy a parlament akadályoztatása esetén a köztársasági elnök is jogosult a rendkívüli jogrend bevezetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, ilyenkor azonban a házel-

⁹⁹ Az alkotmánynak az 1989. szeptember 4-ei alkotmánymódosító törvényjavaslat 8. §-ával megállapított 22. § (4)-(5) bekezdése; 12. §-ával megállapított 26.§ (2)-(3) bekezdése; 14. §-ával megállapított 28.§ (3) bekezdése uo.

¹⁰⁰ Az alkotmánynak az 1989. szeptember 4-ei alkotmánymódosító törvényjavaslat 5. §-ával megállapított 19/B § (2)-(3) bekezdése; 15. §-ával megállapított 28/A § (3) bekezdése uo.

nök, a miniszterelnök és az alkotmánybíróság elnöke nemcsak az akadályoztatás tényéről, hanem a rendkívüli, illetőleg a szükségállapot kihirdetésének szükségességéről is dönt. Garanciális elemként az ellenzék azt is elérte, hogy a Honvédelmi Tanácsba a parlamenti pártok frakcióvezetői is bekerüljenek, annak megakadályozása érdekében, hogy e testület a diktatúra megteremtésének eszközeként működjön. Végleges megállapodás született arról is, hogy a tárgyalófelek a fegyveres erőkről és a rendőrségről szóló, az augusztus végi és a szeptember 4-ei tervezetekben szereplő normaszöveget elfogadják.¹⁰¹

Az előző nap létrejött középszintű megegyezés alapján az I/1. számú munkabizottság szeptember 5-ei ülésén az Ellenzéki Kerekasztal azt a normaszöveget indítványozta, hogy a nemzet egységét kifejező köztársasági elnök a végrehajtó hatalmat az országgyűlésnek felelős kormány által gyakorolja, s e funkciójából fakadóan, a parlamenti többségi elv tiszteletben tartásával, kinevezze és felmentse a miniszterelnököt, annak előterjesztése alapján pedig a minisztereket. Szintén az 1946. évi I. tc.-re hivatkozva javasolta, hogy az államfő valameny-i rendelkezésének és intézkedésének érvényességéhez ellenjegyzést írjanak elő, ami lényegében kizárja, hogy az elnök önálló politikai döntéseket hozzon. Emellett, most már a 'kisalkotmány' alapján is, követelte, hogy az elnököt négy éves időtartamra az országgyűlés válassza. E felvetésekre az MSZMP annak bejelentésével reagált, hogy azokra a munkabizottság következő ülésén tesz részletes észrevételt, s egyben indítványozta, hogy a szövegtervezet megvitatását a tárgyalófelek kezdjék meg.¹⁰²

Két nappal később, az I/1. számú munkabizottság következő tanácskozásán kizárólag az államfői intézmény alkotmányos szabályozásának kérdésével foglalkoztak. A tárgyaló felek kompromisszuma alapján e tisztség jellegét úgy definiálták, hogy a köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett. Ily módon az intézmény meghatározásába egyaránt bekerült a protokolláris, illetőleg a kiegyenlítő-kiegyensúlyozó funkció egy-egy sajátos vonása, jelezve, hogy a szabályozás végső formája az MSZMP eredeti elképzelése és az Ellenzéki Kerekasztal augusztus végén kialakított egységes álláspontja között helyezkedik el. Megegyeztek abban is, hogy a köztársasági elnök tölti be a fegyveres erők főparancsnoki tisztségét, s

¹⁰¹ Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. szeptember 4. (Jegyzőkönyv) In: KALMÁR-RÉVÉSZ (szerk.) i. m. 151.; Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. szeptember 5. (Jegyzőkönyv) uo. 154–158. Az ülések elemzését lásd TORDAI i. m. 492–493.; 502. 38. és 41. számú lábjegyzet.

¹⁰² Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. szeptember 5. (Jegyzőkönyv) In: KALMÁR-RÉVÉSZ (szerk.) i. m. 156.; A Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. tc. 2. § (2) bekezdése; 13. § (1)-(2) és (4) bekezdése.

így Antall József közjogi hagyományokhoz ragaszkodó felfogása és a január 30-i szabályozási elvekben megfogalmazott politikai szándék egyaránt érvényesült. A megválasztás módjában és időpontjában viszont nem született megállapodás. E tárgykörben az egyezség csupán arra terjedt ki, hogy a köztársasági elnököt az előző államfő megbízatásának lejárta előtt legalább 30 nappal, a mandátum idő előtti megszűnése esetén pedig a voksolás közvetlen vagy közvetett módjától függően 60, illetőleg 30 napon belül kell megválasztani, s újraválasztásra kizárólag egy alkalommal nyílik lehetőség. Ugyanakkor az Ellenzéki Kerekasztal már nem zárkózott el az elnök alkotmányossági vétőjogától, a házfelosztás kérdésében pedig elfogadta a szeptember 4-ei törvényjavaslat normaszövegét.¹⁰³

Munkabizottsági ülésen utoljára szeptember 11-én született konszenzus, amikor mindhárom tárgyalófél megállapodott abban, hogy az államfői aktusok néhány, az országgyűléssel kapcsolatos döntés kivételével miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzést igényelnek. A megegyezés azonban azt is tartalmazta, hogy a kormányzati felelősségátvállalást elsősorban a hagyományos elnöki jogositványok esetében írják elő, s példálózó jelleggel e körbe sorolták a nemzetközi kapcsolatok intézését, az állami tisztségekbe történő kinevezéseket, valamint a címek és kitüntetések adományozását. Az érdemi államfői döntések tehát továbbra is mentesültek az ellenjegyzés alól, s így e téren a 'kisalkotmány' szellemisége csak korlátozottan érvényesült.¹⁰⁴

A köztársasági elnöki tisztség jellegének definiálásakor az 1946. évi I. tc.-től való eltérést még egyértelműbben láthatjuk. Az I/1. számú munkabizottság ülésein ugyanis érdemben nem tárgyalták az Ellenzéki Kerekasztal azon javaslatát, hogy a köztársasági elnök gyakorolja a végrehajtó hatalmat, s ennek keretében kinevezze és felmentse a miniszterelnököt, illetőleg a minisztereket. Ez egyben azt is jelentette, hogy a kormányalakítási mechanizmusra vonatkozó augusztus 2-ai konszenzus érvényes maradt, vagyis a kormányfőt az elnök javaslatára alapján az országgyűlés választja. Háttérinformációk szerint e téren a 'kisalkotmány' rendelkezéseinek átvétele azért hiúsult meg, mert az MSZMP szakértői védték a kiegyenlítő-kiegyensúlyozó funkciót, az ellenzék vezető politikusai pedig nem kifogásolták, hogy e javaslatukat végül is figyelmen kívül hagyták. Magatartásukat talán az magyarázza, hogy a Kerekasztal-tárgyalások utolsó szakaszában egyértelműen az államfőválasztás módja és időpontja került a viták középpontjába, s ezekhez az aktuális politikai kérdésekhez képest

¹⁰³ Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. szeptember 7. (Jegyzőkönyv) Uo. 160–162.

¹⁰⁴ Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. szeptember 11. (Jegyzőkönyv) Uo. 165.

másodlagos jelentőségűnek tűnt, hogy az elnök a végrehajtó hatalom élén áll-e, avagy sajátos, más hatalmi ágaktól független jogosítványokkal rendelkezik.

A szeptember 12-ei törvényjavaslat már a munkabizottság utolsó két ülésén született megállapodásokat is tartalmazta. E tervezet, a szeptember 7-ei konszenzust átvéve, az államfői státus jellegét úgy definiálta, hogy Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett. Szintén a megegyezésnek megfelelően a törvényjavaslat azt is deklarálta, hogy a köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka, e funkciót azonban nem hatáskörként fogalmazta meg. E normaszövegek aztán változatlan formában kerültek át a későbbi tervezetekbe, majd az alkotmány átfogó revízióját végrehajtó 1989. évi XXXI. tv.-be.¹⁰⁵

A törvényjavaslat a szeptember 5-ei megállapodás alapján a rendkívüli és a szükségállapotot is egyértelműen elkülönítette egymástól, s újabb garanciális elemeket épített be a normaszövegbe az államfői hatalommal való visszaélés megakadályozására. A konszenzusos formula szó szerinti átvételével definiálta e két rendkívüli helyzetet, s a megegyezéstől való minimális eltéréssel mondta ki, hogy a köztársasági elnök csak akkor jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, illetőleg a rendkívüli és a szükségállapot kihirdetésére, valamint a Honvédelmi Tanács létrehozására, ha a házelnök, a miniszterelnök és az alkotmánybíróság elnöke együttesen nemcsak az országgyűlés akadályoztatásának tényét, hanem e döntések indokoltságát is megállapítja. Szintén a szeptember 5-ei megállapodásnak megfelelően került be a normaszövegbe, hogy a parlamenti képvisellettel rendelkező pártok frakcióvezetői is tagjai a Honvédelmi Tanácsnak. Teljesen új elemnek tűnik viszont a szükségállapot időszakára vonatkozó szabályozás, melyről legalább is írásos formában nem született megegyezés. A tervezet szerint e helyzetben az országgyűlés akadályoztatása esetén az államfő dönt a fegyveres erők alkalmazásáról, saját jogán pedig rendeleti úton a külön törvényben megállapított rendkívüli intézkedéseket vezeti be. Ellensúlyként ugyanakkor a szükségállapot idején folyamatosan üléselő országgyűlés vagy annak honvédelmi bizottsága ezen intézkedések alkalmazását felfüggesztheti, melyek egyébként is csak viszonylag rövid ideig, 30 napig maradhatnak hatályban, kivéve, ha azt a most említett testületek egyike meghosszabbítja.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Az alkotmánynak az 1989. szeptember 12-ei alkotmánymódosító törvényjavaslat 15. §-ával megállapított 29. §-a CD-ROM.

¹⁰⁶ Az alkotmánynak az 1989. szeptember 12-ei alkotmánymódosító törvényjavaslat 3. § (2) bekezdésével megállapított 19. § (3) bekezdés h)-i) pontja; 4. §-ával megállapított 19/A §-a, 19/B § (2) bekezdése, 19/C § (1)-(4) bekezdése uo.

E két tárgykör mellett a szeptember 12-ei tervezet új elemként néhány szövegponthoz, illetve kisebb változtatást is tartalmazott. Ezek egyik csoportja az országgyűléssel kapcsolatos jogszabályokat érintette. Az újabb tervezet szerint az államfő politikai, illetve alkotmányossági vétőjogát nem időhatár nélkül, hanem az elfogadott törvény kézhezvételétől számított 15 napon belül gyakorolhatja, s ezen időtartam alatt köteles a törvényt aláírni és kihirdetni, ha az elnöki kifogás(oka)t az alkotmánybíróság megalapozatlan(ok)nak ítélte. E normaszöveg egyébként azzal a korábbi dokumentumokban is szereplő rendelkezéssel teremtett összhangot, amely az aláírásra és a kihirdetésre 15 napot biztosított. Változást jelentett az is, hogy a szeptember 12-ei törvényjavaslat szigorúbb feltételt állapított meg az első házfelosztási esetről, kimondva, hogy a bizalom négy alkalommal történő megvonása csak akkor jogosítja fel az államfőt a ciklusidő lerövidítésére, ha az egymást követő kabinetek ugyanazon országgyűlés megbízatása idején kényszerültek távozásra. E korlátozás lényegében teljesen kizárta, hogy az elnök a törvényhozást ezen ok alapján feloszlassa, amit egyébként az eredeti megfogalmazás is csaknem lehetetlenné tett.

Az államfő alkotmányossági vétőjogának véglegesítése a helyettesként eljáró házelnök pozícióját is valamelyest befolyásolta. Az 1946. évi I. tc-ből átvett korlátok mellett ugyanis a tervezet szerint arra sem volt jogosult, hogy a törvényt véleményezésre megküldje az alkotmánybíróságnak, azon logika alapján, hogy a köztársasági elnök politikai vétőjogával sem élhetett. E kiegészítés egyben azt is világosan jelezte, hogy a „kisalkotmány” miért csak korszerűsített formában képezhető az új szabályozás alapján.

Szintén az országgyűlés és az államfő kapcsolatát érintette az ellenjegyzést nem igénylő aktusok körének kismérvű bővítése is, ami feltehetően a szeptember 11-ei megegyezésen alapult. Az újabb tervezet szerint ugyanis a parlamenti intézkedés megtételére tett javaslat, valamint a népszavazási kezdeményezés sem igényelt kormányzati felelősségátvállalást, s így módon, a fejezeti elhelyezéstől függetlenül, az országgyűléssel kapcsolatos valamennyi elnöki döntés mentesült az ellenjegyzés alól. Az eredeti elképzelésnek megfelelően tehát az államfő bizonyos fokig valóban ellensúlyt jelenthetett a törvényhozással szemben.

A másik csoportba kizárólag a köztársasági elnökről szóló fejezet egyes hatásköri rendelkezései tartoztak. E körben a legjelentősebb változás az volt, hogy a tervezet az államfő nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos jogszabályainak meghatározását már nem külön törvényre bízta, hanem viszonylag pontosan szabályozta. A javaslat szerint az elnök megkötöti vagy jóváhagyja a minisztertanács által előkészített, illetve megkötött nemzetközi szerződéseket; ha azonban a szerződés tárgya az országgyűlés hatáskörébe tartozik, aktusaihoz annak

előzetes hozzájárulása szükséges. Ily módon, e téren az államfő viszonylag szűk mozgástérrel rendelkezik; döntéseit egyfelől a kormány érdemi külpolitikai tevékenysége, másfelől a parlament felhatalmazása határolja körül. Emellett e fejezetben más változtatásokkal is találkozhatunk. A szeptember 12-ei törvényjavaslat értelmében ugyanis a köztársasági elnök az illetékes miniszternek a miniszterelnök útján tett előterjesztésére nevezi ki és menti fel az államtitkárokat, illetőleg nemcsak címeiket, érdemrendeket és kitüntetések adományoz, hanem engedélyezi is azok viselését.¹⁰⁷

Az I/1. számú munkabizottság utolsó hivatalos ülésén, szeptember 13-án az államfői intézmény szabályozásának vitás kérdéseiben nem született megállapodás, s így e tárgykörben a szeptember 18-ai tervezet az előzőhöz képest csupán minimális változtatásokat tartalmazott. Érdemi módosítás leginkább még a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskör esetében történt, melynek lényege az volt, hogy az elnök nem jóváhagyja, hanem megerősíti a minisztertanács által megkötött egyezményeket. Szeptember 16-án és 17-én viszont egy rendkívüli szakértői bizottság 'gyorsított eljárással' megegyezést ért el azokban a kérdésekben, melyekben még nem jött létre konszenzus. Feltehetően e tanácskozások is valamelyest hozzájárultak ahhoz, hogy az MSZMP végül is elfogadta az államfő közvetett választását, azzal a feltétellel, hogy első alkalommal a nép szavazhat a köztársasági elnök személyéről. Az SZDSZ, a Fidesz és a Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája azonban szeptember 18-án nem írta alá a záródokumentumot, a Magyarországi Szociáldemokrata Párt pedig azzal a záradékkal fogadta el a megállapodást, hogy nem ért egyet az államfőnek a többpárti parlamenti voksolás előtti megválasztásával. Tölgyessy Péter az aláírás megtagadásakor azt is bejelentette, hogy az SZDSZ és a Fidesz e kérdésben népszavazást kezdeményez, melynek eredménye aztán, mint közismert, megakadályozta a közvetlen elnökválasztás lebonyolítását.¹⁰⁸

Az alkotmánymódosító törvényjavaslat végleges szövege szeptember 22-ére készült el, mely elsősorban abban különbözött az előző tervezettől, hogy az MSZMP álláspontváltozásának megfelelően az államfő közvetett választását írta elő. Ennek részletes szabályait, minimális stilisztikai módosítással, az 1946.

¹⁰⁷ Az alkotmánynak az 1989. szeptember 12-ei alkotmánymódosító törvényjavaslat 11. §-ával megállapított 26.§ (2) és (4)-(5) bekezdése; 13. §-ával megállapított 28.§ (3) bekezdés a) pontja; 15. §-ával megállapított 29/D § (1) bekezdése, 30/A § (1) bekezdés b), i) és k) pontja, (2) bekezdése uo.

¹⁰⁸ Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. szeptember 13. (Jegyzőkönyv) In: KALMÁR-RÉVÉSZ (szerk.) i. m. 168.; 170. 10. számú jegyzet: Az alkotmánynak az 1989. szeptember 12-18-ai alkotmánymódosító törvényjavaslat 15. §-ával megállapított 30/A § (1) bekezdés b) pontja; RTPP i. m. 456–457.; TORDAI i. m. 493.

évi I. tc.-ből vette át, lehetővé téve az elnök közfelkiáltással történő megbízatását is. Bekerült a törvényjavaslatba az MSZMP által igényelt kivételes rendelkezés is, ám ennek megfogalmazása nem garantálta egyértelműen az első alkalommal történő közvetlen voksolást. E speciális szabály ugyanis csupán azt mondta ki, hogy amennyiben a köztársasági elnöki tisztséget az új parlament megválasztása előtt töltik be, személyéről az általános és egyenlő választójog alapján a választópolgárok döntenek. A visszafogott formulázás azonban nem jelentette azt, hogy a politikai szándék is változott. Az MSZMP továbbra is 1989 őszén lebonyolítandó voksolást akart, s ennek megfelelően a javaslat azt is deklarálta, hogy a közvetlen választás részletes szabályait külön törvény állapítja meg.

Az ellenzék álláspontjának elfogadása egyébként a korábbi tervezetek néhány más előírását is módosította. Az országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslat az elnöki mandátum időtartamát már nem öt (hat), hanem négy évben szabta meg, igazodva a parlamenti ciklus időtartamához. Emellett a választás kitűzésére nem az országgyűlést, hanem annak elnökét jogosította fel, s az államfői megbízatás idő előtti megszűnése esetén utódának személyéről 60 helyett 30 napon belül kell dönteni. Változtak a köztársasági elnök felelősségre vonásáról szóló, tanulmányunkban egyébként nem tárgyalt rendelkezések is, hiszen a tisztségtől népszavazás útján történő megfosztás közvetlen választást feltételez.¹⁰⁹

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokat lezáró megállapodást követően az MSZMP KB szeptember 25-ei, történetének utolsó ülésén állásfoglalást fogadott el Magyarország alkotmányának szabályozási elveiről. E dokumentum a szeptember 22-ei törvényjavaslatot csupán a közjogi rend átalakításának első állomásaként értékelte, s továbbra is alapvető jelentőségű feladatnak nevezte egy új alkotmány kidolgozását. Az államfői intézménnyel kapcsolatban az állásfoglalás változatlanul az 1989. évi közvetlen elnökválasztást támogatta, miközben tudomásul vette a politikai egyeztető tárgyalásokon a voksolás rendjéről született megegyezést. Ezt azonban átmeneti megoldásnak ítélte, ajánlva az új alkotmány elfogadásakor a közvetlen választási eljárás véglegesítését. A köztársasági elnök feladat- és hatásköre esetében viszont álláspontja nem tért el a háromoldalú tárgyalásokon létrejött megállapodástól, melynek tartalmát úgy értelmezte, hogy az lényegében megfelel az államfői státus jellegéről vallott eredeti elképzelésnek.

Az állásfoglalás végül is azt ajánlotta, hogy az új alkotmányról szóló törvényjavaslatot a minisztertanács csak a választások után nyújtsa be az ország-

¹⁰⁹ Az alkotmánynak az 1989. szeptember 22-ei alkotmánymódosító törvényjavaslat 15. §-ával megállapított 29/A § (1) bekezdése; 29/B §-a; 29/C §-a; 31/A § (5)-(6) bekezdése; 32. § (3) bekezdése.

gyűlésnek, s addig folytassa az előkészítő munkát.¹¹⁰ E döntés feltehetően meghatározó szerepet játszott abban, hogy egy parlamenti módosító indítvány az átfogó revízió nyomán létrejött normaszöveget ideiglenes jellegűnek minősítse. Ezt azonban az Ellenzéki Kerekasztal nem kifogásolta, mely szintén kizárólag a békés átmenet eszközeként értelmezte a tárgyalások eredményeként megvalósuló alkotmánymódosítást, s ennek részeként a köztársasági elnöki intézmény szabályozását.

7. Széles körűen elterjedt vélekedés szerint az országgyűlés 1989. október 18-án lényegében érdemi változtatások nélkül hagyta jóvá a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások konszenzusaira épülő szeptember 22-ei törvényjavaslatot. Az átfogó revízió politikai tartalmát és alapvető rendelkezéseit tekintve ez valóban megalapozott állítás, számos részletszabály esetében azonban a parlament alkotmányjogi szempontból jelentős módosításokat fogadott el.¹¹¹ Ezek egy része éppen az államfői intézményt érintette, megváltoztatva a házfelosztásra, a politikai és az alkotmányossági vétóra, a kormányalakításra és a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos elnöki hatáskörre vonatkozó előírásokat. Pontosabbá vált emellett a rendkívüli és a szükségállapot bevezetésének szabályozása, s valamelyest módosult a közvetett választási eljárás rendje is.

Legjelentősebb mértékben az államfő házfelosztási jogosítványáról szóló előírások változtak. Tallóssy Frigyes indítványa alapján kimaradt az 1989. évi XXXI. tv.-ből a korábbi B variáns, amely szerint a köztársasági elnök feloszlathatja az országgyűlést, ha az megvonja a bizalmat a minisztertanácstól, s 40 napon belül nem választ új kormányt. Ily módon a cikluslerövidítés lehetősége két esetre szűkült, melyek közül az egyik bekövetkezésének, mint erre korábban már utaltunk, nem volt semmilyen realitása. Tovább korlátozta az államfő mozgásterét, hogy megbízatásának ideje alatt felosztási jogával csak kétszer élhetett, s döntésének meghozatala előtt nemcsak a parlament és a minisztertanács elnökével, hanem a frakcióvezetőkkel és a független képviselők megbízottjával is konzultálnia kellett. Elhatározása viszont nem igényelt kormányfői előterjesztést, illetőleg ellenjegyzést, s az alkotmányban körvonalazott esetekben felosztási kötelezettség sem terhelte.¹¹²

¹¹⁰ Állásfoglalás Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. szeptember 25-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 7. számú függeléke In: *MSzMP KB 1989. é. jegyzőkönyvei* 2. kötet. uo. 1844–1846.–

¹¹¹ Hasonlóan értelmezte a parlament szerepét Ripp Zoltán is. Lásd RIPP i. m. 458.

¹¹² Az alkotmánynak az 1989. évi XXXI. tv. 14. §-ával megállapított 28. § (3)-(5) bekezdése; Lásd még TORDAI i. m. 497.; 502. 59. számú lábjegyzet.

A kihirdetés, illetőleg a politikai és az alkotmányossági vétójog szabályozásakor a parlamenti vita eredményeként a határidők változtak. Egyfelől új elemként megjelent a normaszövegben az öt napos sürgős kihirdetés intézménye, másfelől a két vétó gyakorlását követően a 15 napos időtartamok szintén ötnaposra rövidültek. E módosítások a törvényhozás folyamatának felgyorsítását szolgálták, s egyben valamelyest erősítették az országgyűlés pozícióját az államfővel szemben.¹¹³

A parlament politikai súlyát növelte a kormányalakítás folyamatára vonatkozó szabályozás kiegészítése is. A benyújtott törvényjavaslat módosítása nyomán a köztársasági elnök a frakcióvezetők és a függetlenek megbízottja meghallgatása után ad kormányalakítási megbízást, s így az alkotmány szövegébe is bekerült a parlamentáris kormányformák azon politikai gyakorlata, hogy az államfő a többségi elv figyelembevételével nevezi ki vagy jelöli a miniszterelnököt. E tárgykörben egyébként a részletes indokolás a parlamentarizmus 'tisztá modelljétől' való eltérés okait is értelmezni kívánta, elismerve, hogy a polgári demokráciák többségében a kinevezés és a felmentés jogával formálisan az államfő rendelkezik. Az országgyűlés miniszterelnök-választási hatáskörét azzal magyarázta, hogy e megoldás felel meg a felelős kormányzás és a bizalmi szavazás intézményének, a törvényjavaslathoz fűzött indokolás eredeti szövege pedig ehhez még azt is hozzátette, hogy amennyiben e jogosítványt az elnök kapná, azt a parlament jogkörének megnyirbálására tett kísérletként értelmezhetné.¹¹⁴

Első közelítésben korlátozta a benyújtott javaslathoz képest az 1989. évi XXXI. tv. az államfő nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskörét is, elvonva azok megerősítésének jogát az elnöktől. E téren egyébként az átfogó alkotmányrevízió meglehetősen bonyolult jogi helyzetet alakított ki, mivel az országgyűlést a külkapcsolatok szempontjából kiemelkedő fontosságú egyezmények megkötésére, míg az államfőt a köztársaság, a minisztertanácsot pedig a kormány nevében történő szerződéskötésre hatalmazta fel. Ráadásul teljesen kimaradt az alkotmánymódosító törvényből a megerősítés intézménye, noha az a korábbi tervezetekben, sőt még a szeptember 22-ei javaslatban is mindhárom állami főhatalmi szerv hatásköri listájában szerepelt. Ezért lehetséges, hogy a szándék nem is a köztársasági elnök mozgásterének korlátozása, hanem egyfajta

¹¹³ Az alkotmánynak az 1989. évi XXXI. tv. 12. §-ával megállapított 26. § (1); (3) és (5) bekezdése.

¹¹⁴ Az alkotmánynak az 1989. évi XXXI. tv. 21. §-ával megállapított 33. § (3) bekezdése; Az 1989. évi XXXI. tv. 20-21. §-ához fűzött részletes indokolás 2. pontja; A szeptember 22-ei alkotmánymódosító törvényjavaslat 19-20. §-ához fűzött részletes indokolás 2. pontja.

kategóriaváltoztatás volt, amely azonban az államfői jogosítványkör legalább is névleges szűkítését eredményezte.¹¹⁵

A parlamenti vita nyomán egyébként újabb garanciális elemekkel bővült a rendkívüli és a szükségállapot bevezetésének szabályozása. Szemben a benyújtott törvényjavaslattal, az 1989. évi XXXI. tv. az országgyűlés akadályoztatásának eseteit is definiálta, kimondva, hogy ilyen helyzet akkor következik be, amikor a testület nem ülészik és összehívása az idő rövidsége, illetőleg a rendkívüli események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. E meghatározás mellett az államfő politikai mozgásterét az is korlátozta, hogy a parlament a rendkívüli jogrend megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja a kihirdetés indokoltságát, s kétharmados szavazataránnyal az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről is dönt. E kiegészítések teljes mértékben kizárták, hogy a köztársasági elnök, az alkotmányosság keretei között, hatalmával visszaélve átmenetileg diktatórikus berendezkedést vezessen be.¹¹⁶

Végezetül, a benyújtott törvényjavaslathoz képest valamelyest módosult a közvetett választás rendjének szabályozása is. Kimaradt az 1946. évi I. tc.-ből átvett közfelkiáltás, melynek révén a képviselők legalább kétharmadának jelenlétében az ellenfél nélkül induló jelölt nyerhette volna el megbízatását. Szintén az elnöki tisztség betöltésével függött össze az az új, bizottsági indítványon alapuló rendelkezés, amely szerint a megválasztott államfő hivatalba lépéséig jogkörét, a korábban már említett korlátozásokkal, a házelnök gyakorolja.¹¹⁷

Az átfogó revízió során bevezetett elnöki intézményt a benyújtott törvényjavaslat, illetőleg az 1989. évi XXXI. tv. részletes indokolása némiképp eltérően jellemezte. Az előbbi dokumentum úgy fogalmazott, hogy a javaslat, az 1946. évi I. tc.-hez hasonlóan, a közepesen erős elnöki hatalom kialakításának alkotmányos alapjait teremti meg. Az utóbbi viszont, egy szó megváltozta-

¹¹⁵ Az alkotmánynak az 1989. évi XXXI. tv. 4. § (2) bekezdésével megállapított 19. § (3) bekezdés f) pontja; 16. §-ával megállapított 30/A § (1) bekezdés b) pontja; 22. § (1) bekezdésével megállapított 35. § (1) bekezdés j) pontja; Az alkotmánynak az 1989. szeptember 22-ei alkotmánymódosító törvényjavaslat 3. § (2) bekezdésével megállapított 19. § (3) bekezdés f) pontja; 15. §-ával megállapított 30/A § (1) bekezdés b) pontja; 21. § (1) bekezdésével megállapított 35. § (1) bekezdés j) pontja. A jogértelmezést tovább bonyolította, hogy a 2005-ig hatályban maradt 1982. évi 27. számú tvr. 9. §-a szerint a nemzetközi szerződés megkötése az országgyűlés vagy az elnöki tanács (az 1989. évi XXXI. tv. hatályba lépésétől a köztársasági elnök) megerősítésével is történhet, a 10. § (1)-(3) bekezdése pedig a megerősítést igénylő szerződések körét, illetőleg ezen aktus jogforrási formáját szabályozta. E rendelkezések értelmében tehát a megerősítés a megkötés egyik sajátos módját jelentette.

¹¹⁶ Az alkotmánynak az 1989. évi XXXI. tv. 5. §-ával megállapított 19/A § (2) és (4) bekezdése; Lásd még TORDAI i. m. 494.

¹¹⁷ Az alkotmánynak az 1989. évi XXXI. tv. 16. §-ával megállapított 29/B § (2) bekezdése; Az 1989. évi XXXI. tv. 40. § (3) bekezdése.

tásával, e hatalmat már korlátozottnak nevezte, összhangban a parlamenti vita eredményeként végrehajtott kisebb mérvű jogkörszűkítésekkel. Mindkét indokolás ugyanakkor, a korábbi megfogalmazással egyezően, az államfői státust az országgyűlés és a kormány közötti egyensúlyozó szereppel definiálta, melynek lényege az, hogy a szükségállapot esetét kivéve az elnök sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalomból nem részesedik, hanem ezektől elkülönült, sui generis hatáskörökkel rendelkezik.¹¹⁸

8. A kompromisszumos megállapodást megghiúsító 1989. november 26-ai népszavazást követően az 1990. évi XVI. tv. beemelte az alkotmányba a közvetlen elnökválasztás intézményét, a megbízatás négyéves időtartamát azonban nem változtatta meg. Az újabb alkotmánymódosítás szerint az államfőt első alkalommal a következő országgyűlés alakuló ülésétől számított hat hónapon belül kell megválasztani, jelentősen meghosszabbítva a házelnök helyettesítési idejét. Ugyanakkor e törvény nem érintette az elnök státusának jellegét, illetőleg feladat- és hatáskörét, hanem csupán a felelősségre vonás szabályait igazította a közvetlen szavazáshoz. A népszavazási eredmény ellenére e változtatást egyébként az tette lehetővé, hogy az alkotmánybíróság értelmezése szerint a választók nem a voksolás módjáról, hanem annak időpontjáról döntöttek.¹¹⁹

A közvetlen elnökválasztás már bevezetésének idején átmeneti jellegű intézménynek tűnt. Az ellenzék meghatározó pártjai ugyanis e változtatást eleve elutasították, s mivel a közvélemény-kutatási adatok az MDF vagy az SZDSZ győzelmét jelezték előre, nyilvánvaló volt, hogy az új országgyűlés visszatér a közvetett szavazáshoz. Május 2-án aztán az is kiderült, hogy az első két helyezett formáció nemcsak e lépésre, hanem az 1989. évi XXXI. tv. jelentős mértékű módosítására készül. Április 29-én ugyanis az MDF és az SZDSZ vezető politikusai pártközi megállapodást írtak alá, mely az alkotmány számos rendelkezésének megváltoztatására irányult. A paktum a köztársasági elnök státusát, házfelosztási jogát, a kormányalakítás mechanizmusában betöltött szerepét, s természetesen választásának módját is érintette, emellett pedig a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésére tett javaslattal is befolyásolni kívánta mozgásterét.

¹¹⁸ Az 1989. évi XXXI. tv. 16. §-ához fűzött részletes indokolás 5. pontja; A szeptember 22-ei alkotmánymódosító törvényjavaslat 15. §-ához fűzött részletes indokolás 5. pontja.

¹¹⁹ Az alkotmánynak az 1990. évi XVI. tv. 1. §-ával megállapított 29/A § (1) bekezdése; 3. §-ával megállapított 31/A § (5)-(8) bekezdése; Az 1990. évi XVI. tv. 8. § (2)-(3) bekezdése; Lásd még TORDAI i. m. 495. Az újabb alkotmánymódosítást az 1/1990. (II.12.) AB határozat tette lehetővé.

Az MDF és az SZDSZ mindenképp abban állapodott meg, hogy az 1946. évi I. tc.-nek megfelelően helyreállítják az államfő eredeti státusát. E megfogalmazás azonban feltehetően a közvetett választáshoz való visszatérést jelentette, hiszen a megegyezés csupán a miniszterek kinevezését utalta a köztársasági elnök hatáskörébe, s azt sem mondta ki, hogy a végrehajtó hatalmat az államfő gyakorolja. A miniszterelnök megválasztásához, valamint a bizalmatlansági indítvány elfogadásához ugyanakkor az addigi relatív helyett abszolút többséget írt elő, s a konszenzus arra is kiterjedt, hogy a bizalom megvonását, az utód megjelölésével együtt, kizárólag a miniszterelnökkel szemben kezdeményezhessék. Emellett, a kormányzhatóság érdekében hivatkozva a két párt azt is javasolta, hogy a feltétlenül szükséges mértékig terjesszék ki a köztársasági elnök házfelosztási jogát.¹²⁰

A paktum nyomán az alkotmánymódosítást két lépésben valósították meg. Május 9-én fogadta el az országgyűlés az 1990. évi XXIX. tv.-t, mely a kormányalakítás mechanizmusát bizonyos fokig közelítette a parlamentarizmus 'tisztá modelljéhez'. Az új szabályozás szerint a miniszterelnök, az államfő jelölése alapján, továbbra is a törvényhozástól kapja megbízását, a minisztereket viszont, a kormányfő előterjesztésére, a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel. Változást jelentett az is, hogy a megválasztáshoz a képviselők abszolút többségének szavazatát írták elő, a normaszövegből pedig kiiktatták az államfő javaslatétel előtti konzultációs kötelezettségét. Fogalmi tisztázásként kikerült az alkotmányból a kormányalakítási megbízás kategóriája is, hiszen az inkább annak a klasszikus modellnek felel meg, melyben a miniszterelnököt a köztársasági elnök, illetőleg az uralkodó nevezi ki, s a kabinet még a parlamenti bemutatkozás előtt létrejön. Ezzel szemben a májusi alkotmánymódosítás úgy rendelkezett, hogy a kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg.¹²¹

A nagyobb mértékű, átfogó jellegű változtatást az 1990. évi XL. tv. tartalmazta, melyet a paktumból kimaradt két ellenzéki párt, az MSZP és a Fidesz éles bírálata ellenére a parlament június 19-én fogadott el. E módosítás egyfelől valóban szélesítette a házfelosztási hatáskört, kimondva, hogy a köztársasági elnök akkor is lerövidítheti a törvényhozás ciklusidejét, ha az a kormány megbízásának megszűnése esetén az első jelöléstől számított 40 napon belül nem választja meg az általa javasolt személyt miniszterelnöknek. Az új normaszö-

¹²⁰ Az MDF és az SZDSZ 1990. április 29-ei pártközi megállapodásának szövegét lásd BIHARI Mihály (szerk.): *A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985–1991*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1992. 262–267.

¹²¹ Az alkotmánynak az 1990. évi XXIX. tv. 1. §-ával megállapított 33. § (3)-(5) bekezdése; 4. § (1) bekezdésével megállapított 19. § (3) bekezdés k) pontja. Lásd még TORDAI i. m. 497.

veg azt a rendelkezést váltotta fel, amely szerint az államfő feloszlathatja az országgyűlést, amennyiben az nem szavaz bizalmat a bemutatkozó minisztertanácsnak. E változtatás célja nyilvánvalóan az volt, hogy az elnök egymás után több jelöltet is megnevezhessen, miközben konzultációs kötelezettsége, mint erre előbb már utaltunk, jogi értelemben megszűnt. Sőt, e szabályozás nemcsak kiszélesítette az államfő mozgásterét, hanem a kormányalakítás folyamatában számára egyfajta hatalmi túlsúlyt is biztosított. Szabad mérlegelésen alapuló jelölési, illetőleg házfelosztási hatásköre ugyanis elvileg lehetőséget teremtett arra, hogy a parlamenti erőviszonyoktól függetlenül tegyen javaslatot a miniszterelnök személyére, és sikertelen kísérlete(i) után, az országgyűlés politikai összetételének megváltoztatása érdekében, a választókhöz forduljon. Valamelyest bővítette a köztársasági elnök mozgásterét az is, hogy a júniusi alkotmánymódosítás hatályon kívül helyezte a házfelosztási jog két alkalomra történő korlátozását.¹²²

A német alaptörvényből átvett konstruktív bizalmatlansági indítvány viszont nyilvánvalóan gyengítette az államfő pozícióját, hiszen annak megszavazása esetén nem vehet részt az új kabinet megalakításának folyamatában. Ilyenkor ugyanis a bizalom megvonása egyben az új miniszterelnök megválasztását is jelenti, kizárva a köztársasági elnök javaslatvételi jogát.¹²³ Emellett ez az intézmény a kormányalakítás folyamatában érvényesülő államfői túlhatalmat is elensúlyozhatja. Ha ugyanis az elnök a parlamenti erőviszonyok figyelembevétel nélkül tesz javaslatot a miniszterelnök személyére, a többség oly módon kerülheti el a felosztást, hogy a jelöltet megválasztja, majd a konstruktív bizalmatlansági indítvány elfogadásával kormányváltást hajt végre.¹²⁴

Stabilizáló funkciója következtében ez az intézmény egyben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyát is érinti, sajátos alkotmányjogi egyensúlyt teremtve e két hatalmi ág között. A konstruktív bizalmatlansági indítvány ugyanis lehetővé teszi a parlamenti többségét elvesztett kabinet fennmaradását, ha az ellenzék a miniszterelnök személyéről nem tud megegyezni vagy valamelyik párta ténylegesen nem támogatja a kormányváltást. E jogi helyzet megfelelően ellensúlyozza azt, hogy a kabinet formálisan nem kezdeményezheti az országgyűlés felosztását, s így e döntést a köztársasági elnök autonóm módon hozhatja meg.

¹²² Az alkotmánynak az 1990. évi XL. tv. 16. §-ával megállapított 28.§ (3) bekezdése; Az 1990. évi XL. tv. 51.§ (1) bekezdése.

¹²³ Az alkotmánynak az 1990. évi XL. tv. 30. § (1) bekezdésével megállapított 39/A § (1) bekezdése.

¹²⁴ A konstruktív bizalmatlansági indítvány e sajátos funkciójáról részletesebben lásd SZABÓ István: *Az országgyűlés felosztása.* (felosztása) In: DRINÓCZI–JAKAB (szerk.) i. m. 451–452.

Ily módon az 1990. évi XL. tv. egy olyan normatív modellt alakított ki, melyben a meghatározó hatalmi ágak nem vagy alig tudják egymást elmozdítani.¹²⁵

A június 19-i alkotmánymódosítás, mint előbb már jeleztük, az államfő közvetett választását is visszaállította, miközben megbízatásának időtartamát négyről öt évre növelte. E változtatás célja a parlamenti és az elnöki ciklus szétválasztása volt, melynek következtében a parlamenti többség és az államfő politikai színezete viszonylag hosszú időn keresztül különbözhet egymástól. Az eredeti megállapodás ismételt érvényesítése természetesen együtt járt a választás rendjének és a felelősségre vonás módjának újabb átalakításával, illetőleg visszaállításával. Emellett valamelyest módosult a köztársasági elnök kinevezési hatásköre is; az államtitkároknak a külön törvényben meghatározott szabályok szerint adhatott megbízást, s jogkörébe került, a kormányfő előterjesztése alapján, a Magyar Nemzeti Bank elnökének kinevezése is.¹²⁶

Az 1990. évi XL. tv. lezárta a visszaállított egyszemélyi államfői intézmény alkotmányos szabályozásának folyamatát. A végleges normaszöveg öt, egymástól jellegében különböző forráson, illetőleg mintán alapult, melyek ráadásul eltérő történelmi korszakokból származtak. Az elnökválasztásra, az országgyűlés elnapolására, a politikai vétőjogra, a helyettesítésre és a lemondásra vonatkozó rendelkezések az 1946. évi I. tc-ből kerültek át a módosított alkotmányba, s megfeleltek a korabeli szabályoknak a miniszterek kinevezéséről és felmentéséről, a nemzetközi szerződések megkötéséről, valamint az érdemrendek adományozásáról szóló előírások is. Az elnöki státus jellegének meghatározása rész-

¹²⁵ Tordai Csaba többször idézett tanulmányában viszont úgy érvelt, hogy ez az intézmény önmagában még nem biztosítja a kormányzati stabilitást „...ha a parlamenti ellenzék – bár nem tud megállapodni egy új kormányfőben – leszavazza a költségvetést, a kormány nemigen tehet mást, mint hogy lemond. A parlamenti többség elolvadásával tehát az ellenzék ki tudja kényszeríteni a kormány távozását. Nem is beszélve arról, hogy létezik a magyar alkotmányban nem konstruktív bizalmatlansági indítvány is, mivel a többségbe került ellenzék feloszlathatja a parlamentet, amivel - az új választások nyomán – megszűnik a kormány megbízatása. Egy ingatag többségen nyugvó kormányt pusztán jogtechnikai eszközökkel nem lehet tartósan stabilizálni.” TORDAI I. M. Tordai érvelése azonban nem számolt azzal, hogy az ellenzék megosztottsága nemcsak a miniszterelnök személyében történő megállapodást, hanem a költségvetés elutasítását és a parlament feloszlását is megakadályozhatja, miként ezt a 2008. május 1-je utáni események is bizonyítják. Az SZDSZ távozását követően kisebbségbe került szocialista kormány ugyanis elérte a 2009. évi költségvetés elfogadását, s az országgyűlés feloszlására irányuló kísérletek is meghiúsultak. Végül is a gazdasági válsághelyzet miatt a miniszterelnök kezdeményezte konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtását, melynek révén egy szakértői jellegű kormány alakult, s a parlament ki tudta tölteni ciklusidejét.

¹²⁶ Az alkotmánynak az 1990. évi XL. tv. 17. §-ával megállapított 29/A § (1) bekezdése; 18. §-ával megállapított 29/B §-a; 19. §-ával megállapított 29/C §-a; 21. §-ával megállapított 30/A § (1) bekezdés h) és i) pontja; 22. §-ával megállapított 31/A § (5)-(6) bekezdése; Az 1990. évi XL. tv. 51. § (1)-(2) bekezdése.

ben Benjamin Constant hatalommegosztási elméletéből, részben pedig az olasz és a portugál alkotmányból származott. Az előbbi alaptörvény szerint ugyanis, mint erre korábban már utaltunk, az államfő képviseli a nemzet egységét, az utóbbi pedig többek között azt deklarálja, hogy a köztársasági elnök biztosítja a demokratikus intézmények megfelelő működését. A portugál alkotmány mintaként szolgálhatott az alkotmányossági vétő bevezetéséhez is, s feltehetően hozzájárult ahhoz, hogy az államfői aktusok többsége nem igényel ellenjegyzést. Érzékelhető hatást gyakorolt a végleges szabályozás kialakítására a német alaptörvény is, melyből az elnök kormányfő-jelölési jogát és a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét, valamint a rendkívüli és a szükségállapot megkülönböztetését vették át. Bizonyos fokig az államszocialista normaszöveg is befolyásolta az államfői hatáskörlistát, hiszen a törvénykezdeményezési jog egyértelműen az elnöki tanács ezen jogosítványából származott, s lényegében e körbe sorolhatjuk a parlamenti intézkedés kezdeményezését is. Emellett az átfogó revízió során teljesen új, máshol e fogalmazásban ismeretlen normákat is kialakítottak, melyek elsősorban a konkrét politikai szituációkra reagáltak. Ilyen jogi innovációként értékelhetjük a házfelosztás egyik esetét, valamint a rendkívüli és a szükségállapot bevezetésének, illetőleg a fegyveres erők megosztott irányításának szabályait.

E bonyolult, sok elemből összetevődő berendezkedés az alkotmányozás folyamatának általunk részletesen tárgyalt kompromisszumos jellegéből fakadt. Aktuálpolitikai síkon az Ellenzéki Kerekasztal, s ezen belül is főként az SZDSZ és a Fidesz álláspontja érvényesült, hiszen megakadályozták a közvetlen választást, s megghiúsították Pozsgay Imre elnöki ambíciójának megvalósulását. E politikai sikerekhez tulajdonképpen Antall József is hozzájárult, aki egyben azt is elérte, hogy az 1946. évi I. tc. szolgált a végleges szabályozás elsődleges alapjául. Szakmai téren viszont az MSZMP, illetőleg az igazságügy-minisztérium koncepciója érvényesült, mivel a 'kisalkotmány' számos rendelkezésének átvétele ellenére az államfőt nem a végrehajtó hatalom névleges fejeként, hanem önálló hatalmi ágként definiálták, mely kiegyenlítő-kiegyensúlyozó funkciót tölt be. A történelem szokásos iróniájaként aztán, főként az alkotmányossági vétő intézményén keresztül, a szabaddemokrata Göncz Árpád az MDF vezette hárompárti jobbközép kormánnyal, a konzervatív liberális Sólyom László pedig az MSZP–SZDSZ kabinettel szemben gyakorolta esetenként meghatározó erejű ellensúly szerepét, vagyis a semleges elnöki státusz jórészt azon politikai erők érdekeit szolgálta, amelyek a tradicionális államfői intézményt támogatták.

4. Az alaptörvény államfője

1. Az 1988–1990-es alkotmányozási folyamattal ellentétben 2010–2011-ben, az alaptörvény előkészítése és elfogadása során az államfői státus jellege, s ezzel összefüggésben a köztársasági elnök és a végrehajtó hatalom kapcsolata a vitatott kérdések körén kívül esett. Noha az új berendezkedést kialakító Fidesz–KDNP pártszövetség az előző években több alkalommal is felvetette a félprezidenciális kormányzati rendszer bevezetésének lehetőségét, e változtatást végül is nem tartotta szükségesnek egyik alapvető célja, a központi államhatalom megerősítése érdekében. Ez 2009. november 8-án derült ki a közvélemény számára, amikor Orbán Viktor a Magyar Polgári Együttműködési Egyesület rendezvényén egyértelműen állást foglalt a parlamentáris kormányforma megőrzése és a közvetett elnökválasztás mellett, miközben hangsúlyozta, hogy az alkotmány ideiglenes jellege miatt előbb-utóbb elkerülhetlenné válik egy új alaptörvény elfogadása. A következő két napon még határozottabban jelezte az új berendezkedés megteremtésének igényét, annak lényegét azonban nem a kormányzati rendszer átalakításában, hanem az állam szimbolikus, nemzeti és vallási alapjainak létrehozásában látta.¹²⁷

A kétharmados győzelmet követően, 2010. május 19-én Orbán Viktor bejelentette, hogy 2012 közepén vagy végén elfogadják az ország új alkotmányát. E nagy horderejű változtatást azzal indokolta, hogy a szavazófülkékben forradalom zajlott le, amely azonban szabályos jogi keretek között ment végbe. Ennek lényegét már április 25-én, a választás második fordulójának estéjén abban látta, hogy a szavazók akaratának eredményeként az addigi oligarchikus magánhatalmi struktúrát a nemzeti együttműködés rendszere váltja fel.¹²⁸

Programját ismertető miniszterelnök-jelölti beszédében Orbán Viktor alkotmányozó nemzetgyűlésnek, rendszert-alkító parlamentnek nevezte az új országgyűlést, május 29-én, vitázó felszólalásában pedig arra kérte a Fidesz és a KDNP frakcióját, hogy már a jövő héten kezdjék meg a tervezet kidolgozását. Két nappal később a nagyobb kormánypárt képviselőcsoportjának vezetője és egyik helyettese határozati javaslatot nyújtott be alkotmány-előkészítő bizottság létrehozására, melyet a törvényhozás június 28-án fogadott el.¹²⁹ Kezdetben

¹²⁷ Lásd Orbán Viktor: Nem támogatom a magyar közjogi rendszer teljes felforgatását. MTI 2009. november 8.; Orbán: Már kész a Fidesz programja – Echo TV MTI 2009. november 9.; Orbán: A mai magyar alkotmány egy „technokrata” szabályhalmaz. MTI 2009. november 10.

¹²⁸ Orbán: Ma forradalom történt a szavazófülkékben. MTI 2010. április 25.; Gazdasági konzultáció – Orbán: Lesz új alkotmány. MTI 2010. május 19.

¹²⁹ 47/2010. (VI.29.) OGY határozat Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság létrehozásáról.

a testület munkájában mind az öt parlamenti párt részt vett, a bizottság összetétele azonban a parlamenti erőviszonyokat képezte le, a kétharmados többség azon felfogása alapján, hogy az elsőpró siker tulajdonképpen a Fidesz–KDNP pártszövetséget hatalmazta fel új alkotmány kidolgozására. E helyzetben, az alkotmánybírók hatáskörének korlátozására hivatkozva, október 26-án az MSZP és az LMP távozott a bizottságból, melynek tevékenységére egyébként az ellenzék addig sem gyakorolhatott érdemi befolyást. A testület aztán december 20-án határozati javaslatot nyújtott be Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről, melyet a parlament 2011. március 7-én fogadott el, azzal a módosítással, hogy e dokumentum csupán a képviselők alkotmányozó munkájának támogatását szolgálja, vagyis a normaszöveg elsődlegesen nem e bázisra épül.¹³⁰

A demokrácia, a jogállamiság és a hatalommegosztás elve mellett az ezeréves múltat, a kereszténység történelmi szerepét és a történelmi alkotmány értékeit is hangsúlyozó szabályozási elvek az államfői státus jellegéről 1989 szeptemberében elfogadott meghatározást nem kérdőjelezték meg. E dokumentum is azt a definíciót tartalmazta, hogy Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett. Emellett, szemben a hatályos alkotmánnyal, a szabályozási elvek explicit módon kimondták, hogy a végrehajtó hatalom élén a kormány áll. A kiegyenlítő-kiegyensúlyozó funkció átvétele ugyanakkor nem jelentette azt, hogy az előkészítő bizottság nem javasolt érdemi módosításokat az elnök feladat- és hatáskörében. Bár a szabályozási elvek deklarálták, hogy az államfő jogosítványai nem igényelnek alapvető változtatást, mégis olyan új elemeket tartalmaztak, melyek az elnök pozícióját kívánták erősíteni az országgyűléssel szemben. Hatalmi súlyponteltolódással elsősorban a házfelosztási jog esetében találkozhatunk. A szabályozási elvek egyfelől kimondták, hogy az államfő akkor rövidítheti le a törvényhozás ciklusidejét, ha az 12 hónapon belül legalább három alkalommal vonja meg a bizalmat a kormánytól, illetőleg a költségvetést az új pénzügyi év március 31-éig nem fogadja el. Az első jogcím esetében a változtatás csupán az volt, hogy az egy éven belüli négy helyett már három kormánybuktatás feljogosítja az elnököt a felosztatásra. A második feltétel viszont valóban új elemet jelentett, s ekkor még úgy tűnt, hogy az alkotmány-előkészítők az elfogadott költségvetés hiányát a parlamenti működésképtelenség egyik meghatározó jeleként értelmezték, mivel a szabályozási elvek nem tartalmazták a Költségvetési Tanács vétőjogát. Másfelől a dokumentum azt is deklarálta, hogy az államfő kivételesen akkor is jogosult az országgyűlés felosztatására,

¹³⁰ 9/2011. (III.9.) OGY határozat Az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről 2. pont.

ha e döntése súlyos bizalomvesztés miatt kialakult alkotmányos vagy politikai válság feloldását szolgálja. Ez utóbbi javaslat nyilvánvalóan a 2006. őszi eseményekre reagált, amikor hatáskör hiányában az elnök a sorozatos utcai megmozdulások ellenére sem rövidíthette le a május közepén összeült parlament ciklusidejét. Ilyen széles körű jogosítvánnyal egyébként az államfőt az Európai Unió egyetlen parlamentáris monarchiájában, illetőleg köztársaságában sem ruházzák fel; az elnök a törvényhozást miniszterelnöki ellenjegyzés, illetőleg az alkotmányban pontosan körvonalazott eset(ek) bekövetkezése nélkül, autonóm politikai döntéssel kizárólag félprezidenciális (vagy ahhoz közelálló) kormányzati rendszerben oszthatja fel.¹³¹

Az államfő pozíciójának erősítését szolgálta a szabályozási elvek azon javaslata is, hogy szüntessék meg a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét. Ez az alkotmányos eszköz ugyanis, mint erre korábban már utaltunk, a miniszterelnök személyére vonatkozó javaslatétel jogát az indítványt benyújtó képviselőkre ruházza át, kiiktatva a köztársasági elnököt a jelölés folyamatából. Valószínű, hogy a szabályozási elvek kidolgozásának időszakában a kormánytöbbség azért tartotta indokoltnak e változtatást, mert Gyurcsány Ferenc saját kabinetje ellen kezdeményezett konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal tette lehetővé a zökkenőmentes és azonnali miniszterelnök-cserét. Emellett e javaslatot feltehetően az is motiválta, hogy ez az intézmény a Fidesz által egykor élesen bírált MDF–SZDSZ paktum alapján került be az alkotmányba. Ugyanakkor a szabályozási elvek szigorítani akarták a bizalmatlansági indítvány benyújtását, előírva, hogy azt csak a képviselők egyharmada terjesztheti elő, s az egyes

¹³¹ H/2057 országgyűlési határozati javaslat Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről. Melléklet. Az államfő 1; 3. pont; A végrehajtó hatalom A Kormány 1. pont 1. bekezdés; A törvényhozó hatalom; Az Országgyűlés 6-7. pont. Szabó István a bizalomvesztésen alapuló feloszlatai jogcímet úgy értelmezte, hogy az „az 1989. októberi alkotmánynovella, s különösen az 1990. júniusi alkotmánymódosítás elveitől érezhető mértékben eltért volna, hiszen a köztársasági elnök – az említett esetben – nemcsak a működésképtelen, hanem a funkcióit rendesen ellátó Országgyűlést is feloszlathatta volna. Ez kétségtelenül a félprezidenciális rendszer irányába történő elmozdulás. De azt hangsúlyozni kell, hogy csak bizonyos mértékű elmozdulás lett volna, hiszen a félprezidenciális kormányformánál semmilyen feltételhez nincs kötve a parlament feloszlata.” A szabályozási elvekben viszont „Az elnöki feloszlátás ... továbbra is előfeltételhez kötött lett volna, csak hogy a megszabott feltételek már nemcsak a működésképtelenség esetére vonatkoztak volna. Ezen túl azonban lényeges szempont az is, hogy a feltétel milyen pontosan van megfogalmazva.” E jogcím definiálása azonban meglehetősen határozatlan volt. „A »súlyos bizalomvesztés okából előállott alkotmányossági-politikai válság« egy olyan fogalom, ahol a köztársasági elnök értelmezési lehetősége széleskörű, s ehhez valószínűleg miniszteri ellenjegyzés sem lett volna szükséges. Lehetett volna az 1989/1990-es alkotmánymódosítások logikáját is követni, vagyis a bizalomvesztés tüneteit megjelölni feloszlatai okként. Ekkor még mindig átlépjük azt a határt, hogy a köztársasági elnök a működőképes Országgyűlést is feloszlathatja, de a bizalomvesztés fogalmát nem értelmezheti önállóan, vagyis jogköre szűkül.” SZABÓ i. m. 455–456.

parlamentari tagok ugyanazon ülészak alatt kizárólag egy alkalommal támogathatnak ilyen kezdeményezést.¹³²

E változtatások mellett a dokumentum azt is javasolta, hogy az államfő aláírás-megtagadási jogára vonatkozó alkotmánybírószági döntések lényeges tartalma kerüljön be a normaszövegbe. Indítványozta, hogy az alkotmányban általános szabályként jelenjen meg az az értelmezés, amely szerint az elnök csak akkor tagadhatja meg a kormányzati előterjesztések teljesítését, ha azok jogszabályba ütköznek, illetőleg az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarnák, kitüntetési javaslatok esetében pedig alkotmányosan védett értékeket sértenének. Módosítást láttak indokoltnak a szabályozási elvek a helyettesítés terén is, indítványozva, hogy az országgyűlés elnöke a hatályos rendelkezéssel ellentétben korlátozás nélkül gyakorolhassa az államfő jogosítványait.¹³³

A határozati javaslat nemcsak az új alkotmány alapvető koncepcionális elemeit fogalmazta meg, hanem az átalakulás folyamatát is érintette. E dokumentum ugyanis felkérte a kormányt, hogy az új alkotmányról szóló törvényjavaslatot a szabályozási elveknek megfelelő tartalommal készítse elő, s 2011. március 15-ig nyújtsa be az országgyűlésnek.¹³⁴ A folyamat felgyorsítását egyébként nyilvánvalóan a miniszterelnök kezdeményezte, aki december 24-ei interjújában bejelentette, hogy az alaptörvényt a parlament 2011. április 25-én, húsvét hétfőn fogadja el, s az 2012. január 1-jén lép hatályba. Interjújában az előkészítés újabb szakaszának menetrendjét is körvonalazta, melynek első állomását a nemzeti konzultáció, s az azzal egyidejűleg lebonyolítandó önkormányzati közmeghallgatások alkotják. Ezt követően március 15-én az országgyűlés egy ünnepélyes deklarációval alkotmányozó nemzetgyűléssé alakul át, ami azt jelenti, hogy e minőségében más tárgykörökkel nem foglalkozik. Végezetül a parlament a sarkalatos törvényeket fogadja el, s ezzel lezárul az új jogrend megalapozásának folyamata.¹³⁵

2011 februárjában aztán az is nyilvánvalóvá vált, hogy a normaszöveg megfogalmazása, mint erre előbb már utaltunk, nem a szabályozási elvekre épül. A határozati javaslatához ugyanis a pártszövetség két frakcióvezetője olyan módosító indítványt nyújtott be, amely a képviselőket kérte fel alkotmányterveze-

¹³² H/2057. országgyűlési határozati javaslat Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről. Melléklet. A végrehajtó hatalom A Kormány 1. pont 6. bekezdés.

¹³³ Uo. Melléklet. Az államfő 3. pont 3. bekezdés; 4. pont.

¹³⁴ H/2057. országgyűlési határozati javaslat Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről. 2. pont.

¹³⁵ Orbán Viktor az alkotmányozás menetrendjéről MTI 2010. december 24. Az interjú a Magyar Nemzetben A megújulás éve jön címmel jelent meg.

tek beterjesztésére.¹³⁶ Az új, most már Magyarország Alaptörvényének nevezett dokumentum szövegét feltehetően jórészt Szájer József, a Fidesz európai parlamenti képviselője fogalmazta meg, az előkészítés e mozzanatáról azonban jelenleg pontos ismeretekkel alig vagy egyáltalán nem rendelkezünk.¹³⁷

Közben, 2011. január 11-én, a kormánytöbbség túlsúlyos szerepe miatt az MSZP, majd később az LMP is bejelentette, hogy nem vesz részt az alkotmányozó nemzetgyűlés munkájában. Ily módon az alaptörvény tervezetének parlamenti vitája a Fidesz–KDNP pártszövetség és a Jobbik képviselőinek felszólalásaira korlátozódott, s a két oldal összecsapásának elmaradása miatt a közvéleménytől viszonylag csekély figyelmet kapott. Végül is az országgyűlés április 18-án, az eredeti elképzelésnél egy héttel korábban fogadta el az első egységes alaptörvényt, melyet Schmitt Pál köztársasági elnök aztán húsvét hétfőn, április 25-én írt alá.

2. Az alaptörvény, mely számos területen radikálisan megváltoztatta az alkotmányos berendezkedést, szó szerint átveszi az államfői státus 1989 szeptemberében megfogalmazott definícióját. A szabályozási elveknek megfelelően deklarálja, hogy Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét és öröködik az államszervezet demokratikus működése felett. Emellett, szintén az eseti bizottság intencióját követve, kimondja, hogy a végrehajtó hatalom általános szerve a kormány, s ily módon a köztársasági elnököt egyértelműen elkülöníti e hatalmi ágtól. Ugyanakkor az államfő feladat- és hatáskörének szabályozásakor az alaptörvény csak részlegesen veszi át a szabályozási elvek javaslatait, miközben szintén erősíti az elnök pozícióját a parlamenttel szemben, s egyben pontosítja egyes jogosítványai gyakorlásának feltételeit.¹³⁸

A kormányalakítás terén az új szabályozás határidőket állapít meg az államfő számára, melyeket részben a 2006. évi LVII. tv.-ből, illetőleg az azt felvál-

¹³⁶ E változásról, illetőleg a módosító indítványról az index.hu és az origo.hu információit idézi Kovács Virág: *A köztársasági elnöki intézmény az Alaptörvényben*. In: DRINÓCZI–JAKAB (szerk.) i. m. 271. 2. számú lábjegyzet.

¹³⁷ Kukorelli István megfogalmazása szerint „Jogtörténészeknek izgalmas feladat lehet, hogy kiderítsék, kik voltak az alkotmányozó atyák. Én sem ismerem annak részleteit, hogy miként született meg az új alaptörvény, s azt sem, hogy a közreműködők milyen forrásokból dolgoztak. Legfeljebb azt tudom megállapítani, hogy mit vettek át a korábbi alkotmányból, mi következik egyes alkotmánybírói határozatokból, s mely nézetek köszönnek vissza korábbi tudományos munkákból.” Lencsés Károly: Bele kellene nézni a tükörbe. Kukorelli István szerint a klasszikus jogállami alapelvekből már nincs visszalépés. *Népszabadság*, 2013. január 28. 13.

¹³⁸ Magyarország Alaptörvénye Az Állam A köztársasági elnök 9. cikk (1) bekezdés; A Kormány 15. cikk (1) bekezdés első mondata.

tó 2010. évi XLIII. tv.-ből emel át. Az alaptörvény értelmében a köztársasági elnök a miniszterelnök személyére az új országgyűlés alakuló ülésén tesz javaslatot, a kormányfői megbízatás más okból történő megszűnése esetén pedig 15 napon belül él jelölési jogával. Ez utóbbi alól csupán a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal végrehajtott kormányváltás képez kivételt, hiszen ilyenkor az államfő helyett továbbra is a parlamenti képviselők legalább egyötöde jelöli az új miniszterelnököt. Az alaptörvény tehát, a szabályozási elvekkel ellentétben, megőrzi az MDF–SZDSZ paktum nyomán bevezetett intézményt, feltehetően azért, mert e megoldást a kormányfő is szükségesnek tartotta a stabilitás biztosítása érdekében.

Rendezte az alaptörvény az ismételt jelölés addig szabályozatlan tárgyköreit is. Előírta, hogy amennyiben a miniszterelnöknek javasolt személyt az országgyűlés nem választja meg, az elnök 15 napon belül nevezi meg új jelöltjét. E szabályozás azt a célt szolgálja, hogy a parlament legalább két alkalommal dönthessen a kormányfőről, mielőtt az államfő, az első javaslatlététől számított 40 nap elteltére hivatkozva, feloszlathatja a törvényhozást.¹³⁹ A határidő megszabása egyben kiszámíthatóbbá is teszi az elnök politikai lépéseit az országgyűlés számára.¹⁴⁰

Az alaptörvény, a korábban már említett súlypontátelhelyezésnek megfelelően, leginkább az országgyűléssel kapcsolatos államfői jogosítványokat módosítja. Bár az új szabályozás nem tartalmazza az előkészítő bizottság azon javaslatát, hogy a köztársasági elnök súlyos bizalomvesztés miatt kialakult alkotmányos vagy politikai válságra hivatkozva feloszlathatja a törvényhozást, a testület által javasolt másik új jogcímmel e téren bővíti az államfő mozgásterét. Az elnök ugyanis a parlament ciklusidejét akkor is lerövidítheti, ha az március 31-ig nem fogadja el az adott év központi költségvetését, s így az exlex állapot tartósan fennmarad. Első közelítésben, mint erre előbb már utaltunk, e rendelkezés egy valójában már működésképtelen országgyűlés feloszlátását teszi lehetővé, s így érdemben alig változtat az államfő pozícióján. Az alaptörvény azonban a központi költségvetés elfogadását a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulásához köti, ami látszólag csak szakmai kontroll alá helyezi a parlament budget-jogának gyakorlását, ám egyben a munkaképes törvényhozást is meg-

¹³⁹ Magyarország Alaptörvénye. Az Állam. A Kormány 16. cikk (3)-(6) bekezdés; 21. cikk (1)-(2) bekezdés. A 2006. évi LVII. tv. 17. § (2) bekezdése, illetőleg a 2010. évi XLIII. tv. 22. § (2) bekezdése még 30 napos határidőt írt elő, akárcsak az első szabályozás, az 1997. évi LXXIX. tv. 9. §-a

¹⁴⁰ Az elnöki javaslatlétellel kapcsolatos bizonytalanságról lásd ORBÁN Balázs András: *A kormányformával összefüggő változások a készülő alkotmányban*. In: DRINÓCZI–JAKAB (szerk.) i. m. 292.

foszthatja e döntés meghozatalának lehetőségétől. Ráadásul a március 31-ei határidő túllépését az is előidézheti, hogy a köztársasági elnök visszaküldte a törvényt, illetőleg az alkotmánybírósághoz fordult.¹⁴¹ E felosztatási jogcím tehát valójában arra teremt lehetőséget, hogy az államfő lerövidíthesse annak az országgyűlésnek a ciklusidejét, melynek összetételével és/vagy politikai irányvonalával nem ért egyet.

A korábbi két felosztatási ok közül az alaptörvény is tartalmazza azt a rendelkezést, amely szerint a köztársasági elnök lerövidítheti a törvényhozás megbízatásának időtartamát, ha az az első személyi javaslat megtételétől számított 40 napon belül nem választja meg az új kormányfőt. Nem került be viszont a normaszövegbe a másik jogcím a szabályozási elvekben megfogalmazott formában sem, feltehetően azért, mert a 12 hónap alatt történő három bizalommegvonásnak sincs politikai realitása. Ugyanakkor az alaptörvény is előírja azt, hogy az országgyűlés felosztatása előtt a köztársasági elnök köteles kikérni a házelnök, a miniszterelnök és a frakcióvezetők véleményét. Ez a rendelkezés feltehetően azért került át az alaptörvénybe, mert az is mérlegelési jogot biztosít az államfőnek döntése meghozatala során.

Elvi szempontból jelentős joghézagot szüntet meg az új szabályozás akkor, amikor meghatározza a felosztatási jog érvényesítésének határidejét. Kimondja, hogy a köztársasági elnök e hatáskörét addig gyakorolhatja, amíg az országgyűlés nem választja meg a miniszterelnököt, illetőleg nem fogadja el a központi költségvetést. E szabályozás ugyanakkor nem állapít meg pontos határidőt sem a parlament, sem az államfő részére, s így bizonyos fokú kockázatvállalás mellett lehetővé teszi e döntések meghozatalának elhalasztását.¹⁴²

Míg az alaptörvény egyértelműen bővíti az elnök házfelosztatási hatáskörét, hallgat elnapolási jogáról, s arra sem hatalmazza fel az államfőt, hogy rendkívüli ülészak vagy ülés összehívását kezdeményezze. E jogosítványai azonban nem szűntek meg, hanem az országgyűlésről szóló törvénybe kerültek át, a szabályozási elvek azon intenciójának megfelelően, hogy a törvényhozás szerve-

¹⁴¹ Magyarország Alaptörvénye. Az Állam. Az Országgyűlés 3. cikk (3) bekezdés b) pontja; A közpénzek 44. cikk (3) bekezdés. Kovács Virág e felosztatási jogcímet bírálva hangsúlyozza, hogy „a költségvetési törvény el nem fogadása az Országgyűlésben nem a Kormány instabilitásának közvetlen jele, az ui. más okokból is bekövetkezhet (Költségvetési Tanács vétójoga, kombinált elnöki vétó alkalmazása stb.). Az államháztartás szempontjából pedig kifejezetten szerencsétlen megoldás, hogy épp akkor léphet a köztársasági elnök a felosztatás lehetőségével, amikor nincs elfogadott állami költségvetés. A felosztatás következtében ugyanis további hónapokra elhúzódik a költségvetési ex lex állapot akkor, amikor a cél a mielőbbi döntéshozatal volna.” Kovács i. m. 281.

¹⁴² Magyarország Alaptörvénye Az Állam Az Országgyűlés 3. cikk (3) bekezdés a) pont;(4)-(5) bekezdés. A felosztatási jog gyakorlásának határidejéről lásd SZABÓ i. m. 454.

zetére és működésére vonatkozó rendelkezések közül csak a legfontosabbak jelenjenek meg az alkotmányban. E megoldás látszólag nem jelent érdemi változást, gyengíti azonban e hatáskörök gyakorlásának alkotmányos védelmet, s az ellenjegyzés intézményének szabályozási technikáját is befolyásolja.¹⁴³

Súlypontáthelyezést jelez az is, hogy az alaptörvény kiszélesíti az államfő alkotmányossági vétójogát, s egyben az országgyűlést is felhatalmazza előzetes normakontroll kezdeményezésére. Az új szabályozás értelmében a köztársasági elnök a visszaküldést követően is élhet az alkotmánybírósághoz fordulás jogával, illetőleg azt ismételt is gyakorolhatja. Az előbbi esetben ennek feltétele az, hogy a parlament a törvényt módosítsa vagy figyelmen kívül hagyja az alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket. Ilyenkor a tartalmi felülvizsgálat kizárólag a megváltoztatott rendelkezésekre terjedhet ki, hiszen a többi jogi normát az államfő a visszaküldés előtt alkotmányosnak ítélte. A második esetben az alaptörvény nem határoz meg feltételt, hiszen sikeres alkotmányossági vétót követően az országgyűlés csak akkor fogadhatja el újra a törvényt, ha az alaptörvény-ellenességet kiküszöböli, ami nagy valószínűséggel új előírások megalkotását (is) jelenti.

Új intézményként az országgyűlés is kérhet előzetes normakontrollt. A parlament a törvény kezdeményezője, a kormány, illetőleg a házelnök indítványára küldheti meg az elfogadott törvényt az alkotmánybíróságnak, a zárószavazást követően hozott határozata alapján. Ilyenkor a házelnök csak akkor írhatja alá a törvényt, ha a testület nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Ezt követően az államfő nyilvánvalóan nem fordulhat az alkotmánybírósághoz, ám a törvényt megfontolásra visszaküldheti az országgyűlésnek.¹⁴⁴

A vétójoggyakorlás lehetőségének kiszélesítése egyébként, az alaptörvény fokozottabb védelme mellett, feltehetően szintén egy korábbi jogi és politikai konfliktusra reagál. 2003-ban ugyanis Mádl Ferenc köztársasági elnök azt kérdezte az alkotmánybíróságtól, hogy egymást követően élhet-e mindkét jogával, amire a testület a hatályos rendelkezések értelmezésével egyértelműen nemmel válaszolt.¹⁴⁵ Ugyanakkor a korábbi alkotmánybírósági döntés felülírása mellett az új szabályozás valamelyest korlátozza is az államfő mozgásterét, előírva,

¹⁴³ 2012. évi XXXVI. tv. 35. § (1) bekezdés; 36. § (1)-(2) bekezdés.

¹⁴⁴ Magyarország Alaptörvénye. Az Állam. Az Országgyűlés 6. cikk (2)-(9) bekezdés; A köztársasági elnök 9. cikk (3) bekezdés i) pont.

¹⁴⁵ 62/2003. (XII.15.) AB határozat az Alkotmány 26. §-ának, valamint 30/A § (1) bekezdés e) pontjának értelmezéséről.

hogy a korábbi 15 helyett öt napon belül köteles aláírni az elfogadott törvényt, amennyiben nem él politikai vagy alkotmányossági vétőjogával.¹⁴⁶

Az államfői vétőjogokat az alaptörvény más módon is korlátozza, védve az országgyűlés alkotmányozó hatalmát a köztársasági elnök és az alkotmánybíróság esetleges kontrolljától. Eredeti szövege meghatározó jelentőségű procedurális elvként deklarálta, hogy az elfogadott alaptörvényt vagy az alaptörvény elfogadott módosítását a házelnök aláírja és megküldi az államfőnek, aki azt a kézhezvételtől számított öt napon belül aláírja és elrendeli a hivatalos lapban történő kihirdetését. E rendelkezés, mely nem az államfőről szóló fejezetben, hanem az alapvetésben jelent meg, kizárta, hogy az alaptörvény megalkotása vagy módosítása esetén az elnök élhessen politikai, illetőleg alkotmányossági vétőjogával. Ilyen előírással korábban nem találkozhattunk, az alkotmánybíróság azonban hosszú időn keresztül azt az álláspontot képviselte, hogy az alkotmány rendelkezéseit, illetőleg azok módosításait hatáskör hiányában nem vizsgálhatja. Az alaptörvény ezt a testületi álláspontot vette át, ám a negyedik módosítás során annak bizonyos fokú átértelmezésére kényszerült.¹⁴⁷

A külpolitika szférájában viszont az alaptörvény egyértelműen szűkíti az államfő jogkörét. Az új szabályozás értelmében az elnök csak az országgyűlés felhatalmazása alapján ismerheti el a nemzetközi szerződés kötelező hatályát, szemben az alkotmánnyal, mely a megkötésre e korlátot kizárólag a törvényhozás hatáskörébe tartozó tárgyak esetében írta elő.¹⁴⁸ Nem módosult viszont az államfő pozíciója a honvédelem irányítása terén, s lényegében változatlanok maradtak a főhatalmi szerveknek a különleges jogrenddel kapcsolatos jogosítványai is. Ez utóbbi tárgykörben csupán annyi változás történt, hogy a parlament akadályoztatásának tényét, valamint a hadiállapot kinyilvánításának, illetőleg a rendkívüli vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát a házelnök, a miniszterelnök és az alkotmánybíróság elnöke nem együttesen, hanem kizárólag egybehangzóan állapíthatja meg, a feloszlott vagy feloszlott országgyűlést pedig rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács hívhatja össze.¹⁴⁹

A kiegyenlítő-kiegyensúlyozó államfői státusz átvétele következtében az alaptörvény is különbséget tesz ellenjegyzéshez kötött és autonóm elnöki döntések

¹⁴⁶ Magyarország Alaptörvénye. Az Állam. Az Országgyűlés 6. cikk (3) bekezdés.

¹⁴⁷ Magyarország Alaptörvénye. Alapvetés S) cikk (3) bekezdés.

¹⁴⁸ Magyarország Alaptörvénye Az Állam A köztársasági elnök 9. cikk (4) bekezdés a) pont. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. tv. 2. § e-f) pontja a megkötés fogalmát a kötelező hatály elismerésének kategóriájával váltotta fel.

¹⁴⁹ Magyarország Alaptörvénye. Az Állam. A köztársasági elnök 9. cikk (2) bekezdés; A különleges jogrend 48. cikk (5) és (8) bekezdés.

között, s az alkotmányhoz képest érdemi változásokat e téren is alig tartalmaz. Eltérréssel egyrészt annyiban találkozhatunk, hogy az új szabályozás értelmében a miniszterek kinevezése kormányfői ellenjegyzést igényel, míg a Magyar Tudományos Akadémia elnökének megerősítésekor felelősségátvállalásra már nincs szükség. Másrészt az alaptörvény lehetőséget teremt arra, hogy törvényben meghatározott új államfői hatáskörök gyakorlása mentesüljön az ellenjegyzés alól. E megoldás hátterében valószínűleg az húzódik meg, hogy az elnök elnapolási és összehívás-kezdeménnyezési joga nem az alaptörvényben, hanem az országgyűlésről szóló törvényben jelenik meg, s azok gyakorlását továbbra sem kívánták ellenjegyzéshez kötni.¹⁵⁰

Kinevezési és kitüntetési ügyekben az előterjesztés teljesítésének megtagadását az alaptörvény a szabályozási elveknek megfelelően rendezi. Az alkotmánybíróság határozatának lényeges tartalmát átvéve kimondja, hogy a köztársasági elnök kinevezési ügyekben ilyen döntést akkor hozhat, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy alapos okkal arra következtet, hogy a teljesítés az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné. Kitüntetési javaslat esetében a megtagadás jogalapja az, hogy az elfogadó döntés az alaptörvény értékrendjét sértené.¹⁵¹ Mivel e határozatok véglegesek, és értelemszerűen ellenjegyzést sem igényelnek, az alaptörvény e tárgykörökben is autonóm mozgásteret biztosít az államfő számára, mely eredetileg a jelenleg élesen bírált „láthatatlan alkotmányra” épült.

Más tárgykörökkel ellentétben az elnökválasztás rendjét az alaptörvény valóban jelentős mértékben módosítja, hiszen megszigorítja a jelölést és a háromfordulós parlamenti szavazást kétkörös megoldással váltja fel.¹⁵² Jelöltté az új

¹⁵⁰ Magyarország Alaptörvénye. Az Állam. A köztársasági elnök 9. cikk (3) bekezdés 1) pont; (4) bekezdés c) pont. Kovács Virág a 9. cikk (5) bekezdésében adott felhatalmazást az alkotmányosság elvi sérelmeként értelmezte. E rendelkezés ugyanis „arra ad lehetőséget, hogy törvényben ellenjegyzéshez nem kötött hatásköröket létesítsen a jogalkotó, méghozzá mindenfajta tartalmi megkötés, elvi korlát nélkül. Így a mindenkori törvényhozó szabad diszkrécióján múlik, hogy miként rendezi az ellenjegyzést. Ez nemcsak azért problematikus, mert gyakorlatilag törvényi szinten engedi áttörni az ellenjegyzés alaptörvényi logikáját, hanem – elméleti szinten – azért is, mert a köztársasági elnök jogállását, más hatalmi funkciókhoz való viszonyát alapvetően meghatározó kérdésben az Alaptörvény nem tartja fenn a maga számára a szabályozás monopóliumát. Márpedig ha valami, az ellenjegyzés az államszervezeti rendszer, a hatalommegosztás (közelebbről: a politikai felelősség) olyan fajsúlyú kérdése, ami alkotmányi szintű rendezést igényel.” Kovács i. m. 278.

¹⁵¹ Magyarország Alaptörvénye. Az állam. A köztársasági elnök 9. cikk (6)-(7) bekezdés. A kinevezés- és kitüntetés-megtagadás „hatáskörösítésének” alkotmányjogi és politikai érvek alapján történő bírálatát lásd Kovács i. m. 284.

¹⁵² Kukorelli István viszont a nagymérvű változtatást látszólagosnak nevezte, arra hivatkozva, hogy az „a lényegét nem érinti”, mivel „a döntéshozatal végén ottmaradt az 1946 óta jól ismert tétel, miszerint: »... a köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők

szabályozás szerint az válhat, aki a korábbi 50-nel szemben a képviselők egyötödének írásbeli ajánlását megszerzi, ami a jelenlegi parlamenti létszám mellett 78, 199 fős törvényhozás esetében pedig 40 támogató aláírást jelent. Az első körös választás szabályai viszont változatlanok maradnak; e fordulóban a közársasági elnöki tisztséget az a személy nyeri el, aki az országgyűlési képviselők kétharmadának voksát megkapta. A második szavazást azonban nem előzi meg új ajánlás, hanem ekkor a két legtöbb voksot szerzett jelölt verseng az államfői funkcióért. E fordulóban az elnöki tisztséget az nyeri el, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes voksot kapta. Ha a második kör is érvénytelennek bizonyult, ismételt ajánlás alapján új választást tartanak.¹⁵³

A szavazás rendjének átalakítását elsődlegesen a korábbi szabályozás joghézagai motiválták. Az 1946. évi I. tc.-ből átvett rendelkezések ugyanis, a határozatképességi küszöb mellőzése ellenére, nem garantálták a harmadik forduló eredményességét, s arra sem adtak választ, hogy sikertelenség esetén a parlament a háromkörös eljárást megismételheti-e avagy sem. Az utolsó forduló elvileg azért bizonyulhatott eredménytelennek, mert az alkotmány e körben az elnökké választáshoz a szavazatok többségének megszerzését írta elő, a legtöbb voks elnyerése helyett. Két jelölt esetén a sikeres választást a tartózkodó képviselők akadályozhatják meg, egy személyre történő voksoláskor pedig a ‘nem’ szavazatok is többségbe kerülhetnek.

A pontatlan szabályozásból származó ellentmondások egyébként nemcsak elvi síkon jelentkeztek. 1995-ben, majd 2005-ben az országgyűlés alkotmányügyi, illetőleg ügyrendi bizottsága foglalkozott az előbb említett kérdésekkel, állásfoglalásokkal töltve ki a normaszöveg joghézagait.¹⁵⁴ Ezért az elnökválasztás rendjének átalakítása az alkotmányozás folyamatában elkerülhetlenné vált.

Mindazonáltal a közvetlen politikai érdek e tárgykör újraszabályozását is befolyásolta. A jelöléshez szükséges ajánlásokat azért növelték a képviselők számának egyötödére, mert jelenleg az ellenzéki pártok, gyökeresen eltérő értékrendjük miatt, ilyen feltétel mellett nem tudnak elnökjelöltet állítani. 2012. május 2-án, Schmitt Pál lemondását követően Áder Jánost már egyedüli jelöltként választották államfővé.

számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta» KUKORELLI István: *Közvetve vagy közvetlenül?* In: CSINK–SZABÓ (szerk.) i. m. 58.

¹⁵³ Magyarország Alaptörvénye. Az Állam. A köztársasági elnök 11. cikk (2)-(4) bekezdés.

¹⁵⁴ Lásd az Alkotmányügyi és Igazságügyi Bizottság 1995. június 1-jei, valamint az Ügyrendi Bizottság 47-50/2002-2006 állásfoglalásait c140-141.; 242-243.

Végezetül az alaptörvény a köztársasági elnök helyettesítésére vonatkozó szabályozást is módosítja, illetőleg kiegészíti. Egyfelől, a korábbi joghézagot megszüntetve, deklarálja, hogy az átmeneti akadályoztatás tényét maga az államfő, illetőleg a kormány vagy bármely képviselő kezdeményezésére az országgyűlés állapítja meg, e döntést azonban nem köti kétharmados szavazatarányhoz. Másfelől, a szabályozási elveket követve, a köztársasági elnök feladat- és hatáskörét gyakorló házelnök államfői jogosítványait nem korlátozza, hanem csupán azt mondja ki, hogy a helyettesítés idején képviselői jogaival nem élhet, s ilyenkor funkcióit az országgyűlés által kijelölt alelnök látja el.¹⁵⁵ E változtatás is az elnök pozícióját erősíti a törvényhozással szemben, hiszen az átmenet rövid periódusában is elvileg lehetővé teszi a politikai és az alkotmányossági vétőjog érvényesítését. Más kérdés, hogy az országgyűlési többséget képviselő házelnök feltehetően nem kíván majd élni a kiegyenlítő-kiegyensúlyozó státusz e meghatározó jelentőségű eszközeivel.

3. Az alaptörvény elfogadásával, majd hatálybalépésével nem zárult le az alkotmányos rend átalakításának folyamata. 2013. szeptember végéig e dokumentumot öt alkalommal módosították, amelyek közül az utolsó előtti alapvető jelentőségű tárgykörökben változtatja meg a normaszöveget, s ennek során az egyes hatalmi ágak közötti súlypontokat is áthelyezi. Az államszervezetre vonatkozó új rendelkezések, melyek a negyedik módosítás többi előírásához hasonlóan jórészt az alkotmánybíróság 2012–2013 fordulóján hozott döntéseire reagálnak, a köztársasági elnök pozícióját is érintik. Az államfő alkotmányossági vétőjogának részleges újraszabályozását az alkotmánybíróság 45/2012. (XII.29.) AB határozatának indokolása motíválta, amely szerint a testület az alaptörvény egyes rendelkezéseit is kontrollálhatja, megvizsgálva, hogy azok nem idéznek-e elő feloldhatatlan ellentmondást a normaszövegben, megalkotásuk megfelelt-e a procedurális jogállamiság követelményének, illetőleg nem eredményeznek-e visszalépést az elvek, értékek és garanciák korábban már elért szintjében.¹⁵⁶

Az alkotmánybíróság új álláspontja tehát elvi lehetőséget biztosított az államfőnek arra, hogy az alaptörvényt módosító törvényeket is megküldje a testületnek, noha az alapvetés, mint erre előbb már utaltunk, e jogszabályok esetében az előzetes normakontrollt implicit módon kizárta. E szabályozás azonban nem jelentett áttörhetetlen akadályt, mivel az elnök, az alkotmánybíróság fel-

¹⁵⁵ Magyarország Alaptörvénye Az Állam A köztársasági elnök 14. cikk.

¹⁵⁶ Részletesebben lásd 45/2012. (XII.29.) AB határozat. Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről. Indokolás III/6. pont; IV/7. pont; V. pont.

fogására támaszkodva, kiterjesztő jogértelmezéssel az alaptörvényt is törvénynek tekinthette, s vétőjogának gyakorlását alkotmányos eszközökkel más hatalmi ágak ilyenkor sem akadályozhatták. Ezért a negyedik módosítás, egy sajátos kompromisszumos megoldással, részben figyelembe vette a testület álláspontját, ahhoz képest azonban mégis jelentős mértékben szűkíti az előzetes normakontroll lehetőségét.

A 2013. március 11-én elfogadott módosítás, a kiterjesztő jogértelmezés megakadályozása érdekében, mind az alapvetésben, mind a köztársasági elnökről és az alkotmánybírósról szóló alfejezetekben kiegészíti az alkotmányossági vétóra vonatkozó szabályozást. Az első rendelkezés, szerkezeti elhelyezése következtében, kizárólag az alaptörvénnyel kapcsolatos államfői hatáskört érinti. Az új szabályozás szerint, ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az alaptörvénynek vagy módosításának a megalkotására vonatkozó eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az alkotmánybírástól. Ily módon a negyedik módosítás egyértelműen érvényesíti a procedurális jogállamiság elvét, ám az alkotmányozó hatalom döntésének tartalmi kontrollját teljes mértékben kizárja. E jogalkotói szándékot tovább erősíti a második rendelkezés, mely az alaptörvény és a törvény esetében gyakorolható vétőjog különbségét explicit módon rögzíti. Ezen előírás egyfelől megismétli az alapvetésben szereplő formulát, amely szerint az államfő az elfogadott alaptörvényt és annak módosítását a megalkotására vonatkozó eljárás követelményekkel való összhang vizsgálatára megküldheti az alkotmánybírósnak, másfelől pedig érintetlenül hagyja az alkotmányossági és a politikai vétőjogról szóló eredeti normaszöveget. E jogtechnikai megoldásból tehát egyértelműen kitűnik, hogy a köztársasági elnök hatásköre e két jogszabálytípus esetében erőteljesen eltér egymástól.¹⁵⁷

Az átfogó, koherens szabályozás érdekében a kiegészítő rendelkezés az alkotmánybírósról szóló alfejezetben is megjelenik, s egyben az indítványozásra jogosultak teljes körét felhatalmazza, hogy a kihirdetéstől számított 30 napon belül az eljárási követelmények sérelmére hivatkozva utólagos felülvizsgálatot kezdeményezzen. Hasonló határidőt állapít meg a testület számára is döntése meghozatalára, hogy a függő jogi helyzet minél rövidebb ideig álljon fenn. A negyedik módosítás egyébként ugyanazokat az eszközöket biztosítja az alkotmánybírósnak az alaptörvény és a törvény felülvizsgálata során. Ha előzetes normakontroll keretében állapítja meg a procedurális jogállamiság sérelmét,

¹⁵⁷ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 2. cikkével megállapított S) cikk (3) bekezdése; 11. cikkével megállapított 9. cikk (3) bekezdés i) pontja

az alaptörvényt vagy annak módosítását az országgyűlés újratárgyalja, a másik esetben pedig az alkotmánybíróság megsemmisítési jogával él.¹⁵⁸

5. Összegző megjegyzések

Az államfői státus 1946-os és 1989-es alkotmányos definíciója éles és bonyolult politikai viták közepette született meg. A végeredmény mindkét alkalommal látszólag a véletlenek összjátéka nyomán, sajátos kompromisszumok révén jött létre. Valójában azonban mind a köztársasági államforma bevezetésekor, mind a társadalmi és politikai rendszerváltás során inkább a modern államfejlődés meghatározó jelentőségű tendenciái érvényesültek, melyek aztán 2010–2013-ban, a tradicionális államiság részleges helyreállítására irányuló törekvések ellenére lényegében érintetlenül hagyták a kormányzati rendszert, s ezen belül az államfői státus jellegét.

1946 elején az egymással szembenálló pártok a parlamentáris berendezkedés két ismert modelljét képviselték. A kisgazdák tulajdonképpen nem is e szisztémát, hanem az államfői kormányformát tekintették mintának, hiszen a köztársasági elnök feladat- és hatáskörét jórészt a korábbi alkotmányos monarcha jogszíntványait átvéve kívánták meghatározni, s emellett álláspontjukra az amerikai prezidenciális rendszer is valamelyest befolyást gyakorolt. Nem tekinthetjük véletlennek, hogy törvénytervezetük csak érintőlegesen tartalmazta a politikai felelősség intézményét, ugyanakkor kétségtelen, hogy a minisztérium bemutatkozási kötelezettsége és a kormányfő kinevezésekor a parlamenti többségi elv figyelembevételével az FKgP politikusainak javaslata alapján került be a végleges normaszövegbe. Ezzel szemben a kommunisták a parlamentarizmus ún. kamarai modelljét támogatták, mely csak a törvényhozó testületet ismerte el főhatalmi szervnek, s a köztársasági elnöknek kizárólag protokolláris jellegű jogosítványokat kívánt biztosítani. Ez utóbbi felfogást képviselték 1919–1920-ban az osztrák szociáldemokraták, s közvetlenül a II. világháború után a francia szocialisták és kommunisták is. E megközelítésben a köztársasági elnököt azért választották le a végrehajtó hatalomról, hogy azt alkotmányjogilag egyértelműen a törvényhozásnak rendeljék alá. E két szélső álláspont között helyezkedett el a szociáldemokraták tervezete, amely azonban közelebb állt a kisgazdák, mint a kommunisták javaslatához.

¹⁵⁸ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 12. cikk (3)-(4) bekezdésével megállapított 24. cikk (5)-(6) bekezdése.

Első közelítésben inkább az FKgP és az SZDP álláspontja felelt meg a parlamentarizmus követelményének, jórészt a klasszikus hatalommegosztási elv alkalmazása és valamennyi államfői aktus ellenjegyzéshez kötöttsége miatt. A kormányzati felelősségátvállalás azonban a XX. század első évtizedeiben még nem jelentette egyértelműen a köztársasági elnök tevékenységének valóságos kontrollját, hiszen az államfő és a kabinet nemegyszer azonos oldalon állt a törvényhozással szemben, amit részben az alkotmányos monarchiák berendezkedéséből átvett szabályozás, részben pedig az éles politikai polarizáció, illetőleg a hivatalnoki és a katonatiszti kar korábbról fennmaradt hatalmi befolyása magyarázott. Az ellenjegyzéshez kötöttség tehát önmagában még nem alapozta meg „az elnök csak uralkodik, de nem kormányoz” formula érvényesülését, miként ezt a két világháború közötti német és spanyol tapasztalatok is bizonyítják. Ugyanakkor a kamarai modell sem garantálta a parlament túlsúlyát, hiszen a tényleges hatalom általában a többséggel rendelkező párt (koalíció) vezetőinek kezében összpontosult, s így valójában a kormány uralta a törvényhozást.

Az 1946-os szélső álláspontok megfogalmazásához az akkori politikai helyzet mellett az is hozzájárult, hogy, miként erre korábban már utaltunk, sem 1914 előtt, sem a két világháború között nem alakult ki a parlamentáris köztársaság egyértelmű alkotmányos modellje. A napjainkban mintaként értékelt olasz és német szabályozás csak 1947 végén, illetőleg 1949-ben született meg, s az 1946. évi I. tc. a IV. Francia Köztársaság alkotmányának létrejöttét is megelőzte. A weimari, s az azt mintának tekintő spanyol köztársasági berendezkedés a közismert történelmi okok miatt nem szolgálhatott példaként, s így csupán a szintén megbukott I. Osztrák, illetőleg Csehszlovák Köztársaság alkotmányos rendje nyújthatott kiindulópontot, a hazai tradíciókon kívül, a korabeli jogalkotás számára.¹⁵⁹

Végül is az 1946. évi I. tc., mint ezt Antall József az Ellenzéki Kerekasztal ülésén részletesen kifejtette, az 1848. évi III. tc.-re támaszkodott, s emellett az 1920. évi I. tc. egyes megfogalmazásait is átvette. Ha a vele vitatkozó Tölgyessy Péter túlzott is, amikor azt állította, hogy az államfői státusz akkori szabályozása az alkotmányos monarchia modelljét követte, a konkrét jogi megoldások közelebb álltak a hazai hagyományokhoz, mint a külföldi mintákhoz. Ugyanakkor a köztársasági elnök, a korabeli politikai viszonyoktól függetlenül is, pusztán a „kisalkotmány” normaszövege alapján jóval csekélyebb hatalommal rendelkezett, mint régebben az uralkodó, illetőleg a kormányzó.

¹⁵⁹ Horváth Barna jogtudós, a Polgári Demokrata Párt tagja „1946. újévi nyilatkozatában” egyértelműen utalt arra, hogy „a köztársasági berendezkedést illetően ő elsősorban az 1920-as osztrák és csehszlovák példákra gondol.” FÖGLEIN i. m. 41–42.

Az 1988–1990-es modell-, majd rendszerváltás folyamatában a parlamentarizmus ‘tisztá modelljét’ a liberális politikai erők képviselték, meghatározó jelentőségű mintának tekintve a német alaptörvényt. Az igazságügy-minisztérium szakértőinek az MSZMP által is támogatott álláspontja ugyanakkor Benjamin Constant hatalommegosztási elméletére, s az attól ideológiailag teljesen különböző portugál forradalmi alkotmányra támaszkodott, kialakítva a semleges államfő Magyarországon korábban ismeretlen konstrukcióját. A harmadik koncepciót Antall József képviselte, aki a köztársasági elnök státusát a ‘kisalkotmány’ átvételével fogalmazta meg. Az egymástól gyökeresen eltérő álláspontok csak részben kötődtek a Pozsgay Imre körüli vitákhoz, hiszen a kormányzó párt és a liberális ellenzék, bár teljesen különböző megfontolások alapján az államfő és a végrehajtó hatalom elkülönítésére törekedett, Antall József viszont az elnököt e hatalmi ág (névleges) fejének tekintette. Ugyanakkor az ellenjegyzés kérdésében az MDF és a liberális politikai erők felfogása állt közel egymáshoz, bár szintén más-más elvek alapján.

A bonyolult kompromisszumok útján létrejött semleges államfői intézmény azonban a gyakorlatban nem a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti egyensúlyt biztosította, miként ezt az alkotmány-előkészítők feltételezték. A köztársasági elnök valójában a parlamenti többség, s az arra épülő kormány elensúlyává vált, hiszen a most említett két hatalmi ág politikai összefonódása a rendszerváltás után hazánkban is bekövetkezett. E funkcióját pedig éppen azért töltheti be, mert döntéseinek jó része nem igényel ellenjegyzést, vagyis mentesül a kormányzati jóváhagyás alól. Nem véletlen, hogy az elnök elsősorban a törvényhozással kapcsolatos hatásköreit gyakorolhatja a miniszterelnök vagy valamelyik tárcavezető aláírása nélkül. Ha önálló döntési jogosítványai elsősorban a végrehajtó hatalmat érintenék, az államfő névleges deklaráció hiányában is annak részévé válna, s valóban politikai felelősségtől mentesen járhatna el kormányzati ügyekben.

E sajátos hatalmi struktúrában a köztársasági elnök két alapvető jelentőségű hatásköre, a kormányfő jelölése és a házfelosztás mellett egy harmadik, az előzetes normakontroll kezdeményezése is megjelenik, mely az elmúlt csaknem negyedszázadban tulajdonképpen a legerősebb államfői jogosítvánnyá vált.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Az alkotmánybírósághoz fordulás hatalmi ellensúlyszerepéről lásd CSINK Lóránt: *Mire jó az ellensúly?* A köztársasági elnök szerepe az államszervezetben. In: CSINK–SZABÓ (szerk.) i. m. 18–19.; PETRÉTEI i. m. 474. 18. számú lábjegyzet; SZOMSZÉD Orsolya: Államfői jogkörök alkalmazása a gyakorlatban. *Politikatudományi Szemle*, 2005/3–4. 134–138.; 141.; 145–146. Szomszéd Orsolya összegző megjegyzése szerint „Az államfő két legfontosabb jogosítványa az alkotmányossági és a politikai vétó, mivel ezen eszközeivel az elnök, ha korlátozott mértékben is, de befolyásolhatja a törvényhozás menetét. Jogi hatásán túl azonban a vétó alkalma-

Míg a hagyományos prerogatívákkal az elnök viszonylag ritkán, illetőleg kivételes esetben élhet, s ilyenkor mozgásterét a törvényhozási erőviszonyok vagy az alkotmányos korlátok eleve behatárolják, az alkotmánybírószághoz fordulás, mint erre korábban már utaltunk, a politikai gyakorlat rendszeresen alkalmazott eszköze lett. Kétségtelen, hogy a végső döntést a testület hozza meg, ez azonban nem csökkenti a vétőjog jelentőségét. Gyakorlását egyébként nyilvánvalóan nem köthetjük ellenjegyzéshez, mint ahogy modern parlamentáris viszonyok között a visszaküldés jogáét sem, hiszen már nem az államfő és kormánya áll szemben a törvényhozással.

E téren, mint láttuk, a tradicionálitáshoz részben visszatérő alaptörvény sem hajthatott végre radikális változtatást. Sőt, az elnök pozíciójának erősítése az országgyűléssel szemben még inkább a kiegyenlítő-kiegyensúlyozó funkciót helyezi előtérbe, mivel a végrehajtó hatalomhoz kötődő államfő a korábbiaknál szélesebb jogosítványokhoz csak egy félprezidenciális berendezkedésben juthat. Paradox módon tehát a történeti alkotmány vívmányaira is hivatkozó alaptörvény a kormányzati rendszer újraszabályozásakor nem tehet mást, mint hogy alkalmazkodik a hatalommegosztás modern, több csomópontos rendszeréhez, folytatva az 1848. évi III. tc.-vel és az (egyébként a Nemzeti hitvallásban szintén illegitimnek nyilvánított) 1946. évi I. tc.-vel való szakítást. Mindez azonban már valóban nem Benjamin Constant szellemében történik, hiszen a Bourbon restauráció korának legjelentősebb alkotmányjogásza a klasszikus montesquieu-i triászt bővítette új hatalmi ágakkal. Napjaink semleges funkciót betöltő köztársasági elnöke viszont már a hatalommegosztás olyan új rendszerébe illeszkedik, mely az alkotmánybírószággal, s más, régebben szintén nem ismert intézményekkel együtt képez új ellensúlyt a politikai hatalmi ágakkal szemben. E szisztéma azonban, a klasszikus triászhoz hasonlóan, korlátozó funkcióját csak akkor töltheti be, ha a különböző szervek nem ugyanahhoz a politikai erőhöz (Montesquieu-nél rendhez) tartozó személyekből alakulnak meg.¹⁶¹

zásának jelzésértéke is lehet a politikai vezetők felé... Az államfő végső soron aktuálpolitikai kérdésekben foglal állást a vétő alkalmazásával, és mivel, mint a legmagasabb közjogi méltóság teszi ezt, a politikai erők számára releváns, mely politikai állásponttal egyezik az elnök véleménye.” SZOMSZÉD i. m 146.

¹⁶¹ Montesquieu a Velencei Köztársaság példája nyomán utalt arra, hogy a szervezeti elkülönülés még nem eredményez tényleges hatalommegosztást. „Így például Velencében a Nagy Tanácsot illeti a törvényhozás joga, a pregadikat a végrehajtás, a negyventagú tanácsot a bírói hatalom. A baj azonban az, hogy ezek a különböző szervek ugyanahhoz a rendhez tartozó hatósági személyekből alakulnak, ami végeredményben mégiscsak ugyanazt az egyetlen hatalmat jelenti.” Charles MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris-Attraktor, 2000. 250.